



UNIVERSIDADE FEDERAL
DO ESPÍRITO SANTO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGE)

PEDRO PAULO PIMENTA

**A IMPORTÂNCIA DA CAPACIDADE ESTATAL NA REDUÇÃO DAS
IRREGULARIDADES DA EXECUÇÃO DOS RECURSOS NA
EDUCAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO.**

VITÓRIA

2022



Centro de Educação

Programa de Pós-Graduação em Educação

PEDRO PAULO PIMENTA

**A IMPORTÂNCIA DA CAPACIDADE ESTATAL NA REDUÇÃO DAS
IRREGULARIDADES DA EXECUÇÃO DOS RECURSOS NA
EDUCAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, na Linha de Pesquisa Educação, Formação Humana e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Gilda Cardoso de Araujo

VITÓRIA

2022

PEDRO PAULO PIMENTA

**A IMPORTÂNCIA DA CAPACIDADE ESTATAL NA REDUÇÃO DAS
IRREGULARIDADES DA EXECUÇÃO DOS RECURSOS NA
EDUCAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, na Linha de Pesquisa Educação, Formação Humana e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Gilda Cardoso de Araujo

COMISSÃO EXAMINADORA

Professora Dr.^a Gilda Cardoso de Araujo
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientadora

Professor Dr. Robson Zuccolotto
Universidade Federal do Espírito Santo

Professora Dr.^a Rosana Evangelista da Cruz
Universidade Federal do Piauí

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao acaso por ter colocado pessoas maravilhosas e oportunidades únicas na minha vida. À minha companheira, Patrícia Pimenta, que sempre acreditou e nunca me deixou desistir, por sempre me apoiar e incentivar a seguir em frente. À minha mãe, que sempre lutou para o sustento de nossa família e me ensinou a ser justo, honesto e acreditar no bem.

À minha Orientadora Prof.^a Dr.^a Gilda Cardoso de Araujo, por todos os ensinamentos, conselhos e cuidados, que me fortaleceram nos momentos de conflito.

À Prof.^a Dr.^a Rosana Evangelista da Cruz e ao Prof. Dr. Robson Zuccolotto, que gentilmente participaram da Qualificação e da Defesa, pelas valiosas reflexões e contribuições no texto.

A todos os professores e servidores que atuam no Programa de Pós-Graduação em Educação da Ufes.

Aos colegas do Programa Marciane Cosmo e Roberta Freire, do Mestrado Turma 33M, principalmente, da Linha de Pesquisa Educação, Formação Humana e Políticas Públicas, Patrícia, Heitor, Cilésia e Viviane, pelas apresentações dos trabalhos, pela escrita dos artigos e, também, pelos papos na Cantina do Onofre.

Aos membros do grupo de pesquisa “Federalismo e Políticas Educacionais”, Neide César Vargas, Tatiana Gomes dos Santos Peterle, Michele Pazolini, Fontele de Lima Júnior, Lilian Marques Freguete, Lorrainy Ferrari, Rosenery Pimentel do Nascimento, Rodrigo Ferreira Rodrigues, Thaciana Lopes de Almeida, Carolina Ferreira Valadares, Thalia Campos de Oliveira, Saulo Andreon, Eduardo Norcia Scarfoni e demais membros do grupo, pelo acolhimento e pela troca de experiências.

Aos meus colegas de trabalho, Paula e Eduardo Coelho, Sue Ellen Lievore, Joelma Rocha, Aline Ludolfo, Fernanda Nery, Marilza Canalli, Marcia Saraiva e tantos outros que sempre me apoiaram.

Enfim, gratidão a todas as pessoas que contribuíram, direta ou indiretamente, para a concretização desse sonho.

“Eu sou um intelectual que não tem medo de ser amoroso. Eu amo as gentes e amo o mundo. E é porque amo as pessoas e amo o mundo que eu brigo para que a justiça social se implante antes da caridade.”

Paulo Freire

RESUMO

A presente pesquisa analisou a importância da Capacidade Estatal na redução das irregularidades da execução dos recursos na educação do Espírito Santo a partir dos relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU) entre os anos de 2003. A hipótese central é de que existe relação entre a redução das irregularidades constatadas pela CGU nos municípios com o fato de terem sido fiscalizados mais de uma vez, e que as capacidades estatais, presentes nesses municípios interferiram nessas constatações. Para identificar a variação entre as irregularidades nas fiscalizações realizadas nos municípios capixabas, comparamos os resultados das constatações de irregularidades entre a primeira e a segunda fiscalização, nos quais identificamos um aumento de 23,68% nessas irregularidades. Para sustentara pesquisa, foram utilizados os estudos de Abrucio e Segatto (2020) sobre o Índice de Capacidade Municipal, considerando três dimensões de análise: a) institucionalização e autonomia, b) técnico-burocrática, e c) político-relacional, adaptados para a análise. Os resultados mostraram-nos que, entre a primeira e a segunda fiscalização realizada pela Controladoria, nos municípios que possuem Capacidade Estatal abaixo da média ocorreu um aumento nas irregularidades de 75%. Já nos municípios que ficaram acima da média do índice, houve uma redução de 16,33% nas irregularidades. Como resultado, identificamos que as fiscalizações realizadas pela CGU não tiveram efeito positivo na redução do número de irregularidades constatadas, visto que tais irregularidades continuam acontecendo nos municípios auditados, mesmo após serem fiscalizados mais de uma vez, sendo assim confirmamos que as capacidades estatais presentes nesses municípios contribuem para a redução das irregularidades encontradas na gestão educacional.

Palavras-chave: Educação Básica. Financiamento da Educação. Controladoria Geral da União. Capacidade Estatal. Federalismo e Políticas Educacionais.

ABSTRACT

This work analysed the importance of the State Capacity in the reduction of the irregularities in the execution of resources in education in the state of Espírito Santo, Brazil. Utilising the control reports of the Controladoria Geral da União (CGU) during 2003 and 2018. The main hypothesis is that there is a relationship between the reduction of irregularities found by the CGU in the cities with the fact that they were inspected more than once. Besides the state capacity present in these cities played a role in this verification. In order to identify the variation with the irregularities in the inspection performed in the Espírito Santo's cities, the results of the irregularity verification were compared between the first and second inspection, where an increase of 23.68% in these irregularities were identified. Besides, in order to supplement the research analysis, inspired by the studies of Abrucio and Segatto (2020), an index of Municipal Capacity was elaborated, considering three dimensions of analysis: a) institutionalisation and autonomy, b) technical-bureaucratic, and c) political-relational. The results showed that, between the first and the second inspection carried out by the Controladoria, in the cities that have a State Capacity lower than the average, there was an increase in irregularities of 75%. Whereas the cities that stayed above average in the index, there was a reduction in irregularities of 16.33%. As a result, the inspections made by the CGU did not have a positive effect in the reduction of the number of verified irregularities, Taking into account that such irregularities continue to occur in the audited cities, even after being inspected more than once. Therefore it can be confirmed that the state capacity in these cities contribute to the reduction of the irregularities found in the educational management.

Key words: Basic Education, Educational funding, Controladoria Geral da União. State Capacity. Federalism and Educational Policies.

LISTA DE SIGLAS

AD	Arrecadação Direta
AEE	Atendimento Educacional Especializado
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
Cacs	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAE	Conselho de Alimentação Escola
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCCI	Comissão de Coordenação de Controle Interno
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CGU/PR	Corregedoria-Geral da União (vinculada à Presidência da República)
CME	Conselho Municipal de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CTB	Carga Tributária Bruta
CTN	Código Tributário Nacional
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fineduca	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundescola	Fundo de Fortalecimento da Escola
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPIexp	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos
ITRm	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - cota-parte dos Municípios
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional
LDE	Laboratório de Dados Educacionais
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
PAR	Plano de Ações Articuladas
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFEF	Programa de Fiscalização em Entes Federativos
PFSP	Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação

PNTE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PR	Presidência da República
Proep	Programa de Expansão da Educação Profissional
Promed	Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
RBE	Revista Brasileira de Educação
RBPAE	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação
RD	Receita Disponível
RIGs	Relações Intergovernamentais
Saeb	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SciELO	Scientific Electronic Library Online
SEE	Secretaria Estadual de Educação
SCI	Sistema de Controle Interno
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SME	Secretaria Municipal de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
SPCI	Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas
TCU	Tribunal de Contas da União
Ufes	Universidade Federal do Espírito Santo
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFPR	Universidade Federal do Paraná

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Pesquisas que apontam irregularidades relacionadas às capacidades estatais dos entes.....	26
Quadro 2	Pesquisas que apontam corrupção como objeto.....	31
Quadro 3	Variáveis da Capacidade Estatal das Secretarias Municipais de Educação.....	53
Quadro 4	Municípios capixabas fiscalizados no programa PFSP por ano.....	58
Quadro 5	Entes federativos capixabas fiscalizados no programa FEF por ano.....	59
Quadro 6	Programas/ações Federais de Assistência Técnica na Educação (2003 a 2018).....	61
Quadro 7	Programas/ações Federais de Assistência Financeira na Educação (2003 a 2018).....	61
Quadro 8	Indicadores de Capacidade Estatal das Secretarias Municipais de Educação.....	88
Quadro 9	Municípios com órgão gestor Independente (secretaria próprias/secretaria conjunta).....	89
Quadro 10	Acesso ao cargo de Direção Escolar por tipo.....	90

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Variação de matrículas na educação básica no Brasil entre 2007 e 2018.....	38
Gráfico 2	Gasto em educação da União 2008-2017 (R\$ bilhões constantes de 2017).....	39
Gráfico 3	Distribuição federativa da arrecadação direta (AD) - 1987-2017.....	40
Gráfico 4	Distribuição federativa da Receita Disponível (RD) - 1987-2017.....	41
Gráfico 5	Percentual de matrículas por Dependência Administrativa - Espírito Santo (2018).....	66
Gráfico 6	Variação de matrículas na educação básica no estado do Espírito Santo entre 2007 e 2018.....	67
Gráfico 7	Número de matrículas do ensino fundamental na rede pública.....	68
Gráfico 8	Formação dos professores durante a primeira fiscalização.....	93
Gráfico 9	Formação dos professores durante a segunda fiscalização.....	94
Gráfico10	Nível médio de Capacidade Estatal constatado.....	99

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Teses de doutoramento, dissertações de mestrado e artigos científicos encontradas nos portais.....	24
Tabela 2	Municípios selecionados e ano em que foram fiscalizados.....	52
Tabela 3	Recursos fiscalizados entre 2003 e 2018 na função educação no ES.....	63
Tabela 4	Número de matrículas por etapas de ensino - Espírito Santo (2018).....	65
Tabela 5	Irregularidades por fiscalização no município de Alegre/ES.....	70
Tabela 6	Irregularidades por fiscalização no município de Colatina/ES.....	72
Tabela 7	Irregularidades por fiscalização no município de Iconha/ES.....	73
Tabela 8	Irregularidades por fiscalização no município de Laranja da Terra/ES.....	75
Tabela 9	Irregularidades por fiscalização no município de Nova Venécia/ES.....	76
Tabela 10	Irregularidades por fiscalização no município de Pancas/ES.....	78
Tabela 11	Irregularidades por fiscalização no município de Pedro Canário/ES.....	80
Tabela 12	Irregularidades por fiscalização no município de Rio Bananal/ES.....	81
Tabela 13	Irregularidades por fiscalização no município de São Mateus/ES.....	83
Tabela 14	Irregularidades por fiscalização no município de Venda Nova do Imigrante/ES.....	85
Tabela 15	Varição percentual do total de irregularidades identificadas nos municípios da amostra.....	86
Tabela 16	Varição percentual das irregularidades identificadas nos municípios da amostra por programa.....	86

Tabela 17	Varição percentual de irregularidades por categoria de ação.....	87
Tabela 18	Número de matrículas totais por docente.....	91
Tabela 19	Percentual de servidores estatutários.....	92
Tabela 20	Número de matrículas por unidades de ensino urbana.....	95
Tabela 21	Número de matrícula por creche na educação infantil - etapa creche urbana.....	95
Tabela 22	Nível de capacidades estatais das secretarias municipais de educação por ano	97
Tabela 23	Nível de Capacidades alcançada por município.....	98
Tabela 24	Varição percentual das irregularidades dos municípios abaixo da média de Capacidade Estatal.....	100
Tabela 25	Varição percentual das irregularidades dos municípios acima da média de Capacidade Estatal.....	100

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Mapa da frequência de municípios auditados pela CGU entre 2003 e 2018.	60
Figura 2	Mapa dos municípios da amostra auditados pela CGU.....	69

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
CAPÍTULO I - AS DISCUSSÕES NO CAMPO CIENTÍFICO SOBRE A ATUAÇÃO DOS PROGRAMAS DE FISCALIZAÇÃO DA CGU E SUA INSERÇÃO NA EDUCAÇÃO.....	23
1.1 LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO.....	23
1.2 OS PROGRAMAS DE FISCALIZAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO E O DEBATE SOBRE A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS NA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	25
1.3 INDÍCIOS DE CORRUPÇÃO NAS CONSTATAÇÕES DA CGU NA EDUCAÇÃO.....	31
CAPÍTULO II - EDUCAÇÃO E FEDERALISMO NO BRASIL.....	36
2.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	42
CAPÍTULO III - AS CAPACIDADES ESTATAIS E A METODOLOGIA DE ANÁLISE NA EDUCAÇÃO.....	47
3.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE.....	51
CAPÍTULO IV - A CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO E OS PROGRAMAS DE FISCALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO.....	55
4.1 HISTÓRICO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO.....	55
4.2 OS PROGRAMAS DE FISCALIZAÇÃO DA CGU.....	57
4.2.1 Atuação dos programas da CGU no estado do Espírito Santo.....	58
CAPÍTULO V - ESPÍRITO SANTO: A RELAÇÃO ENTRE AS CAPACIDADES ESTATAIS E AS IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DOS RECURSOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	65
5.1 EDUCAÇÃO NO ESPÍRITO SANTO.....	65
5.2 MUNICÍPIOS DA AMOSTRA.....	68
5.3 VARIAÇÃO PERCENTUAL ENTRE AS FISCALIZAÇÕES REALIZADAS PELA CGU.....	86
5.4 IDENTIFICANDO AS CAPACIDADES ESTATAIS NOS MUNICÍPIOS DA AMOSTRA.....	88
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	101

REFERÊNCIAS.....	104
-------------------------	------------

INTRODUÇÃO

O interesse pelo campo do financiamento da educação relaciona-se com minha experiência social, acadêmica, profissional e política, pois além de pesquisador, sou professor do ensino fundamental e da educação infantil em Serra, município que integra a Região Metropolitana da Grande Vitória no estado do Espírito Santo. Ao longo da minha trajetória profissional, atuei como diretor escolar, como conselheiro e secretário executivo do Conselho Municipal de Educação, representando os trabalhadores em educação, presidindo a Comissão Permanente de Finanças; também fui membro do Fórum Municipal de Educação e, atualmente, sou conselheiro do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Cacs/Fundeb), representando a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE).

Além dessa trajetória, esta dissertação compõe os trabalhos desenvolvidos no âmbito do Grupo de Pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais¹, da Linha de Pesquisa Educação, Formação Humana e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), que se propõe a analisar as relações entre a organização do Estado em contextos federativos e as políticas educacionais.

O objetivo da pesquisa foi analisar a relação entre a incidência de irregularidades na execução dos recursos federais dos programas de assistência financeira da União na educação no estado do Espírito Santo e as Capacidades Estatais dos entes fiscalizados mais de uma vez pela Controladoria Geral da União (CGU) entre os anos de 2003 e 2018. A hipótese é que existe relação entre a redução das irregularidades constatadas pela CGU nos municípios e o fato de terem sido fiscalizados mais de uma vez, e que as capacidades estatais presentes nesses municípios na segunda fiscalização interferiram nessas constatações.

Como meio de auxiliar no alcance desse objetivo geral, estabelecemos os seguintes objetivos específicos: a) compreender as discussões no campo científico acerca da fiscalização de programas pela CGU; b) investigar as relações federativas nos contextos da oferta educacional no Brasil e de seu financiamento; c) identificar as capacidades estatais dos municípios do Espírito Santo fiscalizados em dois momentos no contexto do PFSP/PFEF, a partir das irregularidades indicadas nos relatórios da CGU; d) examinar a atuação da CGU nas perspectivas de sua

¹ Grupo de pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais. dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/9974772407621162.

historicidade e de sua atuação como instância fiscalizadora de programas de transferência de recursos destinados à educação básica pública; e e) analisar a relação entre as capacidades estatais de municípios do Espírito Santo e as irregularidades apontadas pela CGU na execução de programas de transferência de recursos destinados à educação básica pública, no período de 2003 a 2018.

Sendo assim, esta pesquisa se pautou em duas questões de investigação: a) as fiscalizações realizadas pela CGU no estado do Espírito Santo tiveram efeito positivo na redução das irregularidades constatadas nos entes fiscalizados mais de uma vez?; e b) as capacidades estatais dos municípios fiscalizados mais de uma vez interferiram na variação dessas irregularidades constatadas pelos auditores da CGU?

Salienta-se que a CGU é o órgão central do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, e exerce as funções de auditoria interna, corregedoria, ouvidoria e transparência, prevenção e combate à corrupção do Sistema de Controle Interno (SCI) do Poder Executivo Federal. Sua estrutura organizacional, com sede administrativa situada em Brasília encontra-se distribuída nos 26 estados da federação, em unidades técnicas estaduais (Controladorias Regionais). Sua atuação está fundamentada no artigo 74 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter um sistema de controle interno de forma integrada (BRASIL, 1988).

Em 2003, a CGU criou um programa de fiscalização para realizar um acompanhamento mais eficiente do uso dos recursos transferidos pela União aos entes subnacionais, de modo a reduzir a corrupção e o mau uso de recursos públicos pelos gestores em todas as esferas da administração pública, chamado Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos (PFSP). O Programa utilizava a metodologia de sorteios das loterias da Caixa Econômica Federal para selecionar, aleatoriamente, municípios para serem fiscalizados.

Após as fiscalizações, os auditores emitiam relatórios descritivos contendo as constatações das irregularidades encontradas na execução dos programas federais, indicando aos gestores locais as medidas que necessitavam adotar para corrigi-las. Com o tempo, por meio da experiência adquirida em edições anteriores, a metodologia do programa foi aprimorada. Em 2015, o programa adotou outros critérios de seleção além dos sorteios, passando a ser chamado de Programa de Fiscalização em Entes Federativos (PFEF).

Dentre as áreas fiscalizadas, a educação aparece em destaque devido aos diversos programas de transferências existentes entre os entes federados para a manutenção da educação básica no país, tornando-se um dos alvos das fiscalizações promovidas pela CGU.

Os motivos pelos quais ocorrem essas transferências e os caminhos que esses recursos percorrem antes de chegarem ao seu destino, bem como o funcionamento do financiamento da educação no Brasil estão relacionadas a diversos fatores da organização federativa do país, principalmente no que diz respeito à divisão de responsabilidades entre os entes federados e às regras de arrecadação e distribuição dos tributos e contribuições.

O Brasil é uma federação composta por 26 estados, um distrito federal e mais de 5 mil municípios, o que, historicamente, dificultou a implementação de políticas públicas que alcançassem todo o território nacional, caso da educação básica. Isso pode ser observado, principalmente, no ensino fundamental pois, mesmo com a implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996, a União ainda não conseguiu implementar um padrão mínimo de qualidade que seja oferecido de forma equânime em todo o território nacional. Conforme os dados educacionais da Pnad Contínua de 2020, apresentados pela Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, a média nacional dos estudantes do ensino fundamental em atraso escolar chega a 18%, e cerca de 505 mil crianças entre 6 e 14 anos não frequentam essa etapa da educação básica, estando fora da escola.

Outro ponto a destacar é o processo de municipalização na educação, impulsionado pela implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), a partir da segunda metade da década de 1990, invertendo a tendência estadualista da oferta de instrução elementar que ocorria há mais de um século (ARAÚJO, 2010).

Durante cerca de sessenta anos, entre 1935 e 1995, os municípios foram responsáveis por, no máximo, um terço da matrícula total no Brasil. A partir de 1995 iniciou-se uma rápida inflexão, de forma tal que, em 2013, os municípios já eram responsáveis por 56% do total de matrículas, os estados, por 29% e a rede privada, por 15%. Considerando apenas a rede pública, a esfera municipal respondia por 69% das matrículas do ensino fundamental (PINTO, 2014).

Nesse contexto, justifica-se a necessidade de se analisar as relações federativas que incidem no financiamento da educação básica nos municípios, dentre elas as políticas de transferências de

recursos da União, bem como sua implicação na qualidade da educação básica nos entes subnacionais. Portanto, a análise produzida nesta pesquisa recairá sobre as irregularidades na execução dos recursos da assistência financeira da União transferidos para a educação básica no estado do Espírito Santo entre os anos de 2003 e 2018. A justificativa para essa delimitação temporal se deve à disponibilização dos relatórios pela CGU, referentes a esse mesmo período, no início desta pesquisa.

A definição do locus da pesquisa se deu em razão da escassez de estudos que analisassem a efetividade do programa de fiscalização da CGU nos municípios auditados mais de uma vez. Desse modo, a escolha do estado do Espírito Santo a se faz relevante não apenas por sua relação com o pesquisador, mas, sobretudo, porque esse ente federado foi incluído em todas as fases do programa de fiscalização da CGU por sua dimensão territorial e sua divisão política permitirem um acompanhamento mais próximo, facilitando a atuação da Controladoria.

Este trabalho está organizado da seguinte forma: no primeiro capítulo, apresentamos o levantamento bibliográfico e as discussões no campo científico sobre a atuação dos programas de fiscalização da CGU e sua inserção na educação. No segundo capítulo, discutiremos as relações federativas na oferta educacional no Brasil e seu financiamento. Em seguida, apresentaremos o referencial teórico-metodológico que fundamentou as análises desenvolvidas no capítulo final a partir das categorias de análise extraídas, de modo a subsidiar a discussão sobre os indicadores de capacidades estatais na busca por identificar o perfil dos municípios e relacioná-los aos resultados das constatações de irregularidades encontradas nos relatórios da CGU.

CAPÍTULO I

AS DISCUSSÕES NO CAMPO CIENTÍFICO SOBRE A ATUAÇÃO DOS PROGRAMAS DE FISCALIZAÇÃO DA CGU E SUA INSERÇÃO NA EDUCAÇÃO.

Este capítulo apresenta as contribuições acadêmicas no período de 2004 a 2020 que versam sobre a atuação da CGU sobre os programas de transferência para educação básica. A partir da leitura das obras, identificamos as categorias de análise que nos auxiliaram no alcance dos nossos objetivos, bem como nas respostas às nossas questões de investigação. Primeiramente, apresentaremos o levantamento bibliográfico realizado junto aos principais portais acadêmicos, em seguida, apontaremos as relações identificadas nesses estudos que coadjuvaram no desenvolvimento da nossa pesquisa.

1.1 LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO


Com os objetivos de buscar informações para o desenvolvimento da pesquisa e de conhecer a produção acadêmica nacional sobre a atuação dos programas de fiscalização da CGU – “Fiscalização por Sorteios Públicos” e “Fiscalização por Entes Federativos” –, efetivamos um levantamento bibliográfico no Banco de Teses & Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); no Portal de Periódicos Capes; no Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD); no *Scientific Electronic Library Online* (SciELO); e no banco de artigos da Revista² da CGU, periódico científico editado pelo órgão.

As buscas foram realizadas no mês de junho de 2021, para a qual utilizamos operadores booleanos que permitiram a combinação dos seguintes descritores: “*Controladoria Geral da União AND Educação*” OR “*Controladoria Geral da União AND Sorteios Públicos*” OR “*Controladoria Geral da União AND Fiscalização em Entes Federativos*”. Desconsiderando as publicações repetidas nos portais pesquisados, identificamos 84 (oitenta e quatro) trabalhos, entre artigos científicos, dissertações de mestrado e teses de doutorados, das mais diferentes

² Periódico científico editado pela Controladoria Geral da União, voltado à difusão e promoção do conhecimento e da pesquisa nos diversos temas relacionados à atuação a CGU, com destaque para *accountability* e políticas anticorrupção; controle interno e auditoria pública; governança e riscos; correição e responsabilização administrativa; transparência e controle social; integridade e ética pública; ouvidoria e participação social; e prevenção e combate à corrupção (CGU, 2020).

áreas do conhecimento científico, dentre elas, das Ciências da Saúde, Ciências Agrárias, Ciências Sociais e Ciências Humanas (Tabela 1).

Tabela 1 - Teses de doutoramento, dissertações de mestrado e artigos científicos encontradas nos portais.

	
Descritores utilizados:	“Controladoria Geral da União AND Educação”; OR “Controladoria Geral da União AND Fiscalização por Sorteios Públicos”; OR “Controladoria Geral da União AND Fiscalização em Entes Federativos”.
Resultados: IBICT	07 Teses de doutorado 30 Dissertações de mestrado
Resultados: CAPES	07 Teses de doutorado 29 Dissertações de mestrado 99 Artigos científicos
Resultados SciELO	08 Artigos científicos
Resultados Revista CGU	11 Artigos científicos
Foram encontradas entre os portais 06 Teses, 14 Dissertações e 50 artigos repetidos.	

Fonte: Elaboração do autor a partir dos portais.

A partir da leitura dos trabalhos, selecionamos aqueles que apresentaram maior aproximação com o nosso objetivo, e desconsideramos aqueles que não dialogavam com a temática proposta, ou seja, os que não abordavam a atuação da CGU e seus programas e nem discorriam sobre as transferências de recursos para educação básica. Como fonte complementar, foram feitas consultas à Revista Brasileira de Administração e à rede de pesquisa ResearchGate. Dessa forma, ao final da triagem, foram selecionados 29 trabalhos que dialogavam diretamente com o objeto desta pesquisa, sendo 03 (três) teses de doutoramento, 10 (dez) dissertações de mestrado e 16 artigos acadêmicos.

Apesar dos programas de fiscalização da CGU existirem há quase duas décadas, poucos trabalhos foram desenvolvidos sobre sua atuação nas políticas educacionais e sobre sua relação com o financiamento da educação. Tanto as etapas do Programa de Fiscalização por Sorteios Público (PFSP), de 2003 a 2014, quanto os ciclos do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (PFEF), a partir de 2015, são discutidos principalmente em trabalhos nas áreas da administração

pública, das Ciências Contábeis e da Economia, recaindo especialmente sobre as irregularidades das contratações públicas em municípios brasileiros.

Encontramos pesquisas que utilizaram suas constatações para identificar o descumprimento dos dispositivos constitucionais que asseguram os direitos de crianças e adolescentes (RUA, 2017); pesquisas que analisaram a aplicação dos recursos federais destinados às áreas de saneamento e habitação dos municípios brasileiros por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (RODRIGUES; SANTO & FARONI, 2018); trabalhos que discorreram sobre a atuação da Agricultura Familiar no fornecimento de produtos agrícolas, (GOMES, 2017); estudos que avaliaram as fragilidades nos processos de licitação na área de saúde (LAURINHO, DIASA e MATTOSA, 2017), entre outros. Tais pesquisas serviram como apoio para a identificação da diversidade da atuação da CGU no país, todavia nos debruçaremos apenas sobre sua relação com as políticas educacionais.

Os estudos selecionados na revisão se inserem nesta pesquisa a partir do agrupamento dos trabalhos em duas temáticas predominantes: aqueles que apresentam a relação entre as irregularidades constatadas nos relatórios da CGU e a Capacidade Estatal dos entes fiscalizados, e os estudos que focam no debate sobre corrupção.

1.2 OS PROGRAMAS DE FISCALIZAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO E O DEBATE SOBRE A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS NA EDUCAÇÃO BÁSICA

O primeiro grupo de trabalhos encontrados (Quadro 1) abordam questões relacionadas às capacidades estatais dos entes federados em executar, de forma adequada, as políticas públicas, tais como as condições estruturais e os processos organizacionais e administrativos, que deveriam viabilizar o cumprimento dos objetivos estabelecidos. Dessa forma, os estudos desse grupo abordam questões relacionadas à análise da atuação dos conselhos de controle social, bem como à gestão dos programas de transferências de recursos do governo federal a partir das constatações dos relatórios da CGU.

Quadro 1 - Pesquisas que apontam irregularidades relacionadas as capacidades estatais dos entes

Ano	Trabalho/Autores
2004	Análise das Irregularidades na Administração Municipal do FUNDEF: Constatações do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União./ Marcos Mendes
2013	O FNDE e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social nos municípios de pequeno porte./ Jesse Rodrigues Ferreira.
2015	Atuação dos conselhos de políticas públicas do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação e o combate à corrupção./ André Gomes Pontes
2015	Avaliação de impacto das auditorias da CGU nos recursos do FUNDEF./ Gustavo Frederico Longo
2016	Atuação de nutricionistas responsáveis técnicos pela alimentação escolar de municípios de Minas Gerais e Espírito Santo./ Anelise Andrade de Souza, Olívia Maria de Paula Alves Bezerra, Elido Bonomo, Camilo Adalton Mariano da Silva
2017	Análise da Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE a partir de Instrumentos de Avaliação de Políticas e Fiscalização de Programas Governamentais./ Bruno de Jesus Lopes
2017	Avaliação da atuação do controle interno no FNDE: estudo de caso nos Programas Educacionais./ Elésio Brasileiro Duarte
2018	Gestão municipal e corrupção na implementação de programas educacionais federais./ Cecília Olivieri, Bruno Martinelli, Pedro Massucatto e Carolina Bragança Silva
2018	Relação entre a Atuação dos Conselhos Municipais do FUNDEB e os Desperdícios Ativos e Passivos./ Daniele Silva Rodrigues, Nálbia de Araújo Santos e Luana Aparecida Pereira
2018	Controle social: a atuação dos conselhos municipais na Região Nordeste./ Rosane Maria Pio da Silva, Andréa de Oliveira Gonçalves, Carlos Santos e Elaine Cristina Pirkiel
2018	Ensaio Sobre Auditorias Municipais e Oportunidades./ Daniella Medeiros Cavalcanti
2019	Programa de Fiscalização de Entes Federativos: Uma Comparação dos Resultados entre os Municípios Fiscalizados Por Mais de Uma Vez./ Daniele Silva Rodrigues, Carlos Alexandre Moreira Martins, Nálbia de Araújo Santos, Gislaine Aparecida Santana Sediayama e Ronan Pereira Capobiango
2019	Análise das principais irregularidades ocorridas na execução das ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), durante o período de 2003 a 2018, no estado de Roraima./ Alessandre Franklin Evangelista Pinagé

Fonte: Elaboração própria (2022).

O trabalho mais antigo encontrado foi o do economista Marcos Mendes (2004), que tratou sobre as irregularidades identificadas pela CGU na gestão do Fundef em 67 municípios brasileiros no ano de 2003. As constatações foram categorizadas pelo autor conforme o tipo de irregularidade, frequência de ocorrência e montante financeiro envolvido, as quais identificaram irregularidades em 13% dos recursos transferidos aos municípios. O autor identifica a existência de uma baixa capacidade administrativa dos municípios que descreve como “mais carentes”, ou seja, aqueles que possuem menor capacidade de arrecadação e de infraestrutura para executar as políticas públicas, apontando a necessidade de maior atuação do governo federal junto a esses entes, no que tange à oferta de formação adequada e à instauração de instrumentos de controle locais. Descreve, ainda, que tais fragilidades incapacitam a atuação dos conselhos de controle social, que não conseguem exercer suas funções devido à falta de estrutura.

A discussão sobre os conselhos de controle social também aparece nos trabalhos de Jesse Rodrigues Ferreira (2013); André Gomes Pontes (2015); Rosane Maria Pio da Silva, Andréa de Oliveira Gonçalves, Carlos Santos e Elaine Cristina Pirkiel, (2018); e Daniele Silva Rodrigues, Nálbia de Araújo Santos e Luana Aparecida Pereira (2018).

Ferreira (2013), ao analisar os relatórios do PFSP entre os anos de 2003 e 2010, identificou que 96% dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb demonstraram fragilidades na execução de suas atribuições, devido à ausência de formação adequada e de infraestrutura, além de uma forte relação partidária entre os presidentes desses Conselhos e os prefeitos de suas cidades, constatado em 86% dos municípios.

Na mesma linha, Pontes (2015) identificou que a atuação desses conselhos ocorre de forma eficiente nas ações de controle consideradas “mais simples”, como as identificadas a partir da conferência de extratos bancários de movimentação de recursos nas folhas de pagamento. No entanto, demonstram uma significativa limitação no que diz respeito à capacidade de identificar indícios de corrupção, principalmente, por falta de estrutura e de conhecimento técnico para o exercício da fiscalização e por falta de clareza em relação às competências do poder público.

Silva et. al (2018) identificaram falhas quanto à atuação dos conselhos no acompanhamento das diversas políticas públicas relacionadas à área de saúde, educação e assistência social. Os autores constataram problemas recorrentes relativos à atuação dos conselhos, principalmente no que diz respeito ao acompanhamento da execução dos recursos públicos e à falta de capacitação dos conselheiros, o que dificulta o pleno alcance de seus propósitos.

Já o estudo de Rodrigues et. al, (2018) indicou que a ineficiência da atuação dos conselhos municipais na execução dos programas contribui significativamente para a incidência da constatação de casos com indícios de corrupção e má gestão nos gastos públicos, além do aumento considerável das constatações dessas irregularidades nos municípios nos quais os administradores exerciam o segundo mandato eletivo.

Tais estudos apontaram que as fragilidades dos conselhos de controle social dos entes em executar suas políticas estão relacionadas às capacidades estatais, como falta de infraestrutura física e logística para atuação dos conselheiros, ausência de formação específica para execução de suas atribuições e baixo comprometimento do governo central na oferta de condições para que a União, os estados, municípios e o DF possam desenvolver suas funções.

Vale ressaltar que o desenvolvimento das capacidades estatais dos municípios não se deu de forma linear em todo território nacional, pois tais competências estão atreladas a diversos fatores geográficos, econômicos, sociais e políticos, sendo que a descentralização da oferta educacional promovida pela CF/88 e LDB/96 não vislumbraram essas adversidades, deixando de garantir aos

entes municipais as condições mínimas para uma atuação satisfatória frente a esse processo, culminando numa atuação limitada dos conselhos de controle social.

Ainda sobre como as capacidades estatais dos entes municipais interferem na execução dessas políticas descentralizadas, foram encontrados diversos estudos que utilizam os relatórios de fiscalização da CGU para analisar os programas de transferência de recursos na educação. O programa da educação que mais se destacou entre as pesquisas encontradas foi o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em razão da grande incidência de irregularidades identificadas em sua execução.

Dentre os estudos que apresentam as fragilidades identificadas nos relatórios da CGU nos diversos períodos da implementação do programa estão os de Bruno de Jesus Lopes (2017), Elésio Brasileiro Duarte (2017), Cecília Olivieri, Bruno Martinelli, Pedro Massucatto e Carolina Bragança Silva (2018), Carlos Alexandre Moreira Martins, Nálbia de Araújo Santos, Gislaine Aparecida Santana Sedyama e Ronan Pereira Capobiango (2019), Anelise Andrade de Souza, Olívia Maria de Paula Alves Bezerra, Elido Bonomo, Camilo Adalton Mariano da Silva (2016), e Alexandre Franklin Evangelista Pinagé (2019).

Lopes (2017) aponta que os problemas encontrados na implementação do PNAE se originam de dois fatores: o primeiro, do modelo do programa, considerado centralizador e pouco pluralista; o segundo, pela burocracia no nível da sua implementação, que se intensifica com as falhas dos gestores em executá-la. O autor explorou o conteúdo dos relatórios de fiscalização dos anos de 2009 a 2016 e identificou que mais de 80% dos municípios fiscalizados possuíam irregularidades na execução do PNAE, com destaque para o controle social e os processos de aquisição de alimentos. Tais fatores, podem ser considerados inerentes à implementação local da política, cuja efetividade está vinculada à capacidade dos municípios. O autor identificou, ainda, maior incidência de irregularidades nos municípios com menor arrecadação, e concluiu que o problema na implementação das políticas públicas no Brasil não se dá apenas pelo desenho institucional federativo mas, também, pelas fragilidades na atuação de gestores municipais.

O estudo de Duarte (2017) também apontou a incapacidade municipal em alguns aspectos da execução do PNAE, principalmente no que tange às condições de operacionalização das legislações que regem as licitações, à ausência de formação e de pessoal qualificado, além de problemas nos conselhos de controle social. Ao analisar os relatórios dos anos de 2009 e 2010, Duarte (2017) considerou que tais fatores foram os principais motivadores das irregularidades

identificadas pela CGU. O autor afirma, ainda, que as mesmas dificuldades foram encontradas na execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), delimitando as fragilidades na condução dos processos, tanto por parte do FNDE, no que tange a ações de capacitação de agentes públicos, quanto por parte dos entes subnacionais, que necessitam implementar ações mais efetivas de controle interno.

As pesquisas de Souza et. al (2016), ao analisar a atuação de técnicos nutricionistas responsáveis pela alimentação escolar de municípios dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, e a de Pinagé (2019), ao analisar as irregularidades ocorridas na execução das ações do PNAE no estado de Roraima, encontraram resultados muito semelhantes. Afetando a qualidade da alimentação ofertada aos escolares, ambas as pesquisas identificaram o descumprimento de atribuições essenciais do programa, tais como: insuficiência de nutricionistas para atuação nos municípios, falta de infraestrutura básica para o seu funcionamento, carência de programas de capacitação continuada para os profissionais, desconhecimento dos gestores em relação ao funcionamento do programa, assim como falta de capacitação e infraestrutura para os conselheiros desempenharem seu papel de fiscalizadores de forma eficiente.

Nesse sentido, o estudo de Olivieri et. al (2018) ressalta a necessidade de uma atuação mais afirmativa do governo federal para melhorar a execução dos programas federais nos municípios, visto que os programas que concentram mais casos de má gestão e indícios de fraude foram o PNAE, o Fundeb e o PNATE. Esse estudo foi desenvolvido a partir dos relatórios de fiscalização da CGU do ano de 2014 e demonstrou que a maior parte das pesquisas que utilizam esses relatórios enfatizam os casos de corrupção, sendo que esses trabalhos indicam que o maior problema dos municípios não seria a corrupção, mas a má gestão, ou seja, a dificuldade de aplicar esses recursos de forma eficiente. Apontou ainda que a supervalorização do debate sobre a corrupção reforça o estereótipo negativo em relação ao serviço público e acaba desviando o foco das análises dos problemas da qualidade da gestão, que ocorrem com maior frequência e estão interligados às capacidades dos municípios de executarem as políticas públicas.

Alguns trabalhos analisam se o controle exercido pela CGU promove algum efeito disciplinar capaz de diminuir as irregularidades constatadas ou melhorar as práticas administrativas nos municípios fiscalizados. Nesse grupo encontramos os estudos de Gustavo Frederico Longo (2015), Daniele Silva Rodrigues, Carlos Alexandre Moreira Martins, Nálbia de Araújo Santos, Gislaine Aparecida Santana Sedyama e Ronan Pereira Capobianco (2019) e de Daniella Medeiros Cavalcanti (2018).

Longo (2015) identificou que a atuação da CGU não incidiu de forma significativa no comportamento dos gestores municipais fiscalizados, promovendo, tão-somente, mudanças pontuais em alguns aspectos da gestão municipal, entre eles a dimensão dos equipamentos pedagógicos, que apresentaram melhores índices no provimento de materiais audiovisuais e de informática pelas escolas dos municípios do grupo de controle, diferente das demais dimensões analisadas que não apresentaram variação, tais como a infraestrutura das escolas, as dependências das escolas, os docentes/ funcionários das escolas.

Cavalcanti (2018), por sua vez, apresenta um impacto positivo da fiscalização da CGU ao constatar uma, mesmo que pequena, redução de irregularidades nas prestações de contas do PNAE e uma melhora na oferta de merenda escolar. A autora acrescenta que a possibilidade de serem fiscalizados novamente acaba por disciplinar a atuação dos gestores, exigindo maior qualificação dos técnicos que atuam nos programas.

Rodrigues et. al (2019) comparam as constatações de irregularidades entre os relatórios dos municípios que foram fiscalizados mais de uma vez, na hipótese de que tenha ocorrido uma redução de “desperdícios” entre a primeira e a segunda fiscalização nos mesmos municípios. Os resultados apontaram uma redução nos casos que apresentam indícios de corrupção na aplicação desses recursos. Entretanto, em relação a irregularidades identificadas como produzidas pela má gestão aumentaram na segunda fiscalização. Apontam, ainda, que os prefeitos e administradores públicos, muitas vezes, cometem irregularidades por desconhecimento da parte técnica e das normas e, embora isso não seja uma desculpa para as irregularidades observadas, é um possível sintoma da falta de incentivos governamentais na capacitação dos gestores.

As semelhanças encontradas nos estudos selecionados demonstram o quanto as capacidades dos entes subnacionais interferem na execução das políticas públicas, e que uma análise voltada apenas para as irregularidades encontradas pelas fiscalizações da CGU não representa a diversidade de fatores que interferem na sua execução. Como apresentado, dentre as principais irregularidades identificadas nas fiscalizações, os casos provenientes da deficiência estrutural e financeira da estrutura administrativa e as falhas ocasionadas por erros de gestão ou por falta de capacitação e conhecimento normativo aparecem com maior incidência de que os casos envolvendo ações ilícitas, como o favorecimento de grupos nos processos licitatórios, ou o desvio dos recursos públicos, conforme apresentaremos a seguir.

1.3 INDÍCIOS DE CORRUPÇÃO NAS CONSTATAÇÕES DA CGU NA EDUCAÇÃO

O segundo grupo de trabalhos selecionados (Quadro 2) aborda, especificamente, a questão da corrupção no serviço público. Esses estudos buscam identificar, por meio dos relatórios de fiscalização da CGU, os casos de corrupção que promoveram o desperdício do recurso público. Essa categoria se destaca devido à abordagem assumida pelos autores, enfatizando os casos de corrupção como objeto de suas pesquisas. Acredita-se que o motivo de realização desses estudos esteja relacionado à atuação da CGU e aos objetivos dos programas de fiscalização no combate à corrupção e ao desperdício de recursos públicos.

Quadro 2 - Pesquisas que apontam corrupção como objeto

Ano	Trabalho/Autores
2008	Corrupção, má gestão, e desempenho educacional: evidências a partir da fiscalização dos municípios./ Claudio Ferraz, Frederico Finan e Diana Bello Moreira.
2010	Corrupção e políticas públicas: uma análise empírica dos municípios brasileiros./ Clóvis Alberto Vieira
2013	Corrupção e composição dos gastos governamentais: evidências nos municípios do Brasil a partir do programa de fiscalização por sorteios públicos na Controladoria-Geral da União./ Olavo Venturim Caldasem
2016	Corrupção e composição dos gastos governamentais: evidências nos municípios do Brasil a partir do programa de fiscalização por sorteios públicos na Controladoria-Geral da União./ Olavo Venturim Caldasem, Cristiano Machado Costa, Marcelo Sanches Pagliarussi
2018	Evidências de efeitos da corrupção no desempenho social de municípios brasileiros./ Guilherme Viana Ferreira
2020	Corrupção e má gestão nos gastos com educação: fatores socioeconômicos e políticos./ Daniele Silva Rodrigues, Walmer Faroni, Nálbia de Araújo Santos, Marco Aurélio Marques Ferreira e Josediton Alves Diniz

Fonte: Elaboração própria (2022).

Antes de adentrar nessa questão, se faz necessário compreender a definição legal para corrupção, que está instituída por meio do Código Penal, relacionada de duas formas, como crimes de corrupção passiva (Artigo 317) e corrupção ativa (Artigo 333), vejamos:

Corrupção passiva - Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: [...]

Corrupção ativa - Art. 333 Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: [...] (BRASIL, 1940).

Dessa forma, vale destacar que a atuação da CGU com os referidos programas de fiscalização é limitada à identificação das irregularidades, que podem ser caracterizadas por possuírem indícios de corrupção e de desperdício dos recursos públicos. Não compete à instituição julgar e condenar tais ações, mas encaminhá-las às instituições responsáveis, e prevenir para que não voltem a ocorrer.

Nesse sentido, os estudos de Claudio Ferraz, Frederico Finan e Diana Bello Moreira (2008), Clóvis Alberto Vieira (2010), Guilherme Viana Ferreira (2018), Daniele Silva Rodrigues, Walmer Faroni, Nálbia de Araújo Santos, Marco Aurélio Marques Ferreira e Josedilton Alves Diniz (2020) utilizaram a mesma metodologia para categorizar os casos de corrupção e de má gestão diante das irregularidades encontradas nos relatórios de fiscalização da CGU. Os autores definiram como corrupção toda irregularidade que apresente indícios de fraude, de superfaturamento ou de desvio de recursos, mesmo sem que tenham sido julgadas, e como má gestão, qualquer outra irregularidade administrativa que não se enquadre em uma das três categorias anteriores.

Acreditamos que tal abordagem, sem a adequada contextualização, se mostra enviesada, pois desconsidera as capacidades individuais de cada ente federado fiscalizado, suas particularidades ou até a possibilidade da ocorrência de falhas dos auditores na análise dos documentos, generalizando a ideia de que o serviço público estatal não funciona, é mal gerido ou deveria ser gerido com as normativas gerenciais do mercado, sendo, assim, deletéria ao imaginário da população sobre o serviço público brasileiro.

Ferraz, Finan e Moreira (2008) criaram a metodologia replicada pelos demais autores, na qual procuraram relacionar os casos de corrupção e de má gestão encontrados nos relatórios da CGU à redução da oferta e da qualidade dos serviços públicos. Além dos relatórios dos auditores do PFSP da CGU, os autores utilizaram os dados de desempenho dos alunos do ensino fundamental da Prova Brasil³ de 2005. Os resultados dessa pesquisa indicaram que a “corrupção” afetou os indicadores escolares, diminuindo a taxa de aprovação dos estudantes e o aproveitamento na Prova Brasil em 2005.

Na mesma linha, Vieira (2010) identificou que a maior incidência de casos passíveis de corrupção presentes nos relatórios de fiscalização da CGU interferiram no desenvolvimento das políticas educacionais nos municípios, resultando em maiores taxas de reprovação e abandono escolar e menores notas nas avaliações externas, relacionando, portanto, as irregularidades passíveis de corrupção e os indicadores educacionais. O autor mostra que foi encontrado um número maior de irregularidades com indícios de corrupção nos municípios com piores condições estruturais,

³ A Prova Brasil e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) são avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Têm o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/prova-brasil>. Acesso em: 25 jun. 2022.

como menor número de bibliotecas, de equipamentos pedagógicos, com turmas maiores e com maior contingente de professores menos qualificados e com menor remuneração, desconsiderando que tais fatores possam interferir nessa incidência, alegando apenas que ocorrem em consequência da corrupção.

O estudo de Ferreira (2018) buscou explicar a relação entre a corrupção e o desempenho social. Para isso, classificou todas as irregularidades constatadas pelos auditores da CGU que promoveram alguma distorção no gasto público como corrupção. Seus resultados apontaram indícios de corrupção em 88,1% dos municípios auditados nas Ordens de Serviços da Saúde, e 82,3% nas Ordens de Serviços da Educação. Correlacionando esses dados aos de desenvolvimento municipal, o autor conclui que, na área social, a corrupção afeta o desempenho dos municípios, assim como na área de educação afeta negativamente o desempenho educacional.

Considerando a metodologia utilizada pelo autor, os índices apresentados aparecem de forma exorbitante, diferente daqueles que constatamos nos demais trabalhos analisados, que apontam para o sentido contrário, ou seja, que os casos passíveis de serem considerados corrupção aparecem em menor quantidade entre as irregularidades constatadas pelas fiscalizações da CGU.

Como constatado por Ribeiro (2008) e reafirmado por Martinelli, Massucatto e Silva, (2017), tais casos ocorreram com menos frequência que as outras falhas e inconformidades na execução dos programas, nos quais os indícios de corrupção identificados podem não ser exclusivamente decorrentes da má-fé de servidores, agentes públicos ou atores privados, mas, também, de fragilidades da gestão e de outros fatores inerentes à Capacidade Estatal. Assim também concluíram Rodrigues et. al (2020) ao apontarem que a maior parte do desperdício de recursos públicos identificados pela CGU não favoreceu agentes públicos, todavia decorreram do descaso e despreparo desses agentes na sua aplicação.

Diferentes dos estudos anteriores, a dissertação de Olavo Venturim Caldasem (2013) e o artigo do autor, escrito juntamente com Cristiano Machado Costa e Marcelo Sanches Pagliarussi (2016), buscaram em condenações judiciais que tiveram comprovados os casos de corrupção e nos relatórios de auditoria da CGU, elementos para tipificar os casos de corrupção e analisar a sua relação com a composição dos gastos governamentais nos municípios brasileiros no período entre 2006 e 2010. Como resultado, os autores apontaram que, quanto maiores os níveis de corrupção nos municípios, maiores as despesas em funções de educação e saúde, aumentando,

desse modo, o gasto público municipal total sem, no entanto, oferecer o serviço público conforme previsto.

As constatações de Calderam (2013) e de Caldasem, Costa e Pagliarussi (2016) demarcaram a associação entre o aumento do gasto público e o aumento de irregularidades encontradas. Tal fator é passível de ocorrer, pois, ao analisar apenas o aumento do gasto público, desconsiderando outras variáveis como condições de gestão, controle e fiscalização, o crescimento dessas irregularidades não corresponde aos piores resultados, pois a tendência é de ocorrerem irregularidades com maior frequência onde o gasto público é maior.

As pesquisas que abordam os casos de corrupção aparecem fortemente na administração pública, visto que a temática se encontra em evidência no cenário brasileiro, o que, por vezes, acaba desqualificando, de modo geral, o serviço público. A atuação da CGU não se limita a essa questão, atuando na defesa do patrimônio público e no incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, ouvidoria e prevenção e combate à corrupção.

Nos estudos analisados, identificamos que os indícios de corrupção na educação apresentados ocorreram, principalmente, por falta de estrutura e de conhecimento técnico na execução dos programas federais e no exercício da fiscalização por parte do ente subnacional.

Outro fator a considerar é a relação entre os entes fiscalizados que possuem menor capacidade de arrecadação e de infraestrutura para executar as políticas públicas apresentarem um maior quantitativo de irregularidades. Como o desenvolvimento das capacidades estatais não ocorreu de forma linear em todo o país, e a descentralização da oferta de educação promovida pela CF/88 e pela LDB/96 não previram as condições mínimas que garantissem aos entes municipais um desempenho satisfatório no processo, acabaram por resultar em uma atuação limitada por parte do poder público local. Tal fator demarca que, por não possuírem as condições necessárias para uma oferta condizente com o serviço público, os entes municipais necessitariam de uma maior atuação do governo central, oferecendo suplementação adequada para o fortalecimento dos instrumentos de controle locais.

Dessa forma, demonstra-se que as principais irregularidades constatadas pelos auditores da CGU estão relacionadas à falta de condições dos entes federados para executar as políticas públicas, dentre as quais citamos a escassez de recursos, a falta de infraestrutura, a ausência de pessoal

qualificado e a incapacidade de gestão, implicando necessárias melhorias na atuação, tanto por parte do governo federal, no que tange a ações de capacitação de agentes públicos, quanto por parte dos entes subnacionais, que necessitam implementar ações mais efetivas de controle interno, rompendo com o discurso sobre a qualidade do serviço público brasileiro, que atribui, à corrupção, a responsabilidade pelo seu mal funcionamento, desconsiderando diversos outros fatores que interferem no processo.

A partir das considerações da revisão bibliográfica foi possível identificar a relevância do trabalho desenvolvido pela CGU, pois as informações divulgadas nos relatórios de fiscalização do órgão, além de apontarem irregularidades na execução dos programas federais, proporcionam indicadores sobre a atuação das políticas de assistência financeira da União nos demais entes federados.

Considerando essa diversidade de fatores, acreditamos que uma pesquisa sobre a atuação de fiscalização da CGU na educação deva ponderar, além das constatações presentes em seus relatórios, as capacidades individuais dos entes fiscalizados. Assim, foi possível contextualizar a relevância da nossa pesquisa e identificar os caminhos para melhor contribuir com a construção do conhecimento sobre o tema, além de justificar o ineditismo deste trabalho.

Para identificar as irregularidades na execução dos recursos transferidos à educação, faz-se necessário compreender os processos que envolvem a sua oferta. Tais questões estão relacionadas aos fatores da organização federativa do país, principalmente no que diz respeito à divisão de responsabilidades entre os entes federados e às regras da arrecadação e distribuição dos tributos.

No capítulo seguinte, explanaremos sobre os motivos pelos quais ocorrem as transferências de recursos entre os entes federados, bem como sobre os caminhos que esses recursos percorrem antes de chegarem ao seu destino e sobre o funcionamento do financiamento da educação no país.

CAPÍTULO II

EDUCAÇÃO E FEDERALISMO NO BRASIL

A atual organização da educação no Brasil está fundada na Constituição Federal de 1988, marcada pelo processo de redemocratização do país, e seus desdobramentos estabelecidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96). Com a abertura democrática do país, após um obscuro período de ditadura civil-militar, caracterizado pela centralização e pelas restrições dos direitos sociais e das políticas públicas, o federalismo brasileiro assume uma configuração descentralizada e democrática, sob a qual, a educação passa a ser idealizada a partir de uma organização colaborativa entre os entes nacionais, cabendo aos sistemas de ensino se organizarem em regime de colaboração para oferta da educação nacional.

Essa distribuição de competências administrativas está prevista na CF/88, que estabelece, no Artigo 23, as competências comuns entre os entes federados e, no Artigo 24, as competências concorrentes. Vale destacar que as competências legislativas e comuns previstas caracterizam o federalismo cooperativo que, de acordo com Araujo (2013), é uma forma de organização nacional que concede aos entes federados capacidades horizontais comuns e concorrentes que lhes permitem atuar em conjunto para alcançar objetivos comuns. Segundo a autora, o “[...] modelo cooperativo é o estímulo a uma maior integração entre as políticas, com ênfase na equalização de condição de vida em todo o território nacional” (2013, p. 790).

A importância dessa cooperação é diminuir a possibilidade de conflito entre os entes, uma vez que não há hierarquia entre eles, se configurando, assim, na coexistência de entes autônomos com diferentes esferas de atuação, os quais devem cooperar para melhor cumprir as competências que lhe foram constitucionalmente atribuídas.

Dessa forma, o Artigo 8º da LDB/96 instituiu as responsabilidades e obrigações de cada ente federado no que se refere à oferta de educação no país. Designa à União a responsabilidade pela coordenação da política nacional de educação e pelo estabelecimento das competências e diretrizes para a educação básica no país, conduzindo a elaboração do Plano Nacional de Educação e cuidando das informações sobre os índices da educação nacional. Atribui, ainda, à União, a função de estabelecer normas sobre cursos de graduação e pós-graduação, bem como de avaliar e credenciar as instituições de ensino superior em todo território nacional.

Dentre as atribuições de colaboração federativa, a LDB determina que a União preste assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios, exercendo a função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

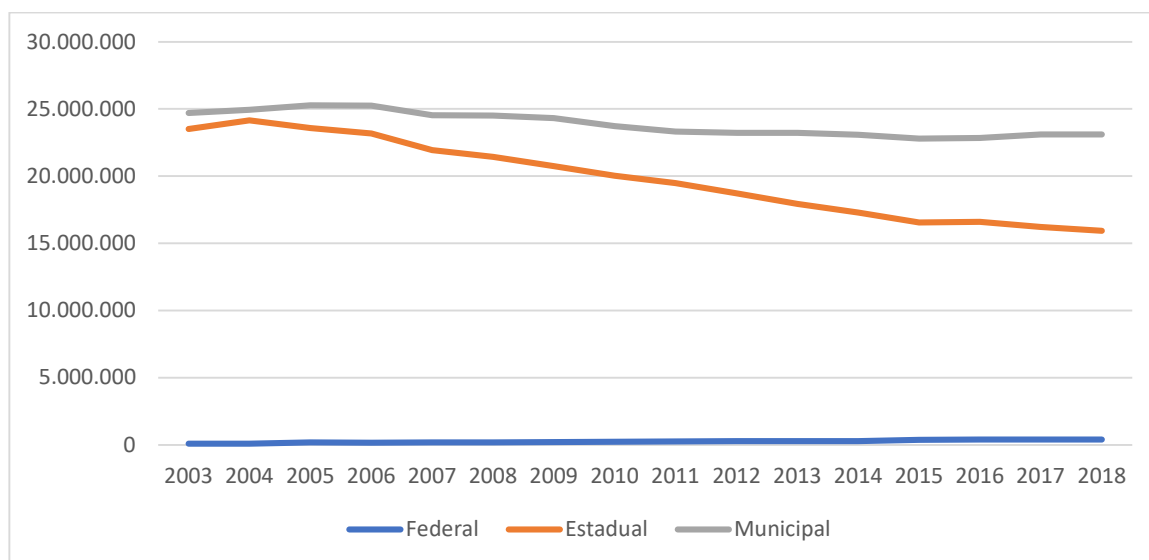
Para os estados e o Distrito Federal, a LDB estabelece que esses entes devem organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais de ensino que estão aos seus cuidados, dividir a responsabilidade pelo ensino fundamental com os municípios, elaborar e executar políticas e planos educacionais e assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.

Já aos municípios, a LDB/96 estipula que também devem organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, exercendo a ação redistributiva apenas em relação às suas escolas, bem como, autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino, responder prioritariamente pela educação infantil e, de forma compartilhada com os estados, o ensino fundamental, e prover o transporte escolar para os alunos da rede municipal.

Vale destacar que o texto original da Constituição de 1988 estabeleceu no artigo 208 o dever do Estado para com a educação e a obrigatoriedade apenas pela oferta do ensino fundamental, definido como de oito anos de duração pela LDB em 1996. Posteriormente, essa obrigatoriedade foi alterada por meio da Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que estabeleceu o início do ensino fundamental aos seis anos de idade e, no ano seguinte, outra alteração pela Lei nº 11.274, que ampliou o ensino fundamental para nove anos.

Por fim, em 2009, a Emenda Constitucional (EC) nº 59 estendeu a obrigatoriedade do ensino dos quatro aos 17 anos, abrangendo toda educação básica, que consiste na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio. Essa mudança ampliou demasiadamente a responsabilidade dos municípios que, além do atendimento ao ensino fundamental, incorporou a universalização do atendimento das crianças de 4 e 5 anos na pré-escola.

Essa variação pode ser observada no distanciamento entre as esferas municipal e estadual em relação à oferta das matrículas para educação básica nos últimos anos (Gráfico 1).

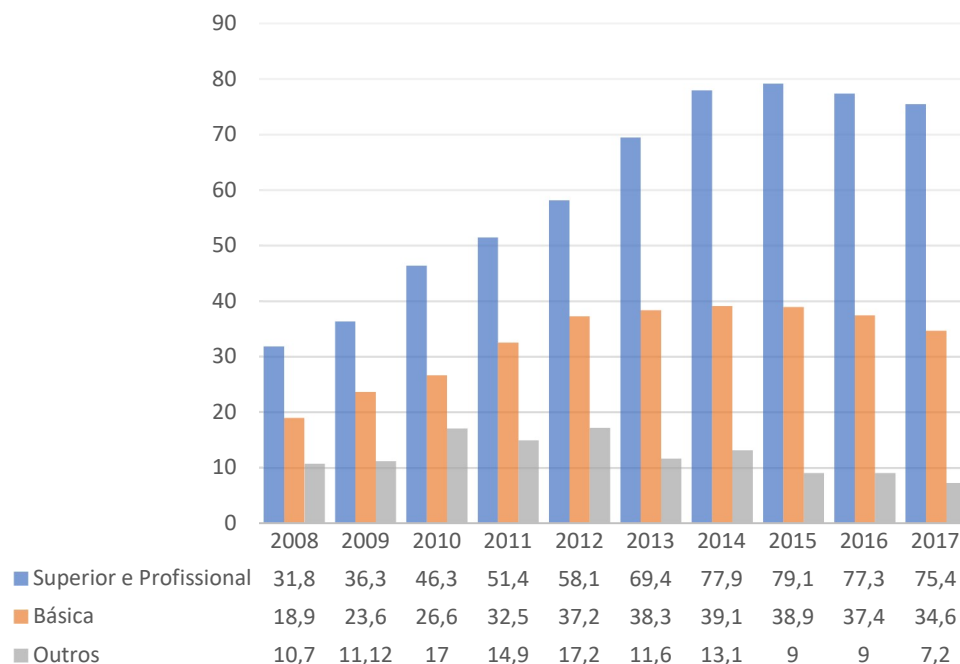
Gráfico 1 - Evolução do número de matrículas na educação básica no Brasil entre 2003 e 2018⁴

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados LDE e microdados do Censo Escolar/INEP 2003 – 2018.

Ao analisar a variação de matrículas por dependência administrativa, observa-se que, em 2003, a União se responsabilizava diretamente apenas por 0,19% das matrículas na educação básica em sua rede de ensino, chegando a 0,84% em 2018. Já os estados, em 2003, respondiam por 42,54% das matrículas, apresentando, em 2018, uma queda para 32,9%. Já os entes federativos que apresentaram a maior sobrecarga por essa oferta foram os municípios que, em 2003, atendiam 44,71% das matrículas da educação básica, sofrendo variação positiva em 2018, ultrapassando 47,6% dessa oferta. Vale destacar que a educação privada variou de 12,5% em 2003 para 18,6% em 2018.

Como a oferta educacional acontece, majoritariamente, em escolas estaduais e municipais, e a responsabilidade pelo financiamento da educação é compartilhada entre os três níveis de governo, a Constituição determinou, no Artigo 211, que a União suplementasse os demais entes federados, oferecendo assistência técnica e financeira, com objetivo de equalizar as oportunidades educacionais e alcançar um padrão mínimo de qualidade no país. Dessa forma, anualmente, a União transfere recursos aos estados e municípios para o financiamento da educação básica, como apresentado no gráfico 2.

⁴ Nota sobre o gráfico 1: Número de Matrículas por Dependência Administrativa (federal, estadual, municipal) - Brasil, 2007 a 2018. Censo Escolar/INEP 2007 – 2018.

Gráfico 2 - Gasto em educação da União 2008-2017 (R\$ bilhões constantes de 2017)⁵

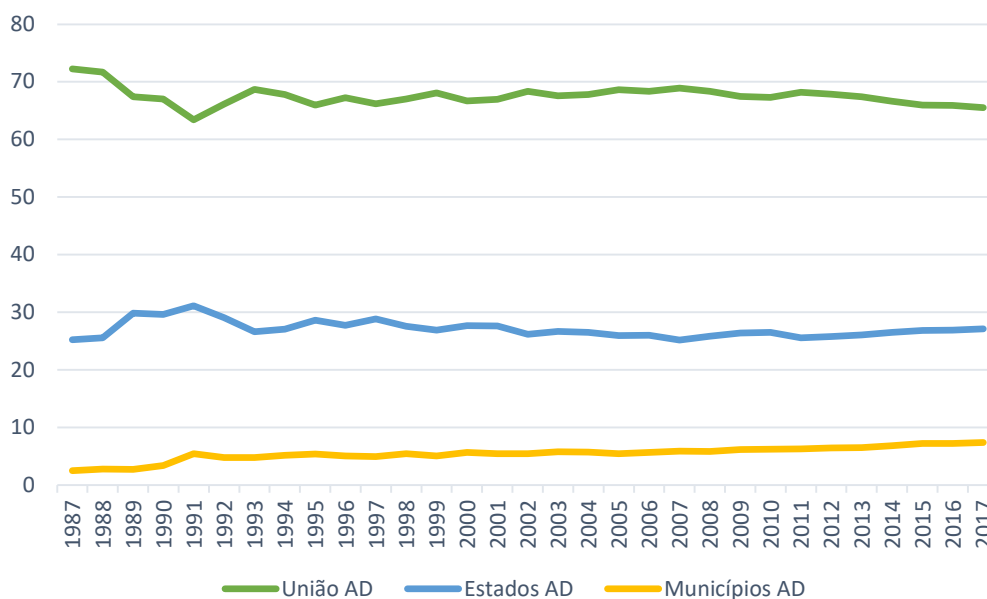
Fonte: Elaboração própria a partir do relatório do Tesouro Nacional (2018).

Como foi possível verificar, o gasto federal total em educação cresceu gradativamente até 2014, principalmente no ensino superior e profissional e, em menor quantidade, na educação básica. A partir de 2014, esse gasto foi reduzido gradativamente chegando, no ano de 2017, a um gasto total inferior ao investido em 2013. Entre altos e baixos, a descentralização dos gastos na educação, que ocorreu desde 1988, sobrecarregou estados e municípios com a responsabilidade pela oferta da educação básica, atualmente respondendo, conjuntamente, por cerca de 80% desse total (LDE, 2020).

Esse processo de descentralização de gastos não ocorreu na mesma intensidade em relação a arrecadação de tributos no país, continuando centralizada em nível federal e com menor proporção nos estados e municípios, como demonstrado no gráfico 3, a seguir.

Gráfico 3 - Distribuição federativa da arrecadação direta (AD) - 1987-2017

⁵ Notas sobre o gráfico 2: (1) Outros inclui despesas com pessoal ativos, inativos e benefícios ao servidor, exceto os vinculados a Ifes, Ifet e Hospitais Universitários; bolsas de pós-graduação ofertadas pela Capes e assistência ao estudante. (2) Educação Básica inclui as despesas de Complementação do Fundeb, Salário-Educação, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Dinheiro Direto na Escola, Transporte Escolar, Programa Nacional do Livro Didático, Enem e Prova Brasil e Bolsas Capes para a formação de professores.



Fonte: Elaborado a partir de Afonso & Castro (2019).

Entre os estudos econômicos mais atuais, a análise de Afonso e Castro (2019) aponta que a participação no total da arrecadação direta dos municípios cresceu de 2,5%, em 1987, para 7,4%, em 2017. Na esfera estadual, a variação foi, proporcionalmente, ainda menor, saindo de 25,2%, em 1987, para 27,1%, em 2017, confirmando a centralidade de arrecadação na esfera federal, que se mantém em 2017 com a arrecadação correspondendo a mais de 65% do total.

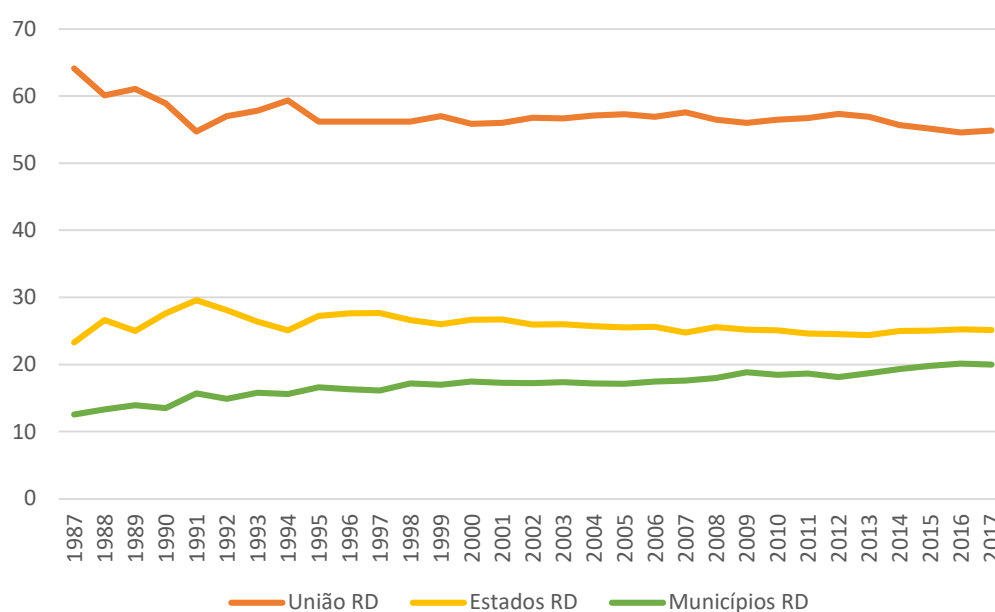
Como a arrecadação dos estados e municípios é significativamente inferior à da União, fica evidente o desequilíbrio no sistema de repartição de receitas tributárias no país. Os governos estaduais e municipais, além de sua arrecadação própria, incorporam recursos provenientes da repartição de receitas do governo federal e de outras receitas dos estados para os municípios, visando equilibrar essa relação.

Dentre as transferências mais significativas, o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) possuem um papel fundamental na redistribuição da receita arrecadada da União aos entes subnacionais. Na relação subnacional, os estados transferem uma quota-parte do ICMS para os municípios, equivalente a 25% de sua arrecadação.

Já a educação possui uma estrutura própria de financiamento, pois a Constituição vinculou a arrecadação de impostos e transferências tributárias de cada ente federado para uso nessa área. A União ficou responsável por investir em educação nunca menos de 18% dessa receita, enquanto

os Estados, Distrito Federal e os Municípios, nunca menos do que 25%. A educação básica conta ainda com outro sistema fiscal importante, o Fundeb. Esse Fundo é composto por uma subvinculação de receitas entre os estados e municípios e conta com uma complementação da União, operando de maneira redistributiva no interior dos estados, sendo alocado de acordo com as matrículas de cada rede de ensino. Essas transferências são incorporadas a receitas estaduais e municipais, incidindo na Receita Disponível (RD) para execução dos serviços públicos. Tais receitas aparecem discriminadas no orçamento de cada ente federado.

Gráfico 4 - Distribuição federativa da Receita Disponível (RD) - 1987-2017



Fonte: Elaborado a partir de Afonso & Castro (2019).

Essas transferências de recursos amenizam o desequilíbrio na arrecadação entre os entes federados, mas não de forma suficiente. Os estados e municípios não conseguiram ampliar significativamente sua participação nesse processo. Considerando a receita disponível, que engloba a arrecadação própria e as transferências interfederativas, o governo federal ainda concentra cerca de 55% do total das arrecadações, enquanto os municípios alcançam 20% e os estados decrescem no percentual total, alcançando 25% da receita disponível. Houve ampliação da participação municipal na receita disponível. Esse desequilíbrio na distribuição de receitas reflete uma histórica dificuldade em estabelecer um modelo de federalismo fiscal que promova, de forma organizada, a oferta dos serviços essenciais de qualidade em todo território nacional. Como visto anteriormente, no esforço de amenizar esse desequilíbrio, a Constituição atribuiu à União a função redistributiva e supletiva, tanto para assistência técnica quanto

financeira, em relação aos estados e municípios. Na próxima seção, apresentaremos como ela ocorre na educação.

2.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

O financiamento da educação não está relacionado apenas às questões administrativas e econômicas; ele envolve toda organização federativa do país, no que diz respeito à divisão de responsabilidades entre os entes federados e, também, às regras da arrecadação e distribuição dos tributos.

Com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal no ano de 1988, o financiamento da educação teve como base a vinculação de receitas de cada esfera governamental, garantindo o percentual da União de, no mínimo, 18% de sua receita de impostos, depois de deduzidas as transferências obrigatórias, e dos estados e municípios, o mínimo de 25% dos seus recursos provenientes de impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dessa forma, dentre todos os tributos arrecadados pela União, estados e municípios, ficou estabelecido pelo Art. 212 da CF/88, assim como pelo Art. 69 da LDB, que somente a receita proveniente de impostos fosse destinada à educação. Vale destacar quais são esses impostos e a qual ente federado compete a responsabilidade por sua arrecadação.

Os impostos federais são:

- Imposto de Importação, Imposto de Exportação (II);
- Imposto de Renda (IR);
- Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);
- Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); e
- Imposto Territorial Rural (ITR).
- Impostos Exportação (IE)
- O Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)

Os impostos de responsabilidade estadual são:

- Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); e
- Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD).

Vale destacar que, para além dos impostos próprios dos estados, incidem nos recursos destinados à educação a compensação da desoneração do ICMS regulamentada pela Lei Kandir, bem como as transferências federais do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e as transferências federais relativas à repartição do IPI-Exportação, correspondente a 10% da tributação sobre os produtos exportados (BRASIL, 1988).

Já os impostos de arrecadação dos municípios são:

- Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU);
- Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS);
- Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF); e
- Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Assim como nos estados, os recursos provenientes das transferências federais por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) incidem nos recursos destinados à educação, além da quota-parte do ICMS arrecadado pelo Estado (25% do valor total); a quota-parte do IPVA (50% do valor arrecadado pelo Estado); a quota-parte do ITR (50% do produto da arrecadação do imposto pela União sobre a propriedade territorial rural); a quota-parte sobre o IPI-Exportação que, do montante recebido pelo estado, 25% são repassados aos municípios; assim como a quota-parte da arrecadação do imposto recolhido sobre as operações de que trata a Lei Kandir (BRASIL, 1988).

Por outro lado, a educação básica conta com outro sistema fiscal importante, o Fundeb, criado a Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado partir da Lei nº 11.494/2007⁶ que trata da subvinculação de receitas entre os estados e municípios e da complementação da União de até

⁶ A Lei nº 11.494/2007 foi revogada a partir de 1º de janeiro de 2021, ressalvado o art. 12 e mantidos seus efeitos financeiros no que se refere à execução dos Fundos relativa ao exercício de 2020, pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14276.htm#art1. Acesso em: 27 jun. 22). Essa lei, por sua vez, foi alterada pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm. Acesso em: 27 jun. 22.

10% àqueles fundos que não alcançarem o valor mínimo por aluno estipulado por portaria publicada anualmente, operando de maneira redistributiva no interior dos estados, alocando recursos de acordo com o número de matrículas de cada rede de ensino. A composição desse fundo corresponde a 20% de alguns impostos específicos e possuem regras próprias para sua execução.

Essas receitas são provenientes:

- Fundo de Participação dos Estados;
- Fundo de Participação dos Municípios;
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços;
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações;
- LC 87/96 (Lei Kandir - Desoneração de Exportações);
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações;
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores; e
- Quota-Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devido aos Municípios.

As regras de execução desse recurso estão delimitadas na referida lei, sendo que no mínimo 60% do valor apurado pelo Fundeb deve ser utilizado para pagamento de profissionais do magistério, e os demais 40%, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Além dos percentuais mínimos da receita de impostos e transferências, e da subvinculação dos recursos do Fundeb, existe ainda uma outra fonte para o financiamento da educação, o Salário-Educação⁷, uma contribuição social prevista no § 5º do Art. 212 da CF/88, que toma por base o total das remunerações salariais pagas pelas empresas privadas, na proporção de 2,5%, que são destinados à educação básica pública.

Dentre os valores arrecadados, 10% é destinado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que aplica os recursos no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica; os outros 90% são divididos em quotas entre os entes federados, sendo 1/3 (um terço) a quota federal e 2/3 (dois terços) a quota estadual e municipal, distribuídos de forma proporcional ao número de matrículas de cada rede de ensino, considerando o montante arrecadado em cada ente.

⁷ Entendendo o Salário-Educação. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/salario-educacao/sobre-o-plano-ou-programa/entendendo-o-salario-educacao>. Acesso em: 27 jun. 22.

O FNDE é uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, com objetivo de captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, alimentação escolar e bolsas de estudo. Atualmente, o órgão responde pela execução das políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC), pelos projetos e pelos programas de assistência técnica e financeira da União. Dentre essas ações, são alvo das fiscalizações realizadas pela CGU nos entes subnacionais: Alimentação Escolar, Livro Didático, Dinheiro Direto na Escola, Biblioteca da Escola, Transporte do Escolar, Caminho da Escola, Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil.

A partir da apresentação dessa organização fiscal e administrativa existente no país na área de educação, passaremos a destacar especificamente as atribuições constitucionais da União, que possui a responsabilidade de prestar assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios, exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

Nesse sentido, a assistência técnica na educação ocorre com objetivo de solucionar adversidades relacionadas à prestação do serviço público, por meio da oferta aos entes subnacionais de suporte intelectual, tecnológico e material, tais como programas de capacitação/formação, realização de estudos e avaliações.

Interessa-nos nesse estudo particularmente a assistência financeira da União, que pode ocorrer de forma direta, automática ou voluntária. Segundo o estudo de Cruz (2009), quando o governo federal adquire bens e distribui aos governos subnacionais, temos uma transferência considerada como direta, como é o caso do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE).

A transferência automática ocorre quando são transferidos recursos por meio dos programas previstos na legislação, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), dentre outros e, nesses casos,

A automaticidade está determinada pela definição clara de critérios que permitem que a distribuição de recursos ocorra sem outros elementos que intervenham no financiamento previamente determinado, assim como pela dispensa de convênio, contrato, acordo, ajuste, ou qualquer outro instrumento congênere, embora sempre exija algum tipo de ação do pleiteante, mesmo que simplificada, como a adesão ou atualização de cadastro, para que o recurso seja repassado. As transferências

automáticas ocorrem pelo repasse direto em conta corrente específica aberta para a descentralização, em nome do beneficiário (CRUZ, 2009, p. 216).

Ainda de acordo com Cruz (2009), a transferência voluntária ocorre por meio de programas ou projetos oferecidos e a partir da assinatura de acordos e convênios para o financiamento de projetos educacionais, com elaboração de Planos de Trabalhos Anuais (PTA), hoje, substituídos pelos Planos de Ações Articuladas (PAR), com critérios definidos pelo FNDE.

Com relevante potencial para pesquisa, tais políticas de transferências de recursos da União para os entes subnacionais, bem como suas implicações na educação básica, precisam ser melhor analisadas, visto que existe um intenso debate sobre essa questão, no qual alguns defendem que a educação possui recursos suficientes para fornecer serviços de qualidade em todo o país, mas que problemas de gestão têm impedido que isso aconteça; enquanto outros até consideram a existência de problemas de gestão, mas afirmam que os recursos para educação são insuficientes e precisam ser ampliados. (OLIVIERI et al, 2018)

Portanto, a análise desta pesquisa recairá sobre as irregularidades na execução dos recursos desse tipo de assistência financeira da União, transferidos para a educação básica do estado do Espírito Santo entre os anos de 2003 e 2018. Do mesmo modo, nos debruçaremos sobre a questão da capacidade dos entes subnacionais para executar tais políticas. Serão utilizados, para isso, os relatórios dos programas que, sob a responsabilidade de órgãos estaduais e municipais da CGU, fiscalizam a aplicação desses recursos federais, a fim de identificar as principais fragilidades existentes na execução desses recursos federais transferidos para a manutenção da educação básica.

Para compreender como as políticas se desenvolvem nos municípios, faz-se necessário discutir sobre as capacidades que eles possuem para o seu desenvolvimento. Apresentaremos, destarte, a partir do conceito de Capacidade Estatal, os tipos de capacidades presentes nos municípios na execução das políticas públicas, bem como suas implicações na educação, pois partimos do princípio de que um estudo que considere essas capacidades, correlacionadas às constatações presentes nos relatórios de fiscalização da CGU, pode nos proporcionar compreender se esses municípios possuem, ou não, condições de reduzir as irregularidades na execução das políticas, bem como avaliar se a atuação da Controladoria tem produzido algum efeito disciplinador que leve a essa redução.

No próximo capítulo, apresentaremos o conceito de Capacidade Estatal no campo científico, as discussões encontradas nas pesquisas desenvolvidas no Brasil e os caminhos que nos levaram ao

uso desse conceito na análise das capacidades dos entes subnacionais na oferta de educação básica no estado do Espírito Santo. Por fim, apresentaremos a metodologia aplicada neste estudo para analisar os relatórios de fiscalização da CGU e as capacidades estatais na educação dos municípios capixabas.

CAPÍTULO III

AS CAPACIDADES ESTATAIS E A METODOLOGIA DE ANÁLISE NA EDUCAÇÃO

A atual organização federativa brasileira, implementada pela Constituição de 1988, foi marcada pela descentralização dos poderes políticos e administrativos, em que foram incluídos os municípios enquanto entes federados e a eles se atribuiu a responsabilidade pela oferta de parcela significativa dos serviços públicos do país.

Todavia, nesse processo de divisão de responsabilidades entre a União e os entes federados, estados e municípios, não foram consideradas as condições estruturais e políticas desses últimos para arcar com essas novas obrigações, visto que a maioria dos governos municipais possui baixa capacidade administrativa e gerencial para realizar políticas públicas (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021). Nesses termos, a partir da CF/1988, os municípios brasileiros se viram compelidos a conciliarem novas demandas com suas capacidades para executá-las.

As condições de implementação dessas políticas estão associadas à capacidade que os municípios possuem para executá-las. E essas capacidades são discutidas na literatura acadêmica nas áreas da Ciência Política e da Administração Pública, por meio do conceito de Capacidade Estatal.

O conceito de Capacidade Estatal se desenvolveu na literatura na segunda metade do século XX, quando as demandas por políticas públicas para a promoção do desenvolvimento econômico e social exigiam um Estado cada vez mais capaz de provê-las e com mais recursos para enfrentar os novos desafios, principalmente com a inclusão das questões sociais na agenda pública (DRAIBE, 2006). Compreender como alguns Estados foram mais bem sucedidos nessa tarefa do que outros mobilizou estudiosos de diversos países, que buscaram identificar os fatores e as variáveis que interferiam nos seus resultados.

Os primeiros estudos desenvolvidos sobre essas capacidades destacaram os processos históricos de formação dos Estados e da construção dos “aparatos governamentais” em locais em que elas

não existiam ou eram frágeis e insuficientes (CINGOLANI, 2013). Esses estudos dão ênfase à autonomia do Estado em relação à sociedade para garantir que ele não seja influenciado por grupos de interesse que tenham o poder de interferir nas decisões do governo.

Nos últimos anos, o conceito de Capacidade Estatal passou a fazer parte dos estudos produzidos no Brasil. Ao ser incorporado à dinâmica do Estado brasileiro, observamos forte influência dos estudos com base nas concepções weberianas de Estado e de burocracia, segundo as quais, Estado é a comunidade humana que, dentro de um determinado território, reclama para si o monopólio da coação física legítima e que entende a política como a ação que resulta na distribuição relativa da força entre Estados ou entre grupos dentro de um Estado (WEBER, 1982). Nesse âmbito, a burocracia imprime características ao Estado, tais como estruturas formalizadas, padronizadas, hierárquicas e especializadas, além de profissionais com empregos vitalícios baseados em desempenho e carreiras organizadas (WEBER, 1999, p.198).

O estudo de Gomide, Pires (2014a), que define Capacidade Estatal como sendo as habilidades necessárias para que os governos viabilizem suas ações e implementem seus objetivos, mesmo que em circunstâncias não favoráveis. Assim, tais capacidades correspondem às estruturas e circunstâncias criadas pelo setor público com o objetivo de transformar a realidade social, utilizando suas competências na formulação e na implementação de políticas públicas.

Kathryn Sikkink (1993), por sua vez, definiu Capacidade Estatal como sendo as habilidades e as estruturas presentes no Estado capazes de proporcionar as condições necessárias para realização dos seus objetivos. Dentre essas habilidades, destaca-se o papel dos servidores públicos e das estruturas organizacionais como dimensões importantes para uma atuação efetiva na sociedade. Gomide, Pereira, Machado (2017) também advertem que, para ampliar a efetividade de suas ações na sociedade, o Estado necessita possuir fundamentos essenciais, como servidores qualificados e recursos financeiros.

Na mesma linha, Bertranou (2012) registrou que a Capacidade Estatal seria a competência das unidades governamentais para formular objetivos e para cumprir as tarefas que lhe competem, por meio da ação dos servidores públicos, de recursos organizacionais e na relação com as demais instituições presentes na sociedade.

Alguns autores apontam que as capacidades do Estado vão além das necessidades de uma burocracia profissional, elas se expressam na capacidade dos governos para constituírem arenas,

incluïrem atores, negociarem e construïrem consensos em torno de polïticas de desenvolvimento do país (GOMIDE, PIRES, 2014; BOSCHI, 2016; GOMIDE, 2016).

A coordenaçã federativa é apontada por Coutinho (2014, p 275) como uma das capacidades essenciais para o desenvolvimento de polïticas pùblicas. Ele esclarece que é a “[...] capacidade do Estado brasileiro de oferecer respostas tanto para os imperativos de descentralizaçã e orquestraçã quanto para as exigências de participaçã e controle social”. Essas capacidades também sã descritas por Brandã (2014), ao apontar que a Capacidade Estatal se manifesta nos pactos federativos em torno de planos de desenvolvimento, como “capacidades governativas” (p. 214). A habilidade em formular e perseguir metas coletivas com o fortalecimento da democracia e na estruturaçã de espaços participativos é, para Herrlein Junior (2014, p. 102), a “Capacidade de coordenaçã da burocracia”. Santos (2017) apresenta ainda a capacidade de promover “coordenaçã interinstitucional” e as suas capacidades “técnic-administrativas” (2017, p. 181).

Em seus estudos, Completa (2017) descreveu a Capacidade Estatal como sendo as capacidades administrativas, polïticas, técnicas e institucionais que os Estados devem possuir para articular os interesses sociais, decidir um rumo e tomar decisões de forma autônoma, superar as dificuldades presentes no ambiente institucional e, assim, alcançã seus objetivos. Desse modo, o conceito em tela se debruça sobre os atributos que os Estados devem possuir para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas polïticas pùblicas.

Como a Capacidade Estatal está relacionada às condições do Estado para manter suas funções institucionais, técnicas, administrativas e polïticas. Grin, Demarco e Abrucio (2021) destacam nos estudos da Cientista Polïtica Merilee Grindle (1996), quatro capacidades que os estados devem possuir para desempenhar bem suas funções: a) a capacidade institucional, que representa a capacidade dos Estados de estabelecerem e implementarem regras que governam as interações polïticas e econômicas; b) a capacidade técnica, para gerenciar polïticas pùblicas de forma mais geral; c) a capacidade administrativa, que se refere à capacidade dos Estados de fornecerem os serviços pùblicos; e d) a capacidade polïtica, para os Estados responderem às demandas da sociedade.

Dessa forma os autores sintetizaram essas capacidades em duas dimensões, as técnico-administrativas e as polïtico-institucionais. Para os autores, as “Capacidades polïtico-relacionais e técnico-administrativas condicionam as possibilidades do exercïcio do “poder infraestrutural” para o Estado implementar suas ações junto à sociedade” (201, p. 46).

Nessa perspectiva, a capacidade técnico-administrativa compreende as condições físicas, estruturais, de recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis, principalmente nas áreas estratégicas como a pedagógica, administrativa e financeira. Já a capacidade político-relacional inclui as condições de atuação dos conselhos de participação social, de comunicação entre secretarias de educação e de escolas, de participação em consórcios e arranjos e no relacionamento com Legislativo, Judiciário e órgãos de controle (GRIN, DEMARCO, ABRUCIO, 2021).

Nessa concepção, torna-se possível compreender que a Capacidade Estatal considera tanto as condições estruturais quanto os processos organizacionais e administrativos, que deveriam viabilizar o cumprimento de objetivos e metas estabelecidos pelos governos. Compreende-se, pois, que essas capacidades interferem diretamente na capacidade de planejamento e de gestão das políticas públicas.

Essa definição coaduna-se com a perspectiva adotada nesta pesquisa, no sentido de compreender a Capacidade Estatal como toda estrutura institucional e política presente no Estado que o permite executar as políticas públicas. Diante disso, pressupomos que analisar os relatórios de fiscalização da CGU, a partir dessas dimensões, nos proporcionará as condições necessárias para discutir se as capacidades estatais nos municípios capixabas interferiram na redução das irregularidades constatadas pela CGU.

Como já apontado anteriormente, os municípios são cada vez mais confrontados com crescentes demandas na oferta de serviços públicos, e que carecem de recursos financeiros e humanos. Em razão dessa condição, fez-se necessária a criação de estratégias de financiamento intergovernamental para a atuação dos municípios, pois, como já exposto, a descentralização de receitas não ocorreu da mesma forma que a descentralização das responsabilidades federativas promovida pela Constituição de 1988.

Bichir (2011) aponta que no Brasil existe uma tendência de mudança nas estruturas da administração municipal por causa das demandas federais para melhorar a capacidade organizacional das estruturas da administração municipal e, assim, gerir e implementar as transferências intergovernamentais de recursos.

Embora esse processo de descentralização político-administrativa interfira na Capacidade Estatal dos municípios, certas dimensões das capacidades administrativa e política podem ser analisadas separadamente para determinar seu impacto na gestão municipal.

Dessa forma, na próxima seção apresentaremos os caminhos que nos levaram a considerar as constatações nos relatórios de fiscalização da CGU como objeto de análise e as estratégias que permitiram contrastá-los às capacidades estatais dos entes federativos fiscalizados.

3.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE

Para analisar as irregularidades da execução dos recursos federais dos programas de assistência financeira da União na educação, no Estado do Espírito Santo, utilizamos os relatórios dos programas de fiscalização da CGU, entre os anos de 2003 e 2018. Esse recorte temporal está atrelado ao ano de criação desses programas e aos relatórios disponíveis para análise no ano em que a pesquisa foi iniciada.

A análise preliminar culminou na escolha dos relatórios da CGU como fonte para esta pesquisa devido à abrangência de informações neles disponíveis, tendo em vista que, para sua elaboração, os auditores foram pessoalmente até os municípios selecionados e realizaram a análise de todos os documentos relativos à aplicação dos recursos de programas federais, tais como atas de conselhos, processos de compras, notas fiscais, extratos bancários, além de efetuarem entrevistas com servidores, conselheiros e com a própria comunidade. A pesquisa pauta-se na abordagem qualitativa, a partir de um estudo bibliográfico e documental, no qual as fontes foram analisadas a partir das contribuições de Bardin (2002), excetuando-se o aprofundamento sistêmico e metodológico das técnicas de análise de conteúdo desenvolvidas pela autora.

A definição do lócus da pesquisa deu-se em razão de não terem sido identificadas pesquisas acadêmicas que discutiram a atuação dos programas de fiscalização da CGU numa perspectiva local atrelada às Capacidades Estatais dos entes fiscalizados. Do mesmo modo, a escolha pelo estado do Espírito Santo ocorreu em função da constatação de que esse mesmo estado esteve contemplado em todas as etapas dos programas de fiscalização da CGU, e de que sua divisão política nos permite um acompanhamento mais próximo da atuação da Controladoria, visto que essa unidade da federação possui pequena extensão territorial, com apenas 78 municípios.

Assim, a partir da leitura dos 41 relatórios do Programa de Fiscalização de Sorteios Públicos e dos 10 relatórios do Programa de Fiscalização dos Entes Federativos, correspondentes ao período de fiscalização de 2003 a 2018, realizadas pela CGU no estado do Espírito Santo, foram identificadas diversas irregularidades comuns entre os Entes auditados, possibilitando um agrupamento por tipo numa planilha de controle, culminando na seleção de 10 municípios fiscalizados mais de uma vez para compor a amostra a ser analisada.

Tabela 2 - Municípios selecionados e ano em que foram fiscalizados

Município	Primeira Fiscalização	Segunda Fiscalização	Terceira Fiscalização
Alegre	2005	2008	2009
Colatina	2004	2007	-
Iconha	2003	2008	-
Laranja da Terra	2005	2010	-
Nova Venécia	2005	2017	-
Pancas	2004	2015	2018
Pedro Canário	2004	2006	2010
Rio Bananal	2004	2016	-
São Mateus	2006	2011	-
Venda Nova do Imigrante	2005	2010	-

Fonte: Elaboração própria (2022).

Como critério para a seleção da amostra, foram destacados os municípios capixabas fiscalizados mais de uma vez pelos programas da CGU, já que pretendemos identificar se essas fiscalizações promoveram algum efeito positivo na redução das irregularidades identificadas, o que será possível verificar entre uma fiscalização e outra. Como alguns municípios já haviam sido fiscalizados por até três vezes, optamos por analisar os resultados entre a primeira e a segunda fiscalização, garantindo o mesmo critério para todos os selecionados.

Essa primeira questão será significativa, pois conseguiremos relacionar se os mecanismos de controle interfederativos, neste caso, se as fiscalizações promovidas nos entes subnacionais por auditores federais possibilitaram a tais entes as condições necessárias para superar as irregularidades identificadas no período, uma vez que, de acordo com Fernández (2014), as capacidades estatais devem

[...] gerar e executar um complexo integral de ações que sustentem uma estratégia institucional e espacialmente coerente, articulada e sustentável, baseada em uma estrutura estatal com autonomia, qualidade de organização e coesão interna, a partir da qual se elaboram, de forma endógena, ferramentas conceituais e de financiamento, que operam de maneira combinada tanto no disciplinamento quanto no desenvolvimento de interações sinérgicas em um conjunto de um espaço, partindo de um compromisso ativo por parte das instâncias estatais regionais (FERNÁNDEZ, 2014, p. 268).

Observa-se que o compromisso com as políticas descentralizadas está além da fiscalização, pois as capacidades devem ser instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção de políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016).

Em continuidade, discutimos sobre os indicadores de Capacidades Estatais a partir do modelo estipulado por Abrucio e Segatto (2020), na busca por identificar o perfil dos municípios da amostra e relacioná-los às constatações de irregularidades encontradas nos relatórios da CGU.

As questões de investigação que pautaremos em nossa pesquisa são: a atuação da CGU possui efeito disciplinador da atuação dos gestores para que as irregularidades constatadas nos relatórios possam ser superadas entre uma fiscalização e outra? As Capacidades Estatais podem interferir nessa relação ao ponto de também contribuírem para a redução das irregularidades apuradas pelos auditores?

Nosso propósito foi realizar uma comparação das capacidades dos municípios no ano de realização da segunda fiscalização, em relação ao ano de realização da primeira, para identificar se elas influenciaram nas constatações de irregularidades pelos auditores da CGU.

Dessa forma, as Capacidades Estatais na gestão educacional municipal serão identificadas a partir dos indicadores elaborados por Abrucio e Segatto (2020), considerando as três dimensões de análise seguintes: a) a institucionalização e a autonomia, que compreende a existência de órgão gestor e sua autonomia financeira; b) a técnico-burocrática, incluindo recursos humanos, provisão do serviço e instrumentos de planejamento e gestão; e c) a político-relacional, que se refere aos mecanismos de participação social, organizadas conforme quadro abaixo.

Quadro 03 - Variáveis da Capacidade Estatal das Secretarias Municipais de Educação

VARIÁVEL	IDENTIFICADOR DE CAPACIDADE
Institucionalização e autonomia	Órgão gestor independente
Recursos Humanos	Formação do gestor Servidores estatutários Formação docente Plano de Carreira para o Magistério Acesso ao cargo de gestores escolares
Provisão do serviço	Número de creches sob responsabilidade municipal Número de matrículas em creche por unidade de ensino Número de estabelecimentos de ensino infantil e fundamental Número de matrículas total por Unidade de Ensino
Instrumentos da política	Plano Municipal de Educação Conselho Municipal de Educação Fórum Permanente de Educação

Fonte: Elaborado a partir de Abrucio e Segatto (2020).

A institucionalização e a autonomia dos municípios serão mensuradas conforme as condições organizacionais dos órgãos gestores de educação e de acordo com sua independência administrativa e pedagógica. Como apontado por Cingolani (2013), essa autonomia garante ao Estado que ele não seja influenciado por grupos de interesse que tenham o poder de interferir nas decisões.

Os recursos humanos e a provisão de serviços se enquadram na dimensão das burocracias profissionalizadas descritas por Kathryn Sikkink (1993), que destaca a importância da existência de quadros profissionais permanentes e das estruturas organizacionais. Essa dimensão, alinhada à dimensão da autonomia, proporciona as capacidades para que esse corpo efetivo de profissionais desenvolva as políticas municipais de educação a partir das suas trajetórias e experiências na área.

Do mesmo modo, a variável dos instrumentos da política, como apontam Gomide e Pires (2014), Boschi (2016) e Gomide (2016), se expressa na capacidade dos governos em constituírem arenas, incluírem atores, negociarem e construírem consensos em torno de políticas de desenvolvimento do país.

Cada variável destacada será analisada isoladamente, considerando os dados disponíveis de cada município nos portais oficiais de informação nos anos em que foram fiscalizados pela CGU, pois assim será possível estabelecer um parâmetro de comparação das capacidades de cada um e entre os municípios. Após a identificação das capacidades de cada município da amostra, faremos uma comparação com os dados dos relatórios de fiscalização da CGU para buscar identificar se essas capacidades influenciaram na gestão municipal ao ponto de interferirem na superação das irregularidades constatadas.

Para isso, no próximo capítulo, serão utilizados como fonte de pesquisa os relatórios de fiscalização dos programas da CGU, os indicadores educacionais do Inep, as informações do Censo Escolar, do IBGE, além dos dados disponíveis nos Portais de Transparência de cada município e das publicações nos Diários Oficiais dos 10 municípios capixabas que foram fiscalizados mais de uma vez pela CGU, que são: Alegre, Colatina, Iconha, Laranja da Terra, Nova Venécia, Pancas, Pedro Canário, Rio Bananal, São Mateus e Venda Nova do Imigrante. Como fonte complementar, serão utilizados os dados disponíveis do Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e da Universidade Federal de Goiás (UFG).

CAPÍTULO IV

A CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO E OS PROGRAMAS DE FISCALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO

Para uma maior organização das informações, este capítulo está dividido em três seções. Na primeira, trataremos do histórico e da atuação da CGU; no segundo, apresentaremos seus programas “Fiscalização a partir de Sorteios Públicos”, “Fiscalização em Entes Federativos” e sua inserção na educação e; por fim, descreveremos a atuação da CGU por meio desses programas no estado do Espírito Santo.

4.1 HISTÓRICO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

As bases do controle interno do Poder Executivo Federal remetem à Lei nº 4.320/1964, que estabeleceu as “Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, marcando a estruturação do controle interno na administração pública do país, instituindo ao Congresso Nacional e ao TCU a responsabilidade pelo controle externo das contas públicas, e à própria administração, pelo controle interno.

Atualmente, a CGU é o órgão encarregado de realizar o controle interno do governo federal, responsável pela defesa do patrimônio público e do incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de auditoria, fiscalização, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria (CGU, 2020).

A CGU foi criada no dia 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31, inicialmente chamada de Corregedoria-Geral da União (CGU/PR) e vinculada diretamente à Presidência da República, com a exclusiva competência de assistir, direta e imediatamente, ao Presidente da República, no âmbito do Poder Executivo, em assuntos relativos à defesa do patrimônio público.

A partir do Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002, foram remanejadas para a estrutura da CGU a Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI), vindas da Casa Civil, e as competências de ouvidoria-geral provenientes do Ministério da Justiça. Dessa forma, a atuação da CGU foi estendida para além da defesa do

patrimônio público, incorporando as competências de controle interno, auditoria pública e ouvidora-geral.

Uma reorganização da Presidência da República e dos Ministérios, promovida em 2003, inicialmente pela Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003 e, posteriormente, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, alterou a denominação do órgão para Controladoria-Geral da União e atribuiu sua estrutura ao Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

Em 2006, foi promulgado o Decreto nº 5.683 reestruturando e ampliando a atuação da CGU na defesa do patrimônio público, incorporando as competências de prevenção e combate à corrupção, correição e incremento à transparência na gestão pública. Nesse contexto, foram atribuídas a CGU as responsabilidades de verificar como os recursos públicos federais estão sendo aplicados, de avaliar a execução dos orçamentos da União, de fiscalizar a implementação dos programas de governo e de realizar auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados.

Os programas de fiscalização criados pela CGU compõem um leque de instrumentos de controle sob a responsabilidade do Governo Federal. A seguir, dissertaremos sobre como foram desenvolvidos esses programas e como operam, atualmente, na fiscalização dos entes subnacionais.

4.2 OS PROGRAMAS DE FISCALIZAÇÃO DA CGU

Ainda em 2003, com os objetivos de melhorar a gestão no âmbito da administração pública brasileira, de reduzir a corrupção e o mau uso dos recursos públicos entre gestores de todas as esferas da administração pública, foi criado, na estrutura da CGU, o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos (PFSP) (CGU, 2003), em que a fiscalização ocorria mediante a atuação presencial dos auditores da CGU nos órgãos executores dos programas de recursos federais dos municípios selecionados.

A Portaria nº 247, de 20 de junho de 2003, do Ministério do Controle e da Transparência, instituiu, em caráter permanente, esse mecanismo de sorteio público já realizado pela Caixa Econômica Federal, para definição das unidades municipais que seriam alvo da fiscalização.

Conforme o Relatório de Gestão da CGU de 2003, o PFSP fiscalizava a aplicação de recursos na área geográfica dos municípios sorteados, fossem eles executados pelo gestor municipal, estadual, federal ou, ainda, por entidades privadas (CGU, 2003). Como estratégia, o programa optou por fiscalizar municípios abaixo de 500 mil habitantes, tendo em vista as grandes diferenças existentes entre os grandes e os pequenos e médios municípios (CGU, 2007).

Após as fiscalizações, eram emitidos relatórios descritivos contendo as constatações das irregularidades encontradas na execução dos programas federais, indicando, aos gestores locais, as medidas que necessitavam adotar para corrigir, realizar o ressarcimento de recursos públicos aplicados indevidamente, ou instaurar Tomada de Contas Especial⁸ no Tribunal de Contas da União (TCU). Todos esses relatórios são públicos e ficam disponíveis no portal eletrônico da CGU.

Em 2004, o Programa de Sorteios foi estendido à fiscalização da aplicação de recursos federais aplicados pelos Estados. Em 2007, as capitais e os municípios com população acima de 500 mil habitantes passaram a ser objeto de um programa contínuo de fiscalização, sem que precisasse, portanto, utilizar a metodologia dos sorteios (CGU, 2007).

Desde sua implantação, a metodologia do PFSP foi aprimorada por meio das experiências adquiridas em edições anteriores. Em 2015, o programa passou a contemplar duas formas de seleção das unidades a serem fiscalizadas: a aleatória, por meio de sorteio público; e a seletiva, por meio da Matriz de Vulnerabilidade e do Censo. Assim, a aleatoriedade do processo de seleção foi substituída pela adoção de critérios justificados pela existência ou pela possibilidade de existência de alguma irregularidade a ser verificada. A partir dessa mudança, o programa passou a ser chamado de Programa de Fiscalização em Entes Federativos (PFEF) e os processos de fiscalização passaram a ser organizados em ciclos, padrão que vigora até o momento (CGU, 2015).

Vale destacar que a Matriz de Vulnerabilidade é um modelo econométrico criado pela CGU para selecionar, de forma analítica, os entes a serem fiscalizados em determinada região, a partir de indicadores divididos em quatro dimensões: Controle, Transparência, Desenvolvimento Econômico-Social e Materialidade (CGU, 2015).

⁸ Tomada de Contas Especial (TCE) é um processo administrativo [...] para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento (Art. 2º, *caput*, da IN/TCU 71/2012).

Anteriormente, qualquer município poderia ser sorteado e auditado e, a partir do 1º Ciclo do PFEF, utilizando a Matriz de Vulnerabilidade, os municípios mais vulneráveis passam a ter mais chances de serem fiscalizados, o que pode mudar o comportamento dos agentes públicos, uma vez que essa matriz é amplamente divulgada.

Essa Matriz de Vulnerabilidade⁹ é formada por 12 indicadores divididos em quatro dimensões: Controle, Transparência, Desenvolvimento Econômico Social e Materialidade. Os dados são levantados a partir de sistemas governamentais e informações produzidas pela CGU (CGU, 2015).

Na dimensão de Controle são considerados a quantidade de dias desde a última Ação de Controle realizada, as denúncias recebidas pela CGU, as Tomadas de Contas Especial (TCE) analisadas pela CGU e encaminhadas ao TCU, e a alternância de gestão ocorridas no período. Na dimensão de Transparência são considerados a aplicação da LC 131/2009 que considera a Transparência Ativa e a realização da Declaração de Contas Anuais.

Na Dimensão do Desenvolvimento Econômico-Social são considerados o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, os dados sobre o Bolsa Família, a evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb e as informações sobre a produção da Atenção Básica.

Na última dimensão, da Materialidade, são considerados as faixas de transferências realizadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento e as demais Transferências de Recursos. Cada indicador recebe uma pontuação entre 1 (baixo) e 4 (muito alto), nos quais os entes federativos podem pontuar de 12 a 48 pontos, estabelecendo assim os entes com maiores chances de serem fiscalizados.

Ao utilizar o Censo, a CGU verifica a regularidade da aplicação dos recursos em todos os entes da amostra. Por outro lado, a Matriz de Vulnerabilidade, por meio da análise de indicadores, agrega informações para identificar essas vulnerabilidades e selecionar os entes que serão fiscalizados em uma determinada área. Já os sorteios, permaneceram aleatórios.

Os programas de fiscalização da CGU já percorreram mais de 3 mil municípios brasileiros, e os municípios capixabas estiveram presentes em todas as etapas até 2018 (CGU, 2019). Dessa

⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/1-ciclo/1o-ciclo/entenda-os-indicadores>

forma, veremos, na próxima seção, como se desenvolveram as fiscalizações realizadas pela Controladoria no estado do Espírito Santo.

4.2.1 Atuação dos programas da CGU no estado do Espírito Santo

Entre os anos de 2003 e 2014, período de vigência do Programa Fiscalização Por Sorteios Públicos, 40 municípios capixabas foram contemplados nos sorteios da CGU, nos quais foram fiscalizados R\$ 319,2 milhões provenientes das transferências federais, sendo que, desse valor, apenas R\$ 38,7 milhões correspondiam a transferências para a educação.

Quadro 4 - Municípios capixabas fiscalizados no programa PFSP por ano.

ANO	MUNICÍPIO						
2003	Iconha	Itaguaçu	Jaguare	Jerônimo Monteiro	Muniz Freire	São José do Calçado	
2004	Barra de São Francisco	Colatina	Marataízes	Mimoso do Sul	Pancas	Pedro Canário	Rio Bananal
2005	Alegre	Laranja da Terra	Nova Venécia	Rio Novo do Sul	Venda Nova do Imigrante		
2006	Conceição da Barra	Pedro Canario	São Mateus				
2007	Colatina	Conceição do Castelo	Ecoporanga				
2008	Alegre	Ibitirama	Iconha				
2009	Alegre	Alto Rio Novo	Itarana	João Neiva			
2010	Laranja da Terra	Pedro Canário	Venda Nova do Imigrante				
2011	Ponto Belo	São Mateus					
2012	São Roque do Canaã						
2013	Iúna	Presidente Kennedy					
2014	Cariacica						

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no portal da CGU (2019).

Dentre os municípios fiscalizados nesse período, 07 foram sorteados mais de uma vez pelo programa. São eles: Alegre (2005, 2008 e 2009), Colatina (2004 e 2007), Iconha (2003 e 2008), Laranja da Terra (2005 e 2010), Pedro Canário (2004, 2006 e 2010), São Mateus (2006 e 2011) e Venda Nova do Imigrante (2005 e 2010).

Já o Programa de Fiscalização em Entes Federativos, iniciado em 2016, havia fiscalizado 10

municípios capixabas e o ente federativo estadual até o ano de 2018, os quais movimentaram R\$ 197,7 milhões provenientes das transferências federais, sendo que R\$ 59,5 milhões correspondiam a transferências para a educação. Vale destacar que desse valor transferido para a educação, a maior parcela corresponde a transferência realizada para a rede escolar do estado do Espírito Santo, que contabilizou R\$ 37,8 milhões.

Quadro 5 - Entes federativos capixabas fiscalizados no PFEF por ano

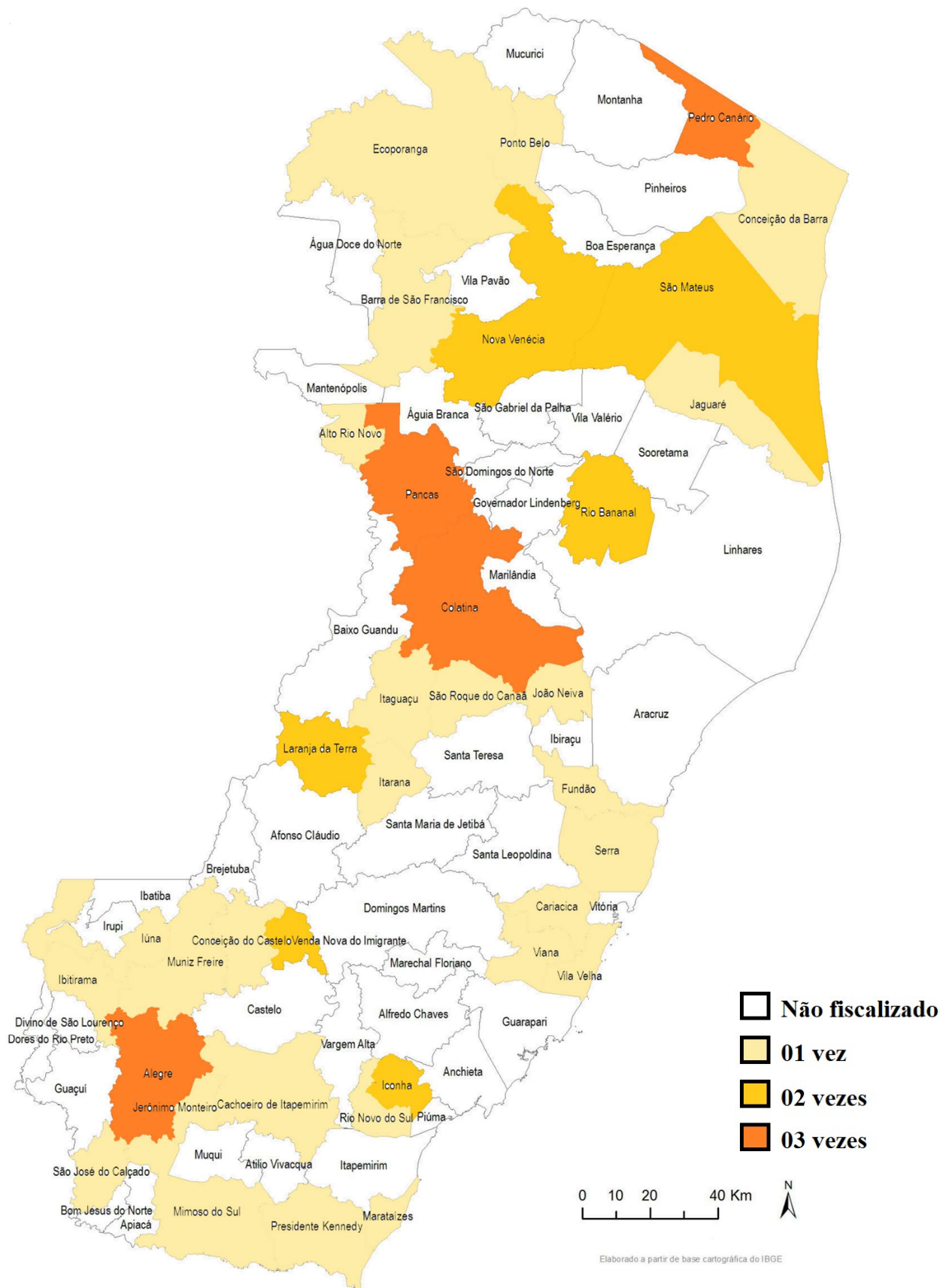
2015	2016	2017	2018
Fundão	Estado do Espírito Santo	Cachoeiro do Itapemirim	Pancas
Pancas	Serra	Nova Venécia	Vila Velha
Viana	Rio Bananal	Colatina	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no portal da CGU (2019).

Dentre os entes fiscalizados nesse período, o estado do Espírito Santo, os municípios de Cachoeiro do Itapemirim, Fundão, Serra, Viana e Vila Velha foram contemplados pela primeira vez, enquanto os municípios de Colatina, Nova Venécia, Pancas e Rio Bananal já haviam sido fiscalizados no programa anterior.

Dessa forma, os entes federativos do estado do Espírito Santo foram alvo das fiscalizações da CGU por 51 vezes entre os anos de 2003 e 2018, sendo que 26 municípios e o governo estadual foram fiscalizados uma vez, 06 municípios duas vezes, 4 municípios três vezes, conforme identificado no mapa do estado (Figura 1) a seguir.

Figura 1 – Mapa da frequência de municípios auditados pela CGU entre 2003 e 2018.



Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios de fiscalização da CGU com base cartográfica do IBGE.

Como apresentado, as fiscalizações ocorreram de forma bem distribuída, englobando todas as

regiões do território estadual. Cada ente fiscalizado recebeu a equipe de auditores da CGU in loco, que, por sua vez, realizou a averiguação de todos os documentos comprobatórios da execução dos recursos federais empreendidos no período correspondente, e emitiu os relatórios descritivos, que estão disponíveis no portal eletrônico da CGU.

Ao analisar esses relatórios, foi possível identificar as ações relacionadas à assistência técnica e financeira, oferecidas pela União no período, que incidiram sobre a gestão dos sistemas municipais e estaduais de ensino no que tange à educação básica. Os programas de assistência técnica identificados nos relatórios da CGU foram agrupados conforme quadro a seguir.

Quadro 6 - Programas/ações Federais de Assistência Técnica na Educação (2003 a 2018)

Programas de Assistência Técnica
Forma Direta
Censo Escolar de Educação Básica - O Censo Escolar é um instrumento de coleta de informações da educação básica brasileira. É coordenado pelo Inep e realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país, conforme Portaria MEC nº 316, de 4 de abril de 2007.
Forma voluntária
Formação Continuada de Professores de Educação Infantil para Implementação dos Referenciais Curriculares Nacionais

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios de fiscalização da CGU entre os anos de 2003 e 2018 no estado do Espírito Santo.

O programa “Censo Escolar da Educação Básica” ocorreu de forma direta, oferecendo sistema unificado para gestão das matrículas nas redes de ensino. O programa “Formação Continuada de Professores de Educação Infantil para Implementação dos Referenciais Curriculares Nacionais” foi identificado como sendo de forma voluntária por ter oferecido assistência às redes de ensino que aderiram à proposta de formação para os profissionais da Educação Infantil.

Já as ações referentes à assistência financeira foram identificadas em maior quantidade nos relatórios da CGU, e foram agrupadas segundo o quadro a seguir.

Quadro 7 - Programas/ações Federais de Assistência Financeira na Educação (2003 a 2018)

Programas de Assistência Financeira
Forma direta

<p>Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Fundamental - Prover de livros e materiais didáticos e de referência as escolas públicas do ensino fundamental visando garantir a equidade nas condições de acesso e a qualidade do ensino público.</p>
<p>Forma automática</p>
<p>Participação em Programas Municipais de Garantia de Renda Mínima Associados à Ações Socioeducativas – Bolsa Escola - Programa de transferência de renda com condicionalidades brasileiro implementado em 2001 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, cujo objetivo era pagar uma bolsa mensal em dinheiro, às famílias de jovens e crianças de baixa renda como estímulo para que essas frequentassem a escola regularmente.</p> <p>Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE - Foi criado em 1995 a partir da Resolução do FNDE nº 12, de 10 de maio de 1995, com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – PMDE tendo por objetivo promover melhorias na infraestrutura física e pedagógica das Unidades de Ensino e incentivar a autogestão escolar. Posteriormente foi instituído pela Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009 como PDDE, e alterado pela Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, mantendo seus objetivos de aprimorar a infraestrutura física e pedagógica das escolas, reforçar a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático e contribuir para elevar os índices de desempenho da educação básica por meio da assistência financeira, em caráter suplementar.</p> <p>Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE - Programa de aquisição de gêneros alimentícios para as escolas, fornecimento de merenda aos alunos e atuação do Controle Social, com vistas a contribuir para a melhoria do desempenho escolar, para a redução da evasão e da repetência, e, para formar bons hábitos alimentares.</p> <p>Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica – PNATE - Transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural.</p>
<p>Forma voluntária</p>
<p>Ação referente ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti - Programa destinado a implantação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento do trabalho infantil.</p> <p>Educação para a diversidade e cidadania - Apoio a Atividades Educacionais de Valorização da Diversidade no Espaço Escolar</p> <p>Apoio à Manutenção da Educação Infantil - Ação Brasil Carinhoso - Concede estímulos financeiros para o aumento da quantidade de vagas para as crianças de 0 a 48 meses nas creches públicas ou conveniadas com o poder público.</p> <p>Apoio ao Desenvolvimento da Educação Especial – AEE - Transferência de recursos destinado a formação continuada de profissionais em funções docentes mediante proposta pedagógica que promova o crescimento profissional em suas diferentes dimensões, possibilitando atualizações e aprofundamento de temáticas educacionais.</p> <p>Apoio ao Desenvolvimento de Atividades Educativas Complementares nos Municípios - Transferência de recursos destinado a implementar ações educativas que promovam a redução da exposição de crianças, adolescentes e jovens as situações de risco, desigualdade, discriminação e outras vulnerabilidades sociais, bem assim dos índices de repetência e evasão escolar na rede pública de ensino.</p> <p>Combate ao abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes - Transferência de recursos destinado ao apoio educacional a crianças e Adolescentes em situação de discriminação e vulnerabilidade social</p> <p>Convênio 599374 Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica - Apoio financeiro para o desenvolvimento de ações que visam proporcionar a sociedade a melhoria da infraestrutura da rede física escolar, com a construção de escolas.</p> <p>Convênio nº 828163/2003 Educação de Jovens e Adultos - Formação continuada de professores em classes de educação de jovens e adultos, para implementação da proposta curricular nessa modalidade de ensino.</p>

Expansão e Melhoria da Rede Escolar – Promed - Promover a melhoria da qualidade do Ensino Médio e aumentar a sua oferta junto às Unidades da Federação, por intermédio da expansão da rede de escolas existentes no País e da capacitação de profissionais da educação.

Implantação de Centros Escolares de Educação Profissional – Proep - Assistência para implementação da educação profissional com estrutura educacional técnica na oferta de cursos de nível básico e de aperfeiçoamento, visando obter uma oferta dentro do país de mão-de-obra qualificada.

Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância - Assistência técnica e financeira visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil da rede pública por meio da construção de unidades de ensino, bem como a aquisição de equipamentos para a rede física escolar.

Programa Nacional de Transporte Escolar – PNTE - Aquisição de veículos destinados ao transporte dos alunos do ensino fundamental e da educação especial de modo a garantir o seu acesso à escola.

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios de fiscalização da CGU entre os anos de 2003 e 2018 no estado do Espírito Santo.

Os programas/ações federais de assistência financeira na educação, identificados no quadro 7, serão alvo da análise desta pesquisa. Dentre eles, estão as transferências de forma direta, como a distribuição de materiais e livros didáticos; as de forma automática, que envolveram principalmente as políticas para a garantia do acesso (e permanência) à educação, como programas de transferências financeiras, combate à fome e transporte escolar; as transferências de forma voluntária verificadas são relativas à reestruturação e aquisição de equipamentos e móveis para a educação infantil, apoio à infraestrutura para educação básica, estruturas esportivas e capacitação de pessoal.

Nos 16 anos (de 2003 a 2018) de fiscalizações realizadas no estado do Espírito Santo, a CGU verificou a regularidade da execução de aproximadamente R\$ 100 milhões, distribuídos conforme tabela a seguir:

Tabela 3 - Recursos fiscalizados entre 2003 e 2018 na função educação no ES¹⁰.

AÇÕES	VALORES AUDITADOS
Apoio Alimentação Escolar	R\$ 62.468.071,10
Bolsa Escola	R\$ 20.286.086,00
Transporte Escolar	R\$ 7.440.294,21
Obras	R\$ 4.185.912,77
Programa Dinheiro Direto na Escola	R\$ 2.525.186,13
outros	R\$ 2.311.975,53
Total	R\$ 99.326.776,03

Fonte: Elaboração do autor a partir dos relatórios da CGU entre 2003 e 2018 no ES.

¹⁰ Valores nominais.

Dentre os recursos transferidos pela União, a maior parcela foi empreendida nos programas de assistência automática, com especial destaque ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que compreende mais de 60% do total desses recursos, seguido pelo Bolsa Escola¹¹, programa que fez parte do orçamento da educação até o ano de 2003.

Desconsiderando os valores fiscalizados na Rede Estadual de Ensino em 2016, os municípios receberam um pouco mais de R\$ 183 milhões, sendo que, desses, R\$ 38 milhões foram destinados à área da educação, distribuídos nos mais diversos programas de transferência.

A partir do levantamento dos dados realizados nos relatórios de fiscalização da CGU, identificamos as principais fragilidades existentes na execução dos recursos transferidos da União para a manutenção da educação básica no estado do Espírito Santo e, dessa forma, exploraremos, na sequência, as duas questões centrais de investigação: as fiscalizações realizadas pela CGU no estado do Espírito Santo tiveram efeito positivo na redução das irregularidades constatadas nos entes fiscalizados mais de uma vez?; as capacidades estatais desses municípios interferiram na variação dessas irregularidades constatadas pelos auditores da CGU?

¹¹ O Bolsa Escola fez parte do orçamento da educação até o ano de 2003, ele assegurava transferência de renda para as famílias em situação de extrema pobreza que tivessem os filhos matriculados na escola pública. Tal programa, foi substituído pelo Bolsa Família por meio da lei 10.836 de 2004, deixando de fazer parte do orçamento da educação e incorporando ao da Seguridade Social.

CAPÍTULO V

ESPÍRITO SANTO: A RELAÇÃO ENTRE AS CAPACIDADES ESTATAIS E AS IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DOS RECURSOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA.

Neste capítulo, apresentaremos os municípios fiscalizados mais de uma vez pela Controladoria Geral da União no Estado do Espírito Santo, entre os anos de 2003 e 2018, as irregularidades identificadas nesse processo, bem como as capacidades de cada município para promoção da educação pública, tendo como objetivos identificar se as fiscalizações realizadas pela CGU no estado tiveram efeito na redução das irregularidades constatadas nos entes fiscalizados mais de uma vez, e se as capacidades estatais desses municípios interferiram na variação dessas irregularidades constatadas pelos auditores da CGU nas fiscalizações realizadas.

5.1 EDUCAÇÃO NO ESPÍRITO SANTO

O estado do Espírito Santo está localizado na região Sudeste do Brasil e tem como capital a cidade de Vitória. Constituído por 78 municípios, tem uma população estimada em 4 milhões de habitantes, sendo que 83% dela residem em zonas urbanas. O estado possui uma economia diversificada, que movimentou R\$ 137 bilhões no ano de 2018. De acordo com dados do IBGE (2020), o Espírito Santo é o 6º no ranking dos estados da federação em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

De acordo com os dados do Inep (2018), na oferta de educação básica, o estado possuía, no ano de 2018, 3.110 unidades de ensino, das quais 22 são responsabilidade federal, 459 são estaduais, 2.277 municipais e 352 privadas, atendendo a 774.721 matrículas no referido ano, distribuídas conforme demonstrado na Tabela 4.

Tabela 4: Número de Matrículas por Etapas de ensino - Espírito Santo (2018)

ETAPAS	TOTAL
Educação Infantil	159.116
Ensino Fundamental	470.770
Ensino Médio	144.835
Total	774.721

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados LDE e microdados do Censo Escolar/INEP 2018

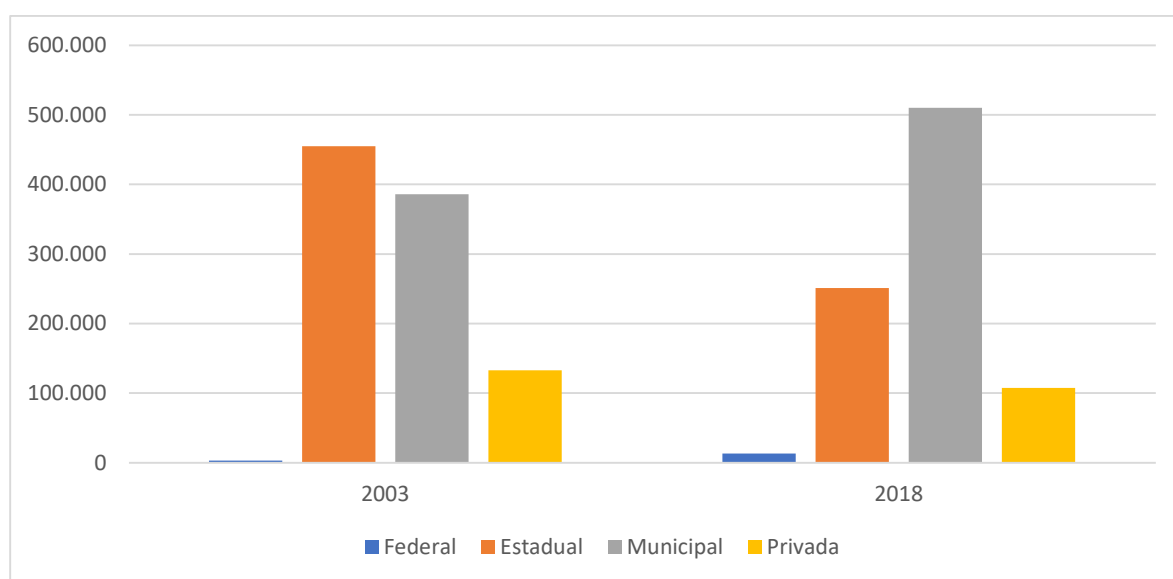
A etapa que contempla o maior número de matrículas no Espírito Santo é o ensino fundamental, com 60,7% do total, seguido pela educação infantil, com 20,5%, e pelo ensino médio, com 18,7% do total de matrículas do estado. Vale destacar que a educação infantil é responsabilidade prioritária dos municípios e o ensino fundamental tem responsabilidade compartilhada com o Estado, conforme preconiza a LDB.

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

[...]

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; (LDB, 1996).

Gráfico 5: Percentual de Matrículas por Dependência Administrativa - Espírito Santo (2003 e 2018)

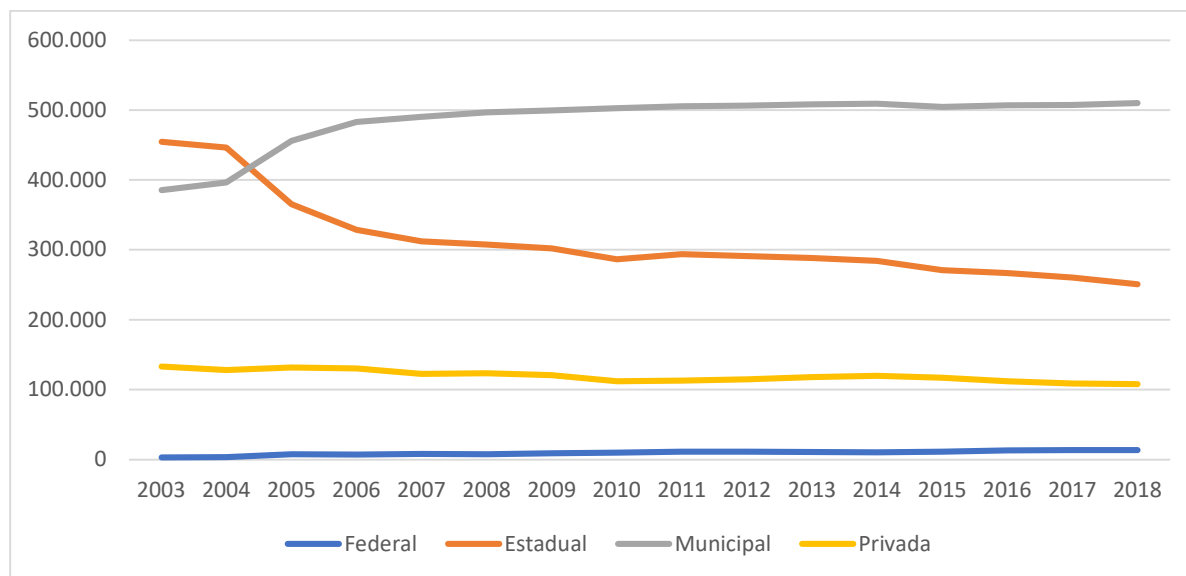


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados LDE e microdados do Censo Escolar/INEP 2003 – 2018.

Ao comparar o número de matrículas na educação básica ofertado no estado do Espírito Santo entre os anos de 2003 e 2018, podemos observar que no ano de 2003 os municípios respondiam por 39,5% do total, enquanto a rede estadual, responsabilizando-se por 46,55%. Já em 2018 esse quadro se inverte, os municípios passam a responder pela maior parcela, chegando a 57,9% do total, enquanto a rede estadual fica com a segunda maior parcela, responsabilizando-se por 28,5%. Se analisarmos a variação dessas matrículas na oferta da educação básica pública dos últimos anos, é possível identificar uma tendência de responsabilização das redes municipais, em detrimento das redes estadual e federal nessa oferta.

Para a realização da análise do percurso temporal dos dados educacionais disponíveis nos portais eletrônicos, utilizamos como fonte o conteúdo sistematizado do Laboratório de Dados Educacionais da UFPR e UFG, que foram disponibilizados apenas a partir do ano de 2007, sendo os mais antigos da plataforma.

Gráfico 6: Variação de matrículas na educação básica no estado do Espírito Santo entre 2003-2018¹²



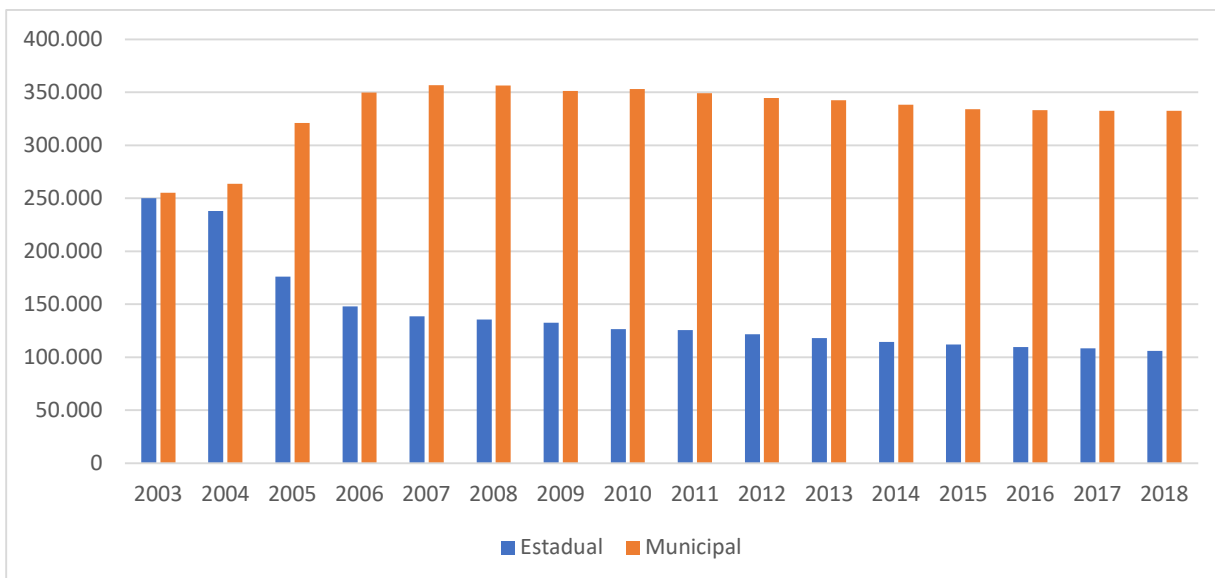
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados LDE e microdados do Censo Escolar/INEP 2003 - 2018)

A inversão pode ser observada a partir do ano de 2004 e continua ampliando com os anos. Considerando que os estados e municípios “[...] devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades” na oferta do ensino fundamental (LDB, 1996), verificamos que, no estado do Espírito Santo, existe um desequilíbrio no que se refere à oferta de matrículas entre as redes de ensino, sobrecarregando os municípios, consequência dos processos de incentivo a municipalização.

No gráfico 7, é possível perceber, com grande clareza, a situação da distribuição de matrículas no Ensino Fundamental nas redes públicas de ensino.

Gráfico 7: Número de matrículas no ensino fundamental pública 2003-2018

¹² Nota sobre o gráfico 6: Número de Matrículas, dependência administrativa (federal, estadual, municipal) por Dependência Administrativa - Espírito Santo, 2007 a 2018, Censo Escolar/INEP 2007 – 2018.



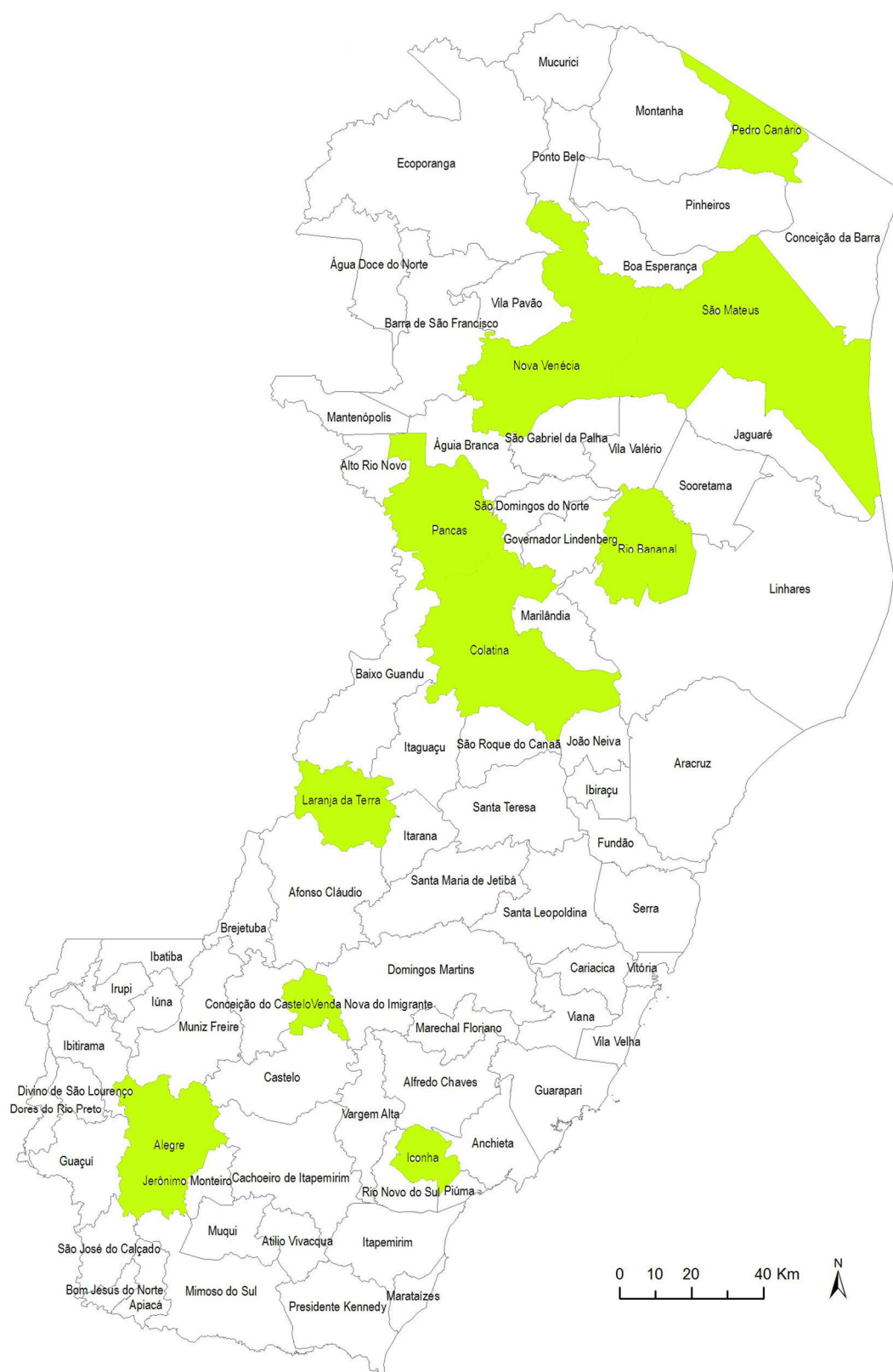
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados LDE e microdados do Censo Escolar/INEP 2003 - 2018

No ano de 2003, a rede estadual pública atendia a 43,8% das matrículas do ensino fundamental, ficando sob a responsabilidade dos municípios, as demais 44,7%. A tendência de queda nas matrículas é perceptível, mas a desresponsabilização da rede estadual permanece, e amplia para 71,2% a oferta pelos municípios, ficando o Estado com apenas 22,7% do total da oferta no ano de 2018. Esse desequilíbrio na oferta do ensino fundamental pode acarretar diversas consequências aos municípios, como a ausência de estrutura de gestão e planejamento capaz de responder aos desafios colocados a esses entes federados.

5.2 MUNICÍPIOS DA AMOSTRA

Nessa seção, serão apresentados os 10 municípios capixabas que foram fiscalizados mais de uma vez pela CGU e suas capacidades para a oferta educacional. Para auxiliar na organização, os municípios serão selecionados por ordem alfabética e não pela data de realização das fiscalizações, visto que o período em que essas ocorreram não incidirá na análise, que se debruçará apenas sobre a relação das constatações e os desdobramentos entre uma fiscalização e outra.

Figura 2 – Mapa dos municípios da amostra auditados pela CGU



Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios de fiscalização da CGU com base cartográfica do IBGE.

Cada município selecionado foi, portanto, fiscalizado pelo menos duas vezes pelos programas da CGU. Em seguida, faremos a comparação entre as constatações presentes nos relatórios de cada

uma dessas fiscalizações, a fim de identificar se ocorreu alguma variação entre os resultados apresentados entre uma fiscalização e outra.

Para melhor identificação de cada município da amostra, apresentaremos, inicialmente, suas características geográficas, populacionais e educacionais, atualizadas, a fim de situarmos o ente em relação ao estado. Na sequência, apresentaremos os dados das fiscalizações realizadas pela CGU e realizaremos as análises de variação percentual entre as irregularidades constatadas.

Município 1 - Alegre

O município de Alegre localiza-se no Sul do estado do Espírito Santo, a 198 km de Vitória, com população estimada em 29.869 habitantes e economia baseada na agricultura e pecuária (IBGE, 2021).

As fiscalizações da CGU no município de Alegre foram realizadas nos anos de 2005, 2008 e 2009, nas quais foi auditada a execução dos recursos transferidos pela União de aproximadamente R\$ 20,3 milhões, sendo R\$ 530 mil destinados à educação municipal pelos programas PNAE, PNATE e PDDE.

No ano de 2005 o município apresentava 15 unidades de ensino municipais urbanas, respondendo por aproximadamente 1.794 matrículas, das quais 400 na Educação infantil (creche/urbana). Sua Secretaria de Educação atuava conjuntamente a de Cultura e Esporte. Contava com 222 docentes, sendo 54,7% com vínculo estatutário (LDE, 2021; Censo Escolar/INEP 2005).

Já em 2008, o município ainda apresentava 15 unidades de ensino municipais urbanas, respondendo agora por um total de 2.580 matrículas, das quais 488 na Educação infantil (creche). Sua Secretaria de Educação se desvinculou das demais e passou a ser autônoma. Apresentava em seu quadro 253 docentes, com o percentual de 54,9% com vínculo estatutário. (LDE, 2021; Censo Escolar/INEP 2008).

Nesse período, foram constatadas 9 irregularidades relacionadas à gestão dos programas, conforme demonstrado na Tabela 5.

Tabela 5 – Irregularidades por fiscalização no município de Alegre

Alegre	2005	2008	2009
PNAE	-	-	2
PNATE	-	-	1

PNLD	-	-	6
TOTAL			10

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios da CGU 2005, 2008 e 2019.

Todavia, como se observa na Tabela 5, nesse município da amostra não foi possível realizar a comparação entre as etapas de fiscalização, pois nos anos de 2005 e 2008 os recursos destinados para a educação não foram alvo da fiscalização dos programas da CGU, o que ocorreu apenas no ano de 2009.

Município 2 - Colatina

O município de Colatina localiza-se na região Noroeste do estado do Espírito Santo, a 132 km de Vitória, com população estimada em 124.283 habitantes. Sua economia é baseada na agricultura, indústria e comércio (IBGE, 2021).

As fiscalizações da CGU no município de Colatina foram realizadas nos anos de 2004, 2007 e 2017, nas quais foi auditada a execução dos recursos transferidos pela União de aproximadamente R\$ 54,8 milhões, sendo R\$ 9,7 milhões destinados à educação municipal, pelos programas PNAE, PNATE e PDDE.

No ano de 2004 o município apresentava 43 unidades de ensino municipais urbanas, respondendo por aproximadamente 10.502 matrículas, das quais 1.112 na Educação infantil (creche/urbana). Sua Secretaria de Educação atuava conjuntamente com a de Cultura, e contava com 664 docentes, sendo 48% com vínculo estatutário (LDE, 2021; Censo Escolar/INEP 2004).

Já em 2007, o município apresentava 44 unidades de ensino municipais urbanas, respondendo agora por um total de 15.010 matrículas, das quais 1.300 na Educação infantil (creche/urbana). A Secretaria de Educação se desvinculou e passou a ser autônoma. Apresentava em seu quadro 717 docentes, com o percentual de 45% com vínculo estatutário. (LDE, 2021; Censo Escolar/INEP 2007).

Nesse período, foram identificadas 19 irregularidades, as quais apresentaram uma regularidade entre as duas primeiras fiscalizações realizadas pela CGU. Em relação à última fiscalização, promovida em 2017, não foi possível estabelecer um parâmetro linear de comparação com as anteriores, pois apenas o Programa Dinheiro Direto Na escola (PDDE) foi considerado na análise dos auditores no referido ano.

Tabela 6 – Irregularidades por fiscalização no município de Colatina

Colatina	2004	2007	2017
PNAE	3	6	-
PNATE	0	2	-
PDDE	0	1	1
EJA	2	0	-
AEE	4	0	-
TOTAL	9	9	1

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios da CGU 2004, 2007 e 2017.

No ano de 2004 foram constatadas no município nove (9) irregularidades ao todo, das quais cinco (5) estavam associadas às inconformidades na gestão dos programas federais, três (3) estavam relacionadas ao descumprimento das normas de licitação e aquisição de materiais, e uma (1) tinha relação com a falta de estrutura ou de pessoal qualificado para execução dos serviços. Vale destacar que a maior parte das irregularidades estava associada aos programas de transporte do escolar (PNATE) e de alimentação escolar (PNAE).

Em 2007 também foram constatadas nove (9) irregularidades, com poucas alterações, mantendo o mesmo quantitativo de cinco (5) irregularidades associadas à gestão dos programas federais, reduzindo para duas (2) as relacionadas ao descumprimento das normas de licitação e aquisição de materiais; e aumentando para duas (2) as irregularidades com relação com a falta de estrutura ou de pessoal qualificado para execução dos serviços.

Ainda sobre a ação da CGU em 2017 no município, ressaltamos que as ações de fiscalização focaram apenas no Programa de Transferência Direta de Recurso (PDDE). Assim, os auditores selecionaram uma amostra composta de 9 escolas, que representaram 29,75% do montante total de recursos transferidos naquele ano para o município, e efetuaram sua análise, na qual apenas uma irregularidade foi constatada.

As irregularidades identificadas no município de Colatina foram diversas e, dentre elas, as irregularidades relacionadas ao descumprimento das normas dos programas federais apareceram com maior incidência e sem variação nas duas primeiras fiscalizações realizadas, contando com uma redução de casos nas constatações referentes ao descumprimento dos dispositivos legais dos processos de licitação.

Dessa forma, identificamos que não ocorreu variação no número de irregularidades encontradas pelos auditores entre as duas primeiras fiscalizações realizadas, nem uma mudança de comportamento possível de se mensurar na condução dos programas, visto que as irregularidades

continuaram ocorrendo no município entre uma fiscalização e outra, com destaque para os casos relacionados à dispensa de licitação ou à utilização de modalidade de licitação indevida na aquisição de materiais e na contratação de serviços no município, irregularidade que se repetiu durante os anos.

Município 3 - Iconha

O município de Iconha localiza-se no Sul do Estado do Espírito Santo, a 90 km de Vitória, com população estimada em 14.083 habitantes. Sua economia é baseada na agricultura e agropecuária (IBGE, 2021).

As fiscalizações da CGU no município de Iconha foram realizadas nos anos de 2003 e 2008, nas quais foi aferida a execução dos recursos transferidos pela União de aproximadamente R\$ 10 milhões, dos quais R\$ 352 mil eram destinados à educação municipal, pelos programas PNAE, PNATE, PDDE.

No ano de 2003 o município apresentava 8 unidades de ensino municipais urbanas, respondendo por aproximadamente 1.271 matrículas, das quais 203 na Educação infantil (creche/urbana). Sua Secretaria de Educação atuava conjuntamente com a de Cultura, e contava com 106 docentes, sendo 32,1% com vínculo estatutário (LDE, 2021; Censo Escolar/INEP 2003).

Já em 2008, o município apresentava 8 unidades de ensino municipais urbanas, respondendo por um total de 1.914 matrículas, das quais 262 na Educação infantil (creche/urbana). A Secretaria de Educação se desvinculou e passou a ser autônoma. Apresentava em seu quadro 113 docentes, com o percentual de 35,4% com vínculo estatutário. (LDE, 2021; Censo Escolar/INEP 2008).

Entre as duas fiscalizações realizadas pela CGU no município, foram constatadas 11 irregularidades nos programas da educação, com uma pequena redução de casos entre a primeira e segunda, conforme pode ser observado na tabela 7.

Tabela 7 – Irregularidades por fiscalização no município de Iconha

Iconha	2003	2008
PNAE	3	2
PNATE	3	1
PDDE	0	2
TOTAL	6	5

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios da CGU 2003 e 2008.

Na fiscalização realizada no município no ano de 2003, foram identificadas seis (6) irregularidades, com destaque para o programa de transporte (PNATE), com três (3) constatações, e para o programa de alimentação escolar (PNAE), também com três (3) constatações. Dentre elas, quatro (4) irregularidades estavam associadas às inconformidades na gestão dos programas federais, uma (1) relacionada ao descumprimento das normas de licitação e aquisição de materiais e uma (1) irregularidade em função da falta de estrutura ou de pessoal qualificado para a execução dos serviços.

Já no ano de 2008, o quantitativo de irregularidades encontradas pela CGU foi menor, somando apenas cinco (5) casos, um (1) caso no programa de transporte escolar (PNATE), um (1) no programa de alimentação escolar (PNAE), e dois (2) no programa de transferência de recursos (PDDE).

Acreditamos que as fiscalizações possam ter promovido um efeito positivo no município, visto que nenhuma das irregularidades identificadas em 2003 se repetiu em 2008, o que nos leva a inferir que foram sanadas após a constatação dos auditores.

Vale destacar que identificamos algumas questões comuns com os outros municípios da amostra, como a fragilidade da atuação dos conselhos de controle social e a ausência de profissionais com qualificação específica para atender ao programa de alimentação escolar.

Município 4 - Laranja da Terra

O município de Laranja da Terra localiza-se na região central do estado do Espírito Santo, distante 160 km da capital, e com população estimada em 10.919 habitantes. Sua economia é baseada na agricultura (IBGE, 2021).

As fiscalizações da CGU no município de Laranja da Terra foram realizadas nos anos de 2005 e 2010 e nelas foi aferida a execução dos recursos transferidos pela União de aproximadamente R\$ 10,2 milhões, dos quais R\$ 1,3 milhões destinados à educação municipal, repassados pelos programas PNAE, PNATE, PNTE, Censo, PNLD e PDDE.

No ano de 2005 o município apresentava 5 unidades de ensino municipais urbanas, respondendo por aproximadamente 1.299 matrículas, das quais 67 na Educação infantil (creche/urbana). Sua Secretaria de Educação atuava conjuntamente com a de Cultura, e contava com 80 docentes, sendo 46,8% com vínculo estatutário (LDE, 2021; Censo Escolar/INEP 2005).

Já em 2010, o município mantinha 5 unidades de ensino municipais urbanas, com um total de 1.171 matrículas, das quais apenas 29 na Educação infantil (creche/urbana). A Secretaria de Educação continuava atrelada a Cultura, apresentava em seu quadro 71 docentes, com o percentual de 47% com vínculo estatutário. (LDE, 2021; Censo Escolar/INEP 2010). Nesse período foram constatadas 25 irregularidades.

Tabela 8 - Irregularidades por fiscalização no município de Laranja da Terra

Laranja da Terra	2005	2010
PNAE	6	7
PNATE	4	2
PDDE	1	1
PNLD	0	1
Censo	1	2
TOTAL	12	13

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios da CGU 2005 e 2010.

No ano de 2005, a fiscalização da CGU aconteceu entre os dias 22 de junho e 07 de julho, e nela foram identificadas 12 irregularidades, entre as quais quatro (4) estavam relacionadas ao programa de transporte (PNATE), um (1) referente ao programa de transferência direta de recursos (PDDE) e seis (6) ao programa de alimentação escolar (PNAE).

Essas irregularidades estavam associadas às inconformidades na gestão dos programas federais em oito (8) casos, ao descumprimento das normas de licitação e aquisição de materiais em três (3) casos e à falta de estrutura ou pessoal qualificado para execução dos serviços em um (1) caso.

Em 2010, a fiscalização ocorreu entre os dias 02 de agosto e 11 outubro, e nela as constatações aumentaram para 13 irregularidades, sendo duas (2) relacionadas ao programa de transporte (PNATE), uma (1) referente ao programa de transferência direta de recursos (PDDE) e, aumentando para 7 as irregularidades relativas ao programa de alimentação escolar (PNAE). Das 13 irregularidades, 11 estavam associadas às inconformidades na gestão dos programas federais, uma (1) ao descumprimento das normas de licitação e aquisição de materiais e uma (1) irregularidade estava vinculada à falta de estrutura ou de pessoal qualificado para a execução dos serviços.

No caso de Laranja da Terra, as irregularidades aumentaram entre uma fiscalização e outra, demonstrando que a atuação da CGU no município não promoveu uma mudança de comportamento dos gestores na execução dos programas federais, visto que as mesmas

irregularidades continuaram ocorrendo no município, como nos casos de utilização de modalidade de licitação indevida na aquisição de materiais e contratação de serviços; fragilidades na distribuição, armazenamento e controle de mercadorias e serviços; inconformidades na aplicação dos recursos; inconsistência nos dados fornecidos no Censo escolar; fragilidades na fiscalização dos contratos e ausência de profissionais com habilitação específica para execução dos programas.

Município 5 - Nova Venécia

O município de Nova Venécia localiza-se no litoral Norte do estado do Espírito Santo, a 251 km de Vitória, com população estimada em 50.751 habitantes. Sua economia gira em torno da mineração e agricultura (IBGE, 2021).

As fiscalizações da CGU no município de Nova Venécia foram realizadas nos anos de 2005 e 2017, nas quais foi aferida a execução dos recursos transferidos pela União de aproximadamente R\$ 13,4 milhões, dos quais R\$ 1 milhão era destinado à educação municipal, repassados pelos programas federais PNAE, PNATE, PNTE, PDDE, Censo e PNLD.

No ano de 2005 o município apresentava 19 unidades de ensino municipais urbanas, respondendo por aproximadamente 8.454 matrículas, das quais 381 na Educação infantil (creche/urbana). Sua Secretaria de Educação atuava conjuntamente com a de Cultura e Esporte, e contava com 389 docentes, sendo 34,2% com vínculo estatutário (LDE, 2021; Censo Escolar/INEP 2005).

Já em 2017, o município mantinha 20 unidades de ensino municipais urbanas, com um total de 7.103 matrículas, das quais apenas 603 na Educação infantil (creche/urbana). A Secretaria de Educação continuava atrelada a Cultura, apresentava em seu quadro 488 docentes, com o percentual de 34,4% com vínculo estatutário. (LDE, 2021).

Entre as duas fiscalizações realizadas pela CGU, foram constatadas oito (8) irregularidades nos programas da educação, com uma pequena redução de casos entre a primeira e segunda. Vale destacar que na fiscalização promovida em 2017, apenas o programa de transferência direta de recursos (PDDE) foi considerado na análise dos auditores, e ele teve aumento de casos de irregularidades em relação à fiscalização de 2005 (Tabela 9).

Tabela 9 - Irregularidades por fiscalização no município de Nova Venécia

Nova Venécia	2005	2017
--------------	------	------

PNAE	2	-
PNATE	2	-
PDDE	0	3
Censo	1	-
TOTAL	5	3

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios da CGU 2005 e 2017.

No ano de 2005, na fiscalização ocorrida entre os dias 27 de abril e 06 de maio, foram constatadas no município, cinco (5) irregularidades ao todo, e delas, quatro (4) estavam associadas às inconformidades na gestão dos programas federais e uma (1) relacionada ao descumprimento das normas de licitação e aquisição de materiais, com destaque para os programas de transporte (PNATE) e de alimentação escolar (PNAE), que contabilizaram quatro (4) dessas irregularidades.

Como em 2017 as ações de fiscalização da CGU se debruçaram apenas no programa de transferência direta de recurso (PDDE), os auditores selecionaram uma amostra composta de 8 escolas, que representou 30,06% do montante total de recursos transferidos naquele ano para o município, e efetuaram sua análise, na qual foram identificadas três (3) irregularidades, sendo duas (2) associadas às inconformidades na gestão do programa e uma (1) ao descumprimento das normas de licitação e aquisição de materiais.

Não foi possível estabelecer um parâmetro linear de comparação entre as fiscalizações realizadas, visto que, em 2017, apenas um programa foi alvo da fiscalização da CGU. Mesmo assim, vale destacar que, no caso específico, as irregularidades continuaram ocorrendo no município entre uma fiscalização e outra, com a realização de pagamentos antecipados sem a efetiva entrega das mercadorias. O município justificou que tal fato permanece acontecendo devido às unidades de ensino e à Secretaria de educação não possuírem condições para o armazenamento de materiais em grande quantidade.

Município 6 - Pancas

O Município de Pancas localiza-se no Noroeste do Estado do Espírito Santo, distante 185 km de Vitória, com população estimada em 23.426 habitantes. Sua economia é baseada na agricultura (IBGE, 2021).

As fiscalizações da CGU no município de Pancas foram realizadas nos anos de 2004, 2015 e 2018, nas quais foi aferida a execução dos recursos transferidos pela União de aproximadamente

R\$ 23 milhões , dos quais R\$ 2,4 milhões eram destinados à educação municipal, repassados pelos programas PNAE, PNATE, e de Apoio à Educação Infantil.

No ano de 2004 o município apresentava 6 unidades de ensino municipais urbanas, respondendo por aproximadamente 2.646 matrículas, das quais 84 na Educação infantil (creche/urbana). Sua Secretaria de Educação atuava conjuntamente com a de Cultura e Esporte, e contava com 131 docentes, sendo 42,5% com vínculo estatutário (LDE, 2021; Censo Escolar/INEP 2004).

Já em 2015, o município mantinha 6 unidades de ensino municipais urbanas, com um total de 1.933 matrículas, das quais apenas 603 na Educação infantil (creche/urbana). A Secretaria de Educação se desvinculou e passou a ser autônoma, apresentando em seu quadro 125 docentes, com o percentual de 45% com vínculo estatutário. (LDE, 2021).

As três fiscalizações realizadas pela CGU no município constataram 19 irregularidades nos programas da educação, nas quais foi possível identificar uma variação dos casos entre os anos.

Tabela 10 - Irregularidades por fiscalização no município de Pancas

Pancas	2004	2015	2018
PNAE	3	8	4
PNATE	1	2	0
Apoio à Educação Infantil	-	1	0
TOTAL	4	11	4

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios da CGU 2004, 2015 e 2018.

No ano de 2004, a fiscalização no município de Pancas aconteceu entre os dias 17 e 21 de maio e nela foram identificadas 4 irregularidades, sendo uma (1) no programa de transporte (PNATE) e três (3) constatações no de alimentação escolar (PNAE). Sobre as irregularidades, uma (1) estava associada às inconformidades na gestão dos programas federais, e três (3) estavam relacionadas à falta de estrutura ou de pessoal qualificado para a execução dos serviços.

Em 2015, a fiscalização aconteceu entre os dias 23 e 27 de fevereiro e o quantitativo de irregularidades encontradas pela CGU foi ainda maior que a anterior, somando 11 constatações, sendo duas (2) no programa de transporte escolar (PNATE) e oito (8) no programa de alimentação escolar (PNAE). Oito (8) casos estavam associados às inconformidades na gestão dos programas federais, e duas (2) relacionadas à falta de estrutura ou de pessoal qualificado para a execução dos serviços.

Já no ano de 2018, entre 14 e 18 de maio, o quantitativo de irregularidades encontradas pela CGU tem uma redução para quatro (4) casos, sendo três (3) relacionados às inconformidades na gestão dos programas federais, e uma (1) à falta de estrutura ou de pessoal qualificado para a execução dos serviços, todos no programa de alimentação escolar (PNAE).

Ao analisar os relatórios foi possível identificar que as irregularidades encontradas no município de Pancas estão relacionadas, principalmente, ao cumprimento das normas dos programas federais. Nas três etapas da fiscalização, apenas uma irregularidade se repetiu, relacionada à ausência de profissionais com habilitação específica para a execução dos programas.

Como o município foi contemplado três vezes pelas auditorias da CGU, foi possível identificar uma variação nas constatações das irregularidades, trazendo uma reflexão sobre os efeitos indutivos ou não da atuação da CGU na regularidade dos serviços públicos.

Município 7 - Pedro Canário

O município de Pedro Canário localiza-se no litoral Norte do estado do Espírito Santo, a 265 km de Vitória, com uma população estimada em 26.575 habitantes. Sua economia é baseada na agricultura, pecuária, serviços e indústrias (IBGE, 2021).

As fiscalizações da CGU no município de Pedro Canário foram realizadas nos anos de 2004, 2006 e 2010, e nelas foi aferida a execução dos recursos transferidos pela União de aproximadamente R\$ 15,8 milhões, sendo R\$ 2,7 milhões destinados à educação municipal, repassados pelos programas PNAE, PNATE, PNTE, PDDE, Censo e PNLD.

No ano de 2004 o município apresentava 8 unidades de ensino municipais urbanas, respondendo por aproximadamente 2.355 matrículas, das quais 42 na Educação infantil (creche/urbana). Sua Secretaria de Educação atuava conjuntamente com a de Esporte e Turismo, e contava com 113 docentes, sendo 35% com vínculo estatutário (LDE, 2021; Censo Escolar/INEP 2004).

Já em 2006, o município mantinha 8 unidades de ensino municipais urbanas, com um total de 3.366 matrículas, das quais apenas 46 na Educação infantil (creche/urbana). A Secretaria de Educação se desvinculou e passou a ser autônoma. apresentava em seu quadro 122 docentes, com o percentual de 37,1% com vínculo estatutário. (LDE, 2021; Censo Escolar/INEP 2006).

Foram identificadas irregularidades nos programas da educação em número expressivo de 43 constatações, o que chama a atenção devido à pequena estrutura educacional da municipalidade

em relação aos demais municípios da amostra. Também não apresentou melhora significativa entre as três fiscalizações realizadas.

Tabela 11- Irregularidades por fiscalização no município de Pedro Canário

Pedro Canário	2004	2006	2010
PNAE	6	10	4
PNATE	0	11	1
PDDE	0	5	0
PNLD	0	0	5
Censo	0	1	1
TOTAL	6	27	11

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios da CGU 2004, 2006 e 2010.

No ano de 2004, a fiscalização aconteceu entre os dias 12 e 16 de abril e foram identificadas apenas seis (6) irregularidades, todas no programa de alimentação escolar (PNAE), sendo cinco (5) delas associadas às inconformidades na gestão do programa e uma (1) relacionada ao descumprimento das normas de licitação e aquisição de materiais.

Já em 2006, entre os dias 01 julho e 15 de agosto ocorreu a segunda fiscalização no município, e o quantitativo de irregularidades encontradas pela CGU foi maior, alcançando 27 constatações, com destaque para os programas de transporte (PNATE), com 11 constatações, de transferência direta de recursos (PDDE), com cinco (5) constatações, e de alimentação escolar (PNAE), com dez (10) constatações. Dentre as irregularidades, 23 estavam associadas às inconformidades na gestão dos programas federais, uma (1) relacionada ao descumprimento das normas de licitação e aquisição de materiais, e três (3) vinculadas à falta de estrutura ou de pessoal qualificado para a execução dos serviços.

A esperada mudança de comportamento no município a partir da fiscalização de 2004 pela CGU não surtiu efeito, visto que, em 2006, as irregularidades não só continuaram ocorrendo como ocorreram com maior incidência. Consta no relatório de auditoria que o município de Pedro Canário, em 2006, não se manifestou sobre nenhuma das irregularidades apontadas pela CGU.

Na terceira fiscalização realizada pela CGU, entre os dias 01 de julho e 27 de agosto de 2010, foi constatada uma melhora nas condições encontradas pelos auditores e uma redução no número de constatações, somando 13 irregularidades, todas associadas às inconformidades na gestão dos programas de transporte (PNATE) e de alimentação escolar (PNAE).

Entre os anos de 2006 e 2010 ocorreu uma redução no número de irregularidades encontradas pelos auditores, mas ainda assim não demonstrou uma mudança de comportamento significativa, visto que as irregularidades continuaram se repetindo entre as fiscalizações, com destaque para os casos de impropriedade nos processos licitatórios de aquisição de matérias e na contratação de serviços, e de fragilidades na distribuição, armazenamento e controle de mercadorias e serviços.

Município 8 - Rio Bananal

O Município de Rio Bananal localiza-se na região Norte do estado do Espírito Santo, a 175 km de Vitória, com população estimada em 19.398 habitantes. Sua economia é baseada na agricultura (IBGE, 2021).

As fiscalizações da CGU foram realizadas nos anos de 2004 e 2016, nas quais foi aferida a execução dos recursos transferidos pela União de aproximadamente R\$ 11 milhões, sendo R\$ 1 milhão destinado à educação municipal, com repasses pelos programas PNAE, PNATE e PDDE.

No ano de 2004 o município apresentava 7 unidades de ensino municipais urbanas, respondendo por aproximadamente 2.042 matrículas, das quais 101 na Educação infantil (creche/urbana). Sua Secretaria de Educação atuava conjuntamente com a de Cultura, e contava com 159 docentes, sendo 41,5% com vínculo estatutário (LDE, 2021; Censo Escolar/INEP 2005).

Já em 2016, o município mantinha 6 unidades de ensino municipais urbanas, com um total de 3.409 matrículas, das quais apenas 269 na Educação infantil (creche/urbana). A Secretaria de Educação continuava atrelada a Cultura, apresentando em seu quadro 176 docentes, com o percentual de 44% com vínculo estatutário. (LDE, 2021).

Nas duas fiscalizações realizadas pela CGU foram constatadas oito (8) irregularidades nos programas da educação, sem variação de casos entre a primeira e segunda.

Tabela 12 - Irregularidades por fiscalização no município de Rio Bananal

Rio Bananal	2004	2016
PNAE	2	3
PNATE	0	1
PDDE	2	0
TOTAL	4	4

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios da CGU 2004-2016.

No ano de 2004, foram constatadas quatro (4) irregularidades, das quais duas (2) estavam associadas às inconformidades na gestão dos programas federais, uma (1) relacionada ao descumprimento das normas de licitação e aquisição de materiais e uma (1) relacionada à falta de estrutura ou de pessoal qualificado para a execução dos serviços, no programa de alimentação escolar (PNAE), que contabilizou duas (2) dessas irregularidades, e duas (2) no de transferência direta de recursos (PDDE).

Em 2016, o quantitativo de irregularidades encontradas pela CGU continuou o mesmo das encontradas na fiscalização anterior, assim como a incidência por tipo, somando quatro (4) irregularidades, variando apenas nos programas que, dessa vez, foram o programa de alimentação escolar (PNAE), com três (3) casos, e o programa de transporte escolar (PNATE), com dois (2) casos.

Não ocorreu variação em relação ao número de irregularidades encontradas pelos auditores nas duas fiscalizações realizadas, e nem uma mudança de comportamento na execução dos programas possível de se mensurar, visto que as irregularidades continuaram ocorrendo no município entre uma fiscalização e outra, com destaque para os casos relacionados à dispensa e à utilização de modalidade de licitação indevida na aquisição de matérias e na contratação de serviços; fragilidades na distribuição, armazenamento e controle de mercadorias e serviços; e ausência de profissionais com habilitação específica para a execução dos programas.

Município 9 - São Mateus

O município de São Mateus localiza-se no litoral Norte do estado do Espírito Santo, a 219 km de Vitória, com população estimada em 134.629 habitantes. Sua economia é baseada na oferta de serviços e na exploração e produção de petróleo (IBGE, 2021).

As fiscalizações da CGU no município foram realizadas nos anos de 2006 e 2011, nas quais foi aferida a execução dos recursos transferidos pela União de aproximadamente R\$ 38 milhões, sendo R\$ 11,2 milhões destinados à educação municipal, em repasses dos programas PNAE, PNATE, PNTE, PDDE, Censo, Obras.

No ano de 2006 o município apresentava 45 unidades de ensino municipais urbanas, respondendo por aproximadamente 17.758 matrículas, das quais 1.118 na Educação infantil (creche/urbana). Possuía Secretaria de Educação independente, e contava com 781 docentes, sendo 46% com vínculo estatutário (LDE, 2021; Censo Escolar/INEP 2005).

Já em 2011, o município mantinha 47 unidades de ensino municipais urbanas, com um total de 19.502 matrículas, das quais apenas 1.443 na Educação infantil (creche/urbana). Apresentava em seu quadro 874 docentes, com o percentual de 47,6% com vínculo estatutário. (LDE, 2021)

Entre os municípios da amostra, São Mateus foi o que apresentou o maior número de irregularidades identificadas, mesmo sendo um dos maiores municípios capixabas e um dos que têm grande poder de investimento, devido à alta arrecadação. O município também não apresentou melhora significativa entre as duas fiscalizações realizadas pela CGU.

Tabela 13 - Irregularidades por fiscalização no município de São Mateus

São Mateus	2006	2011
PNAE	4	6
PNATE	8	4
PDDE	6	2
PNLD	0	7
Censo	1	2
EJA	6	0
Obras	-	2
TOTAL	25	23

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios da CGU 2006-2011.

No ano de 2006 foram identificadas 25 irregularidades, com destaque para os programas de transporte (PNATE) com oito (8) constatações, de transferência direta de recursos (PDDE), com seis (6) constatações e alimentação escolar (PNAE), com 4 constatações. Dentre elas, 24 irregularidades estavam associadas às inconformidades na gestão dos programas federais, quatro (4) relacionadas ao descumprimento das normas de licitação e aquisição de materiais e três (3) irregularidades ligadas à falta de estrutura ou de pessoal qualificado para a execução dos serviços. Vale destacar que nesse ano o município de São Mateus não se manifestou nos relatórios sobre as irregularidades identificadas pela CGU.

Já no ano de 2011, o quantitativo de irregularidades encontradas pela CGU foi um pouco menor, somando 23. Essa redução também ocorreu nos programas de transporte escolar (PNATE), com apenas cinco (5) constatações, e transferência de recursos (PDDE), com duas (2). Todavia, no programa de alimentação escolar (PNAE), as irregularidades identificadas aumentaram para seis (6) em relação a fiscalização anterior.

Nesse mesmo ano, ocorreu ainda uma redução em relação as constatações relacionadas à gestão dos programas federais, que computaram 16 irregularidades e nas licitações, que reduziram para

três (3) irregularidades. Em relação às irregularidades referentes às condições estruturais e à falta de pessoal qualificado para a execução dos programas, essas aumentaram para quatro (4) casos.

Foi possível identificar uma redução no número de irregularidades encontradas pelos auditores, mas isso não demonstrou uma mudança de comportamento significativa, visto que as mesmas irregularidades continuaram ocorrendo no município entre uma fiscalização e outra, como nos casos de utilização de modalidade de licitação indevida na aquisição de materiais e contratação de serviços; fragilidades na distribuição, armazenamento e controle de mercadorias e serviços; inconformidades na aplicação dos recursos; inconsistência nos dados fornecidos ao Censo escolar; fragilidades na atuação dos conselhos de controle social; e ausência de profissionais com habilitação específica para a execução dos programas.

Município 10 - Venda Nova do Imigrante

O município de Venda Nova do Imigrante localiza-se na região serrana do estado do Espírito Santo, a 105 km de Vitória, com população estimada em 26.204 habitantes. Sua economia é baseada na agricultura (IBGE, 2021).

As fiscalizações da CGU no município de Venda Nova do Imigrante foram realizadas nos anos de 2005 e 2010, e nelas foi aferida a execução dos recursos transferidos pela União de aproximadamente R\$ 6 milhões, sendo R\$ 713 mil destinados à educação municipal, repassados pelos programas PNAE, PNATE, PNTE, Censo Escolar e o PNLD.

No ano de 2005 o município apresentava 8 unidades de ensino municipais urbanas, respondendo por aproximadamente 1.912 matrículas, das quais 151 na Educação infantil (creche/urbana). Sua Secretaria de Educação atuava conjuntamente com a de Cultura, e contava com 99 docentes, sendo 33,1% com vínculo estatutário (LDE, 2021; Censo Escolar/INEP 2005).

Já em 2010, o município mantinha 8 unidades de ensino municipais urbanas, com um total de 2.236 matrículas, das quais 230 na Educação infantil (creche/urbana). A Secretaria de Educação continuava atrelada a Cultura, apresentava em seu quadro 128 docentes, com o percentual de 33% com vínculo estatutário. (LDE, 2021)

Entre as duas fiscalizações realizadas pela CGU, foram constatadas 20 irregularidades nos programas da educação, e em relação à primeira fiscalização, houve um aumento de casos na segunda.

Tabela 14 - Irregularidades por fiscalização no município de Venda Nova do Imigrante

Venda Nova do Imigrante	2005	2010
PNAE	3	5
PNATE	4	3
PNLD	0	3
Censo	1	1
TOTAL	8	12

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios da CGU 2005-2010.

A atuação da CGU no município de Venda Nova do Imigrante não promoveu o efeito de redução das irregularidades na execução dos recursos federais, pois houve um aumento dos casos entre uma fiscalização e outra, conforme pode ser observado nas constatações dos auditores.

No ano de 2005, foram identificadas oito (8) irregularidades no município, sendo seis (6) associadas às inconformidades na gestão dos programas federais e duas (2) relacionadas à falta de estrutura ou de pessoal qualificado para a execução dos serviços, com destaque para os programas de transporte (PNATE), que aparece com quatro (4) constatações, e de alimentação escolar (PNAE), com três (3) constatações.

No ano de 2010, as constatações se tornaram mais comuns, somando 12 irregularidades, dentre as quais ocorreu um aumento em relação às constatações ligadas à gestão dos programas federais, que computaram nove (9) irregularidades; as associadas às condições estruturais e à falta de pessoal qualificado para a execução dos programas mantiveram-se em dois (2) casos; e as relacionadas ao descumprimento das normas de licitação e aquisição de materiais, um (1) caso. Em relação ao programa de alimentação escolar (PNAE), as irregularidades aumentaram para cinco (5) casos, e no de transporte escolar (PNATE), reduziram para três (3) constatações.

No caso de Venda Nova do Imigrante, as mesmas irregularidades continuaram acontecendo entre uma fiscalização e outra, mostrando que a atuação da CGU no município não promoveu uma mudança de comportamento da gestão na execução dos programas federais, com destaque para as inconformidades encontrada na distribuição, armazenamento e controle de mercadorias e serviços; na aplicação dos recursos no mercado financeiro; na inconsistência dos dados fornecidos ao Censo escolar; e na atuação fiscalizadora dos contratos.

Desse modo, foi possível observar, caso a caso, a variação das irregularidades constatadas em cada um dos municípios da amostra, identificando os principais programas em que ocorrem e as principais situações em que se repetiram durante as ações da CGU.

5.3 VARIAÇÃO PERCENTUAL ENTRE AS FISCALIZAÇÕES REALIZADAS PELA CGU

Para identificar, de maneira geral, se ocorreu alguma variação entre as fiscalizações realizadas nos municípios capixabas, e constatar nossa primeira hipótese – de que a atuação dos programas de fiscalização da CGU possuem algum efeito positivo na redução das irregularidades encontradas nos entes fiscalizados mais de uma vez –, comparamos os resultados da soma das irregularidades constatadas entre a primeira e a segunda fiscalização promovidas pela CGU, por meio do cálculo de variação percentual (V), que consiste na subtração do número de irregularidades identificadas na primeira fiscalização (VI) pelo número identificado na segunda fiscalização (VF), dividido pelo valor inicial (VI), multiplicado por cem. Utilizando a seguinte fórmula:

$$\text{Variação Percentual} = \frac{(VI-VF)}{VI} \times 100$$

Tabela 15 - Variação percentual do total de irregularidades identificadas nos municípios da amostra

Fiscalizações	Primeira	Segunda	%
Irregularidades	76	104	23,68

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios da CGU 2003-2018.

Com esse cálculo foi possível mensurar a variação percentual das irregularidades constatadas entre uma fiscalização e outra. Assim, foram contabilizadas na primeira fiscalização de cada município um total de 76 irregularidades, e na segunda, 104 irregularidades; aplicando o cálculo de variação, constatamos um aumento de 23,68 % no número de irregularidades encontradas entre as fiscalizações.

Tabela 16 - Variação percentual das irregularidades identificadas nos municípios da amostra por programa.

Fiscalizações	Primeira	Segunda	%
Irregularidades PNAE	32	48	50
Irregularidades PNATE/PNTE	22	26	18,2
Irregularidades PDDE	9	14	55,5
Total	63	88	39,7

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios da CGU 2003-2018.

Se considerarmos apenas os principais programas de transferência PNAE, PNATE e PDDE, que envolvem um montante maior de recursos transferidos aos municípios, identificamos um aumento ainda maior, de 39,7% dessas irregularidades.

Tabela 17 - Variação percentual de irregularidades por categoria de ação

Fiscalizações	Primeira	Segunda	%
Licitação/Compras	14	10	-28,6
Gestão dos Programas	62	94	51,6

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios da CGU 2003-2018.

Ao classificar as irregularidades constatadas pelos auditores da CGU por categoria de ação, observamos que as irregularidades referentes às licitações e compras sofreram uma redução de 28,6%, enquanto aqueles referentes à gestão dos programas federais apresentaram um aumento de 51,6%.

Destarte, podemos inferir que, de maneira geral, as fiscalizações realizadas pela CGU não possuem um efeito positivo na redução do número de irregularidades constatadas, visto que tais irregularidades continuam acontecendo nos municípios auditados, mesmo após eles serem fiscalizados mais de uma vez. O único fator que incidiu positivamente na redução das irregularidades encontradas nos municípios da amostra foi em relação às constatações de irregularidades presentes nas licitações e compras.

Desse modo, pudemos observar, caso a caso, a variação das irregularidades constatadas em cada um dos municípios, identificando os principais programas em que ocorrem e as principais situações que se repetiram durante as ações de fiscalização da CGU.

Na próxima seção, nos apropriaremos do modelo estipulado por Abrucio e Segatto (2020) para realizar a discussão sobre os indicadores de capacidades estatais, na busca por identificar o perfil dos municípios fiscalizados pela CGU mais de uma vez no estado do Espírito Santo e relacioná-los aos resultados disponíveis das políticas educacionais e das constatações de irregularidades encontradas nos relatórios da CGU.

Nesse sentido, vamos nos aprofundar na análise das capacidades dos municípios a fim de verificar se elas podem contribuir na superação das irregularidades encontradas pelos auditores da CGU na execução dos recursos repassados pela União a esses entes subnacionais.

5.4 IDENTIFICANDO AS CAPACIDADES ESTATAIS NOS MUNICÍPIOS DA AMOSTRA

Como vimos, a caracterização dos municípios serviu para nos situar no contexto encontrado no estado do Espírito Santo, considerando o território em que estão inseridos, assim como as condições de suas redes de ensino e a abrangência de sua atuação nos anos em que foram realizadas as fiscalizações. As capacidades estatais na gestão educacional desses municípios selecionados serão identificadas a partir do desdobramento dos indicadores elaborados por Abrucio e Segatto (2020), considerando três dimensões de análise, a saber: a institucionalização e a autonomia, que compreende a existência de órgão gestor e a autonomia financeira; a técnico-burocrática, incluindo recursos humanos, provisão do serviço e instrumentos de planejamento e gestão; e a político-relacional, que se refere aos mecanismos de participação social. Dessa forma, a partir da análise dessas dimensões, foram elencados onze indicadores de capacidades (Quadro 8).

Quadro 8 - Indicadores de Capacidade Estatal das Secretarias Municipais de Educação

Variáveis	Indicadores de Capacidade
IC 1	Órgão gestor independente
IC 2	Formação do gestor na área da Educação
IC 3	Acesso ao cargo de Direção Escolar
IC 4	Número de matrículas totais por docente
IC 5	Quantitativo de servidores Estatutários
IC 6	Formação docente
IC 7	Plano de carreira do magistério
IC 8	Número de matrículas total por Unidade de Ensino
IC 9	Número de matrículas em creche por Unidade de Creche
IC 10	Conselho de educação com caráter normativo
IC 11	Possuir Fórum Permanente de Educação

Fonte: Elaboração própria a partir de Abrucio e Segatto (2020).

Para obtermos um parâmetro de comparação entre os níveis de Capacidade Estatal de cada município da amostra, quantificamos as variáveis de capacidade encontradas entre 0 (zero) e 1 (um). A partir da soma dessas variáveis, obtivemos uma referência que nos dará condições de identificar se tais capacidades podem ou não ter afetado a gestão municipal no ano em que foram realizadas as fiscalizações da CGU, a ponto de incidirem nas irregularidades encontradas nos relatórios da Controladoria.

A primeira dimensão a ser considerada foi a da capacidade de “Institucionalização e autonomia” das Secretarias municipais responsáveis pela educação. Para tal constatação, consideramos se os municípios possuem secretaria própria para tratar especificamente da educação ou se as compartilham com outra política, seus recursos humanos para o provimento do serviço público,

bem como a existência de instrumentos de planejamento. Para isso, foram utilizados como fonte, os dados do Censo Escolar, a organização municipal apresentada nos organogramas e nas legislações locais, e o portal transparência de cada município no ano em que foram realizadas as segundas fiscalizações pela CGU. Vale destacar que todos os municípios disponibilizam, sem restrições para consultas, o portal de transparência em suas páginas eletrônicas oficiais.

Quadro 9 - Municípios com órgão gestor independente (secretaria própria/secretaria conjunta.) (IC1)

1ª Fiscalização		2ª Fiscalização	
Secretaria Própria	Secretaria Conjunta	Secretaria Própria	Secretaria Conjunta
São Mateus	Alegre	Alegre	Pancas
	Colatina	Colatina	Rio Bananal
	Iconha	Iconha	Venda Nova do Imigrante
	Laranja da Terra	Laranja da Terra	
	Pedro Canário	Pedro Canário	
	Nova Venécia	São Mateus	
	Pancas	Nova Venécia	
	Rio Bananal		
	Venda Nova do Imigrante		

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis nas Câmaras Municipais 2003 - 2018.

Dessa forma, na primeira variável (IC1) da dimensão a ser considerada, identificamos que na primeira fiscalização, apenas o município de São Mateus possuía secretaria própria, as demais estavam atreladas a outras pastas junto ao município. Já na segunda fiscalização, a maioria dos municípios apresentou possuir secretaria própria para atuar da educação, com exceção de Venda Nova do Imigrante, Pancas e Rio Bananal, que ainda acumulam funções e dividem sua atuação em mais de uma política. Venda Nova do Imigrante concilia a atuação da secretaria de educação com a de cultura, enquanto Pancas e Rio Bananal, conjugam educação, cultura e turismo.

Como apontado por Cingolani, 2013, a autonomia garante ao ente que ele não seja influenciado por grupos de interesse que tenham o poder de interferir nas decisões.

No que se refere à segunda variável (IC2), das características dos recursos humanos, os municípios apresentam algumas similaridades nos indicadores relacionados às informações dos gestores das Secretarias. Nesse quesito, não foram encontrados os dados sobre os secretários de educação no período em que foram realizadas as primeiras fiscalizações. Em relação a segunda fiscalização, constatamos que a maioria dos gestores possui nível superior completo na área da educação, com exceção do município de Venda Nova do Imigrante cuja pasta era ocupada, no

ano de 2010, quando foi realizada a segunda fiscalização pela CGU, por um servidor municipal com escolaridade de nível médio e ex-vereador do município. Nesse sentido, remetemo-nos novamente a Gomide e Pires (2014) para apontar que as competências dos agentes do Estado servem para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados.

A existência de Secretários sem formação na área da educação nos remete às reflexões de Paro (2009) ao apontar que a formação do gestor na educação não pode se restringir apenas às questões técnicas e administrativas, sendo primordial que parta das relações pedagógicas, inerentes aos objetivos da educação, pois, como mostra o autor, aqueles que têm a capacidade de fazer com que os alunos queiram aprender estarão, sem dúvida, mais bem preparados para fazer com que seus parceiros educacionais queiram ensinar, e para coordená-los no processo de alcançar seus objetivos.

Isso não desqualifica, todavia, a atuação desses gestores, visto que a administração enriquece a prática pedagógica, provendo-a de racionalidade na busca de fins, mas a prática administrativa pode e precisa ser enriquecida pela relação pedagógica, na medida em que esta seja entendida como prática democrática (PARO, 2009).

Em relação a essas práticas democráticas, durante a primeira fiscalização, identificamos que todos os municípios da amostra utilizavam o critério de indicação a partir da nomeação direta do chefe do executivo municipal para o acesso aos cargos de diretores escolares (IC3). Na segunda fiscalização, a maioria dos municípios ainda utilizavam esse critério, apenas os municípios de Iconha, Laranja da Terra e Rio Bananal adotam o critério de eleição ou de consulta pública para esse fim. Já o município de Venda Nova do Imigrante utiliza o critério de lista tríplice, que funciona como processo de eleição por pares, combinado com a indicação, cabendo a escolha final apenas ao chefe do executivo municipal.

Quadro 10 - Acesso ao cargo de Direção Escolar por tipo durante a segunda fiscalização.

ELEIÇÃO	INDICAÇÃO	OUTRO
Rio Bananal	Pedro Canário	Venda Nova do Imigrante
Laranja da Terra	Nova Venécia	
Iconha	Pancas	
	Colatina	
	Alegre	
	São Mateus	

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2003 - 2018.

Mesmo sabendo que a nomeação direta do chefe do Executivo para os cargos de direção escolar é prerrogativa constitucional, vale refletir sobre o contexto dessas indicações. Como aponta o professor Vitor Paro, “[...] precisamos superar a atual situação que faz a democracia depender de concessões e criar mecanismos que construam um processo inerentemente democrático na escola” (2005, p. 19). A educação voltada para a gestão democrática é necessária para atingir os propósitos estabelecidos por todos os envolvidos, sem se afastar das questões e valores sociais, políticos e culturais que existem na diversidade do ambiente escolar. Para exercer práticas verdadeiramente democráticas, a educação precisa criar e consolidar mecanismos de intervenção e participação coletiva, pois esses são fatores importantes na qualidade e eficácia do ensino escolar.

Para análise do próximo item, considerando que os municípios da amostra possuem características populacionais e econômicas bem diferentes, foi necessário estabelecer uma média de comparação relacionada aos dados oficiais disponíveis de cada município. Desta forma, quando considerarmos o número de docentes por região, para saber se esse quantitativo é relevante em relação aos demais municípios faremos a comparação do número das docentes pelo número de matrículas em cada rede de ensino.

Tabela 18 - Número de matrículas totais por docente (IC4)¹³

Município	1ª Fiscalização			2ª Fiscalização		
	Docentes	Matrículas	D/M	Docentes	Matrículas	D/M
Alegre	222	1.797	8,1	253	2.580	10,2
Colatina	664	10.502	15,8	717	15.010	20,9
Iconha	106	1.271	12,0	113	1.914	16,9
Laranja da Terra	80	1.299	16,2	71	1.171	16,5
Nova Venécia	389	8.454	21,8	488	7.103	14,6
Pancas	131	2.646	20,3	125	1.938	15,5
Pedro Canário	113	2.355	20,9	122	3.366	27,6
Rio Bananal	159	2.042	12,8	176	3.409	19,4
São Mateus	781	17.758	22,8	874	19.502	22,3
Venda Nova do Imigrante	99	1.912	19,4	128	2.236	17,5

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados LDE e microdados do Censo Escolar/INEP 2003 - 2018.

Os dados mostram uma diferença significativa na relação entre o quantitativo de docentes e número de matrículas entre os municípios verificados, dos quais, Alegre apresentou a melhor relação nas duas fiscalizações, contabilizando 8,1 e 10,2 matrículas por docente. Já o município de São Mateus na primeira fiscalização e Pedro Canário na segunda fiscalização apresentam um

¹³ Nota sobre a Tabela 19: A sigla D/M corresponde a porcentagem de docentes por matrícula.

cenário oposto, com a piores relações, de 22,8 e 27,6 matrículas por docente. A média encontrada na primeira fiscalização entre os municípios da amostra foi de 17 matrículas por docente, e os municípios de São Mateus, Pedro Canário, Pancas, e Nova Venécia apresentaram uma relação superior à média. Já média encontrada na segunda fiscalização entre os municípios da amostra foi de 18,1 matrículas por docente, e os municípios de Colatina, Iconha, São Mateus e Pedro Canário apresentaram essa mesma relação. Essa relação pauta-se nos estudos que balizaram a elaboração do Custo Aluno Qualidade, que considera “o número de alunos por professor muito elevado incompatível com os processos de ensino e aprendizagem de qualidade”. (CARREIRA e PINTO, 2007, p 29)

Tais aspectos compreendem dimensões fundamentais para efetivação da política educacional, que incidem nas condições de trabalho dos profissionais da educação e na capacidade de apropriação dos conhecimentos socialmente produzidos pelos estudantes. “Menores médias nas relações entre alunos por turma, alunos por docente e alunos por funcionário são aspectos importantes das condições da oferta de ensino de qualidade” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p 211).

Além da relação entre matrículas e docentes apresentada, uma outra variável deve ser considerada: o tipo de vínculo desses docentes com os municípios. Nessa relação foram encontrados quatro tipos diferentes de vínculo, a saber: Concursado, Contrato temporário, Contrato Terceirizado e Contrato CLT.

Tabela 19 - Percentual de Servidores estatutários (IC5).

Município	1ª Fiscalização	2ª Fiscalização
	%	%
Alegre	54,78	54,98
Colatina	42,64	45,16
Iconha	31,59	35,46
Laranja da Terra	46,84	47,01
Nova Venécia	34,29	34,42
Pancas	42,52	45,04
Pedro Canário	35,04	37,11
Rio Bananal	41,55	44,02
São Mateus	46,12	47,67
Venda Nova do Imigrante	33,10	33,23

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados LDE e microdados do Censo Escolar/INEP 2003 - 2018.

A relação entre o quantitativo de servidores estatutários presente nas redes municipais de educação também variaram bastante. Os municípios de Venda Nova do Imigrante, Nova Venécia,

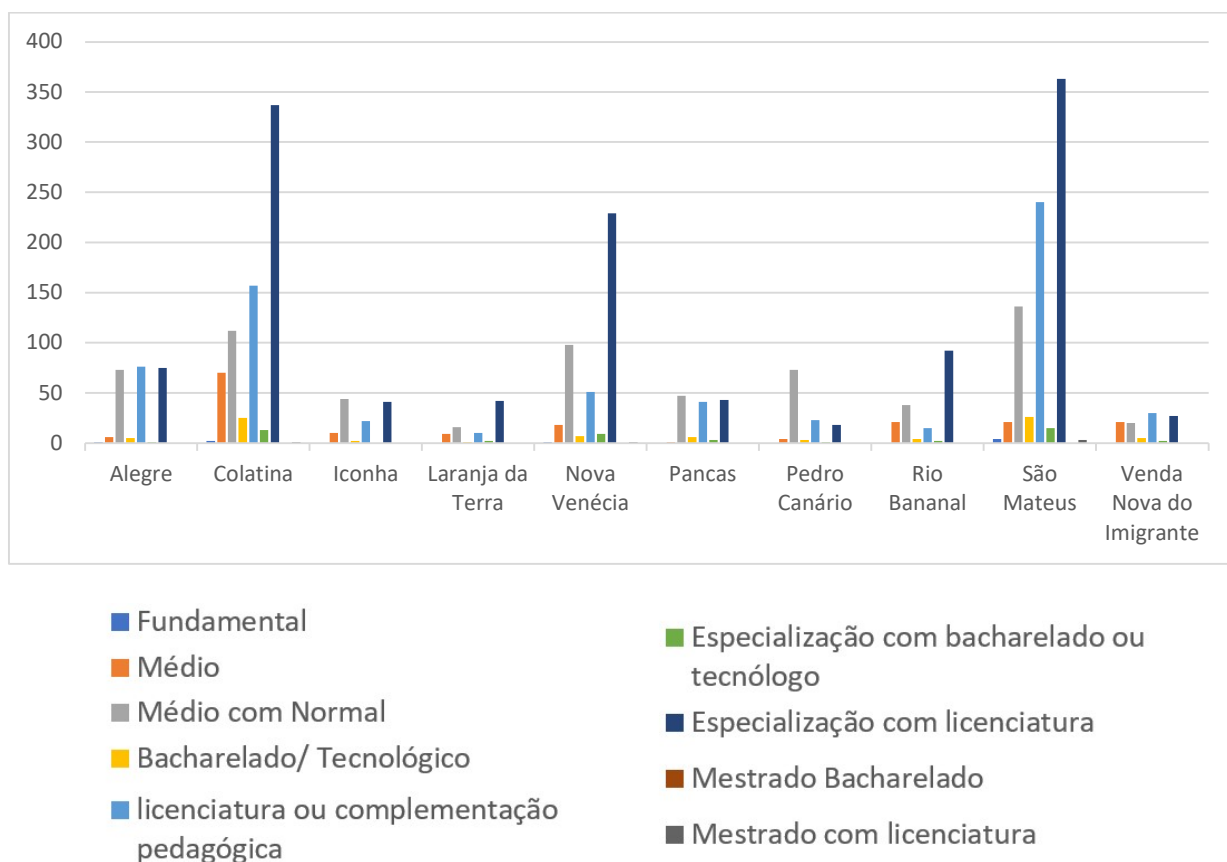
Iconha e Pedro Canário apresentaram taxas inferiores à média estabelecida de 42,4% entre os municípios da amostra.

Esse fator deve ser destacado como variável, uma vez que a estabilidade dos servidores no município, além de oferecer uma segurança jurídica ao trabalhador mediante o tipo de vínculo que se estabelece com o serviço público, proporciona a continuidade dos trabalhos desenvolvidos nas escolas.

Outra variável considerada entre as capacidades estatais é a formação dos docentes (IC6). Entre os municípios verificados, foram encontrados servidores com diferentes tipos de formação, do nível médio a pós-graduação, passando pelos níveis intermediários, tal como apresentado por Gomide e Pires (2014, p. 20), as “[...] competências dos agentes do Estado”.

O gráfico 8, que segue, apresenta a formação docente nos municípios selecionados para a amostra.

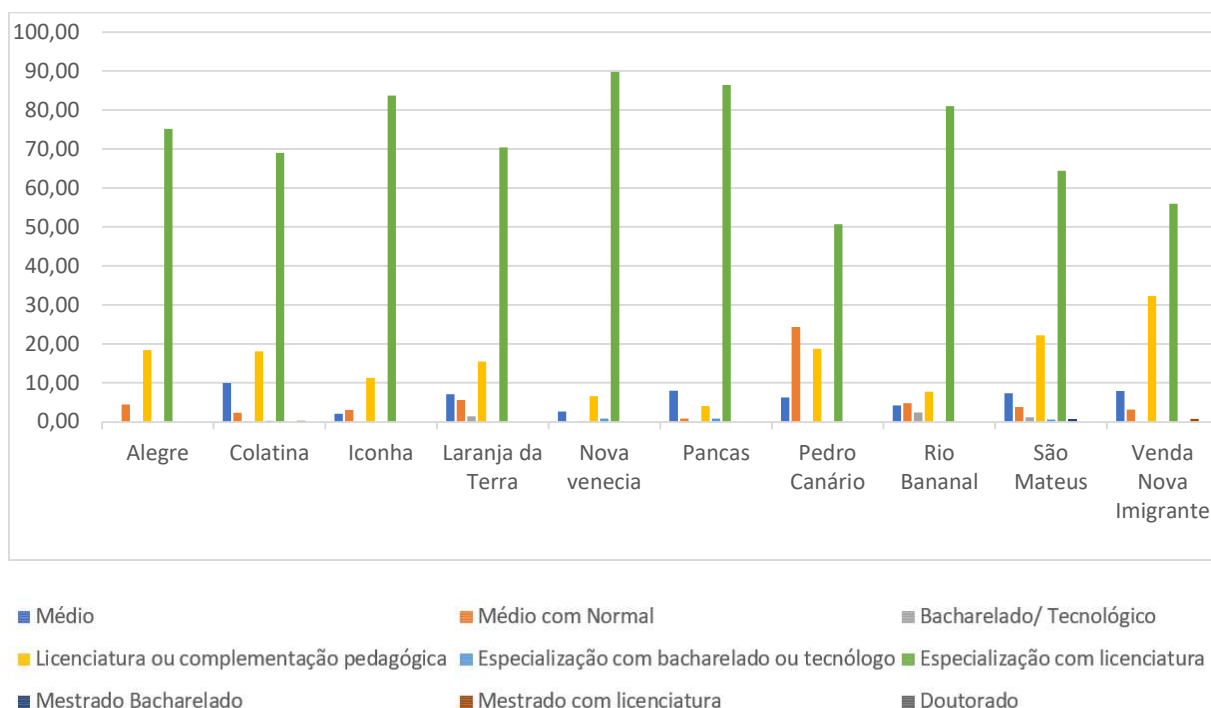
Gráfico 8: Formação dos professores durante a primeira fiscalização.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados LDE e microdados do Censo Escolar/INEP 2003 - 2018.

Durante a primeira fiscalização identificamos que a maioria dos docentes possuem escolaridade superior em licenciatura com especialização, mas ainda apresentavam índices significativos de profissionais com nível médio, e docentes com formação em nível fundamental, nos municípios de Alegre, Colatina, Nova Venécia e São Mateus.

Gráfico 9: Formação dos professores durante a segunda fiscalização.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados LDE (2021).

Durante a segunda fiscalização, um dado positivo é que a maioria dos docentes possuem escolaridade superior em licenciatura com especialização; em segundo plano, com taxas menores, encontramos os docentes apenas com formação superior em licenciaturas ou com complementação pedagógica.

As informações estatísticas revelam que o número de docentes com mestrado e doutorado é muito baixo, ou inexistente, em alguns municípios. Esse dado nos faz refletir se os municípios estão empenhando esforços para proporcionar o acesso dos servidores aos programas de pós-graduação stricto sensu, visto que, praticamente todos, assumiram esse compromisso em seus Planos Municipais de Educação.

Um dos pilares da valorização dos profissionais da educação, assegurada na Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional - LDB, Artigo 67, a promoção dos Planos de Carreira do Magistério

Município	Creche	Matrículas	M/C	Creche	Matrículas	M/C¹⁵
Alegre	10	400	41,0	11	488	44,4
Colatina	15	1.112	75,6	15	1.300	86,7
Iconha	1113	203	69,8	3	262	87,3
Laranja da Terra	2	67	34,6	1	29	29,0
Nova Venécia	8	381	48,8	10	603	60,3
Pancas	4	84	21,4	4	173	43,3
Pedro Canário	1	42	42,7	1	49	49,0
Rio Bananal	2	101	51,4	3	269	89,7
São Mateus	24	1.118	46,8	27	1.443	53,4
Venda Nova do Imigrante	4	151	38,8	4	230	57,5

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados LDE e microdados do Censo Escolar/INEP 2003 - 2018.

A análise dos dados apresentados na tabela 21 demonstram que na primeira fiscalização os municípios de Colatina e Iconha apresentam um número elevado de matrículas por creche em relação aos demais municípios. Já na segunda fiscalização, o município de Laranja da Terra demonstrou uma relação mais conveniente entre os fatores, uma vez que o município possui uma creche para cada 29 matrículas. Entretanto, no município de Rio Bananal essa relação é três vezes maior, contabilizando uma creche para mais de 89 matrículas. Observamos que o número de creches varia bastante em função das diferenças populacionais entre as municipalidades, porém essa diferença não é proporcional quando a relacionamos ao número de matrículas na educação infantil.

A meta 1 do Plano Nacional de Educação - PNE (Lei nº 13.005/2014) previu a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos e a ampliação da oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência do plano (2024), o que está longe de ocorrer, visto que, no Brasil, segundo a pesquisa Pnad/IBGE - 2015, 62% das crianças entre 0 e 3 anos estão fora das creches, somando um total de 8.040.962 crianças. No estado do Espírito Santo, de acordo com a mesma pesquisa, 51% das crianças capixabas entre 0 e 3 anos estão fora das creches, contabilizando um total de 142.739 crianças.

O próximo quesito da análise está vinculado à dimensão das instâncias de participação, cujas capacidades estariam não só associadas à qualidade do serviço público, mas também à existência

¹⁵ Nota sobre a Tabela 22: A sigla M/C corresponde ao número de matrículas por creche.

e ao funcionamento efetivo de canais que conectem o aparato político-administrativo do Estado à sociedade civil, conferindo legitimidade e eficácia às suas ações (GOMIDE, 2016).

Na primeira fiscalização realizada, identificamos que metade dos conselhos municipais atuavam apenas com caráter consultivo e deliberativo, e a outra metade, nos municípios de Laranja da Terra, São Mateus, Venda Nova do Imigrante, Pancas e Rio Bananal, possuíam caráter normativo e fiscalizador, (IC11). Durante a segunda fiscalização o cenário não alterou significativamente, no qual apenas o Município de Pedro Canário sofreu alteração, passando a desenvolver também a função normativa. Vale destacar que nesse período, todos os municípios da amostra contavam com Conselhos de Alimentação Escolar, Conselho ou Câmara de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Conselhos Municipais de Educação.

Em relação ao último quesito da comparação, possuir Fórum Permanente de Educação, identificamos que na primeira fiscalização nenhum município apresentava essa instância. Já na segunda fiscalização, apenas os municípios de Pedro Canário, Nova Venécia e Pancas não possuíam um Fórum institucionalizado (IC11).

Após analisar os onze indicadores de capacidade, foi possível identificar sua variação entre as secretarias municipais de educação nos períodos em que foram fiscalizadas pela CGU. Essas informações foram organizadas na Tabela 23 conforme município e ano de fiscalização, no qual pudemos estabelecer um índice total dessas capacidades.

Tabela 22 - Nível de capacidades estatais das Secretarias Municipais de Educação por ano.

		IC1	IC2	IC3	IC4	IC5	IC 6	IC7	IC8	IC9	IC10	IC11	Total
Alegre	2005	0	1	0	0,96	0,55	0,43	0	0,96	0,9	0	0	4,80
	2008	1	1	0	0,94	0,55	0,59	1	0,95	0,93	0	1	7,96
Colatina	2004	0	1	0	0,92	0,43	0,48	1	0,91	0,82	0	0	5,56
	2007	1	1	0	0,88	0,45	0,56	1	0,89	0,86	0	1	7,64
Iconha	2003	0	1	0	0,94	0,32	0,41	1	0,94	0,83	1	0	6,43
	2008	1	1	1	0,91	0,35	0,62	1	0,92	0,85	1	1	9,65
Laranja da Terra	2005	0	1	0	0,92	0,47	0,48	1	0,95	0,92	1	0	6,74
	2010	0	1	1	0,91	0,47	0,56	1	0,95	0,95	1	1	8,84
Nova Venécia	2005	0	1	0	0,89	0,34	0,50	1	0,88	0,88	0	0	5,49
	2017	1	1	0	0,92	0,34	0,64	1	0,9	0,9	0	0	6,70

Pancas													
	2004	0	1	0	0,89	0,43	0,43	1	0,92	0,95	1	0	6,62
	2015	0	1	0	0,91	0,45	0,61	1	0,92	0,93	1	0	6,82
Pedro Canário													
	2004	0	1	0	0,89	0,35	0,33	0	0,89	0,9	0	0	4,36
	2006	1	1	0	0,85	0,37	0,48	0	0,87	0,92	1	0	6,49
Rio Bananal													
	2004	0	1	0	0,93	0,42	0,47	1	0,93	0,87	0	0	5,62
	2016	0	1	1	0,89	0,44	0,60	1	0,8	0,85	0	1	7,58
São Mateus													
	2006	1	1	0	0,88	0,46	0,50	0	0,88	0,89	1	0	6,61
	2011	1	1	0	0,88	0,48	0,56	1	0,89	0,91	1	1	8,71
Venda Nova do Imigrante													
	2005	0	1	0	0,9	0,33	0,39	0	0,92	0,91	1	0	5,45
	2010	0	0	0,5	0,9	0,33	0,54	1	0,92	0,9	1	1	7,09

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados LDE e microdados do Censo Escolar/INEP 2003 - 2018.

Ao comparar os municípios da amostra, identificamos diferenças relevantes entre as capacidades estatais das Secretarias Municipais de Educação, capazes de se relacionar às constatações dos relatórios de fiscalização da CGU. Para quantificar o índice final de capacidades, estabelecemos uma média dos coeficientes alcançados por município nos anos das duas fiscalizações realizadas pela CGU.

Tabela 23 – Nível médio de capacidades identificadas.

Município	1ª Fiscalização	2ª Fiscalização	Nível
Pedro Canário	4,36	6,49	5,43
Nova Venécia	5,49	6,70	6,10
Venda Nova do Imigrante	5,45	7,09	6,27
Alegre	4,80	7,96	6,38
Rio Bananal	5,62	7,58	6,60
Colatina	5,56	7,64	6,60
Pancas	6,62	6,82	6,72
São Mateus	6,61	8,71	7,66
Laranja da Terra	6,74	8,84	7,79
Iconha	6,43	9,65	8,04

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados LDE e microdados do Censo Escolar/INEP 2003 - 2018.

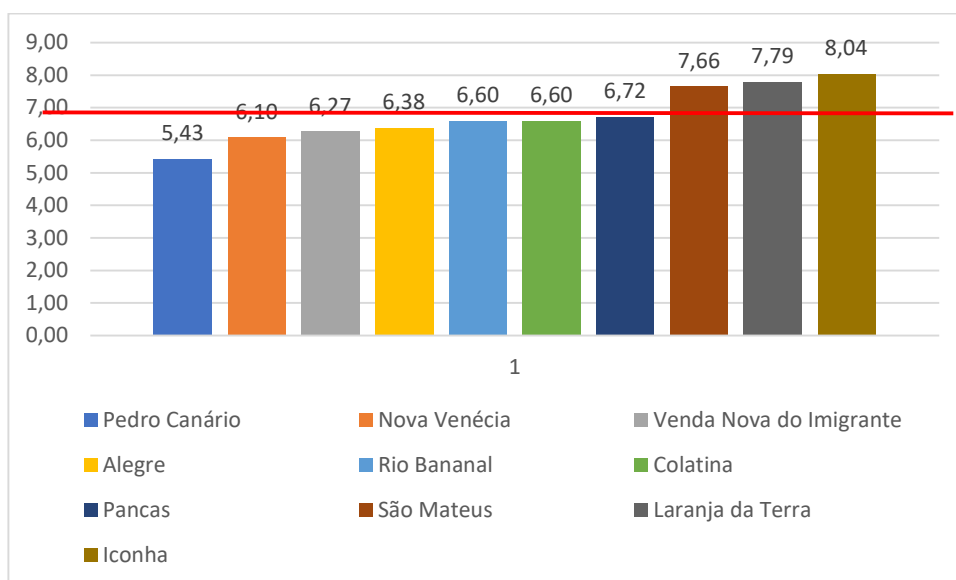
Identificar as capacidades que os municípios da amostra possuíam nos anos em que foram realizadas as fiscalizações pela CGU nos permitiu estabelecer um parâmetro de comparação para relacionar as irregularidades constatadas nos referidos anos.

Os municípios de Iconha, Laranja da Terra e São Mateus apresentaram os melhores resultados, já os municípios de Pedro Canário, Nova Venécia e Venda Nova do imigrante os menores. Dessa forma, ao final, independentemente do ano em que foram fiscalizadas, a variante analisada foi a capacidade que o ente possuía quando foi fiscalizado e a variação ocorrida em relação as irregularidades encontradas nos relatórios. Assim, poderemos comparar se ocorreu alguma variação entres as irregularidades dos grupos acima e abaixo da média total de capacidades identificadas e constatar se tais fatores interferiram na superação das irregularidades encontradas nas fiscalizações da CGU.

Para tratar sobre nossa segunda questão de investigação, que se refere à relação entre as capacidades estatais dos municípios e as irregularidades contatadas pelas fiscalizações realizadas pela CGU, cruzaremos os dados levantados sobre as capacidades de cada município da amostra com os dados encontrados nos relatórios de fiscalização da CGU dos municípios fiscalizados mais de uma vez no estado do Espírito Santo.

O nível médio de Capacidade Estatal resultado desse cruzamento de informações encontra-se apresentado no gráfico 10, que segue, para facilitar nossa análise.

Gráfico 10: Nível médio de Capacidade Estatal constatado nos municípios da amostra



Fonte: Elaboração própria (2022).

A média das capacidades estatais alcançadas pelos municípios fiscalizados pela CGU foi de 6,76 pontos e está demarcada no gráfico 10 pela linha vermelha. Assim, dos 10 municípios analisados, sete (7) ficaram abaixo da média e três (3) superaram a média das capacidades estipulada. Dessa forma, compararemos as irregularidades entres os grupos acima e abaixo da média para perceber se tais fatores interferiram na superação das irregularidades constatadas pela CGU.

Tabela 24 - Variação percentual das irregularidades dos municípios abaixo da média de Capacidade Estatal

Municípios	Nível de Capacidades	Irregularidades		Variação Percentual %
		1ª Fiscalização	2ª Fiscalização	
Pedro Canário	5,43	6	24	300
Nova Venécia	6,10	5	3	-40
Venda Nova do Imigrante	6,27	8	12	50
Alegre	6,38	-	-	-
Rio Bananal	6,60	4	4	0
Colatina	6,60	9	9	0
Pancas	6,72	4	11	175
Total		36	63	75

Fonte: Elaboração própria (2022).

Os resultados nos mostraram que, entre os municípios que possuem Capacidade Estatal abaixo da média, ocorreu um aumento significativo de irregularidades constatadas, um total de 75% de aumento das irregularidades entre a primeira fiscalização realizada pela CGU e a segunda.

Considerando que o município de Alegre não apresentou dados para comparação devido os recursos transferidos para educação não terem feito parte do escopo da fiscalização realizada pela CGU naquele período, destaca-se que o município que obteve a menor nota no nível de Capacidade Estatal constatado, Pedro Canário, foi o que apresentou maior aumento de irregularidades,

Tabela 25 - Variação percentual das irregularidades dos municípios acima da média de Capacidade Estatal

Municípios	Nível de Capacidades	Irregularidades		Variação Percentual %
		1ª Fiscalização	2ª Fiscalização	
São Mateus	7,66	31	23	-25,8
Laranja da Terra	7,79	12	13	8,3
Iconha	8,04	6	5	-16,7
Total		49	41	-16,3

Fonte: Elaboração própria (2022)

No mesmo movimento de análise, os municípios que ficaram acima da média do nível de Capacidade Estatal obtiveram uma redução de 16,3% das irregularidades entre a primeira e a segunda fiscalização realizada pela Controladoria. Podemos observar que nem todos os municípios obtiveram resultados positivos, mas, na média geral, comprovou-se a redução.

Dessa forma, confirmamos que as capacidades estatais podem, sim, contribuir na superação das irregularidades encontradas na gestão educacional dos municípios fiscalizados mais de uma vez pela CGU no estado do Espírito Santo. Essa constatação abre, para novas pesquisas no campo educacional, precedentes que possam vir a estabelecer critérios mais qualitativos e a aprofundar as discussões sobre as capacidades estatais dos municípios brasileiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O financiamento da educação no Brasil não está relacionado apenas às questões administrativas e econômicas, envolvendo toda a organização federativa do país, no que diz respeito à divisão de responsabilidades entre os entes federados e, também, às regras relativas à distribuição de receitas.

Apresentamos que existe um desequilíbrio na distribuição de receitas no país e que isso reflete uma histórica dificuldade em estabelecer um modelo de federalismo fiscal que promova, de forma organizada, a oferta de serviços essenciais de qualidade em todo território nacional. E que as mudanças promovidas pelo processo de descentralização política, iniciado nos anos de 1990, ampliaram demasiadamente a responsabilidade dos municípios pela oferta educacional.

A presente pesquisa se propôs a analisar as irregularidades na execução dos recursos federais transferidos para a educação básica aos entes subnacionais no estado do Espírito Santo, a partir dos relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União.

Vale destacar que a Controladoria Geral da União é o órgão central do Ministério da Transparência e exerce as funções de auditoria interna, corregedoria, ouvidoria e transparência, prevenção e combate à corrupção do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (SCI), fundamentada no Artigo 74 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O objetivo da pesquisa foi analisar a incidência das irregularidades presentes nos relatórios de fiscalização da CGU na educação no Estado do Espírito Santo e sua relação com as Capacidades Estatais presentes nos municípios que foram fiscalizados mais de uma vez.

A hipótese é que existe relação entre a redução das irregularidades constatadas pela CGU nos municípios fiscalizados mais de uma vez e que as capacidades estatais presentes nesses municípios, na segunda fiscalização, interferiram nessas constatações.

Vimos que o conceito de Capacidade Estatal se desenvolveu na literatura na segunda metade do século XX, quando as demandas por políticas públicas para a promoção do desenvolvimento econômico e social exigiam um Estado cada vez mais capaz de provê-las e com mais recursos para enfrentar os seus novos desafios.

Sendo assim, a pesquisa pautou-se em duas questões de investigação, a primeira, que buscou verificar se as fiscalizações realizadas pela CGU no estado do Espírito Santo tiveram efeito

positivo na redução das irregularidades constatadas nos entes fiscalizados mais de uma vez; e a segunda, que procurou observar se as capacidades estatais desses municípios interferiram na variação dessas irregularidades constatadas pelos auditores da CGU.

Para responder a primeira questão de investigação, analisamos as irregularidades na execução dos recursos federais presentes nos relatórios dos programas de fiscalização da CGU entre os anos de 2003 e 2018. Entre os 51 relatórios analisados, foram selecionados aqueles em que a Controladoria promoveu a fiscalização mais de uma vez. Dessa forma, foram reunidos os relatórios de 10 municípios do estado do Espírito Santo, a saber: Alegre, Colatina, Iconha, Laranja da Terra, Nova Venécia, Pancas, Pedro Canário, Rio Bananal, São Mateus e Venda Nova do Imigrante.

Para identificar se ocorreu alguma variação entre as fiscalizações realizadas nos municípios capixabas da amostra, comparamos os resultados da soma das irregularidades constatadas na primeira e na segunda fiscalização promovidas pela CGU, por meio do cálculo de variação percentual e os resultados mostraram que foram contabilizadas, na primeira fiscalização de cada município, um total de 76 irregularidades, e na segunda, 104 irregularidades. Assim, aplicando o cálculo de variação percentual, constatamos um aumento de 23,68 % dessas irregularidades entre as fiscalizações.

Replicamos a metodologia considerando apenas os principais programas de transferência PNAE, PNATE e PDDE, que envolvem um montante maior de recursos transferidos aos municípios, e identificamos um aumento ainda maior, de 39,7% dessas irregularidades.

Ao classificar as irregularidades constatadas pelos auditores por categoria de ação, observamos que irregularidades referentes às licitações e compras sofreram uma redução de 28,6%, enquanto as irregularidades referentes à gestão dos programas federais obtiveram um aumento de 51,6%.

Como resultado da nossa primeira questão de investigação, podemos inferir que, de maneira geral, as fiscalizações realizadas pela CGU não possuíram um efeito positivo na redução do número de irregularidades constatadas, visto que tais irregularidades continuam acontecendo nos municípios auditados, mesmo após serem fiscalizados mais de uma vez. O único fator em que as fiscalizações incidiram positivamente foi nas constatações referentes às irregularidades relacionadas às licitações e compras.

Para responder à segunda questão de investigação, se as capacidades estatais podem contribuir para a redução das irregularidades apuradas pelos auditores, realizamos uma comparação das

capacidades dos municípios no ano em que foi realizada a segunda fiscalização em cada município para identificar se as capacidades entre eles influenciaram nas constatações de irregularidades pelos auditores da CGU.

As capacidades estatais na gestão educacional municipal foram identificadas a partir de 11 indicadores inspirados nos estudos de Abrucio e Segatto (2020), considerando três dimensões de análise: a) institucionalização e autonomia, b) a técnico-burocrática, e c) a político-relacional. Para obter um parâmetro de comparação entre os níveis de Capacidade Estatal de cada município da amostra, quantificamos as variáveis de capacidade encontradas entre 0 (zero) e 1 (um).

A média das capacidades alcançadas pelos municípios foi de 6,76 pontos, e os municípios de São Mateus, Laranja da Terra, Iconha ficaram acima da média, enquanto os municípios de Pedro Canário, Nova Venécia, Venda Nova do Imigrante, Alegre, Rio Bananal, Colatina, Pancas abaixo. A partir dessa constatação, comparamos as irregularidades identificadas nos relatórios de fiscalização entres os grupos acima e abaixo da média para perceber se tais fatores interferiram na superação das irregularidades identificadas pela CGU.

Os resultados mostraram que, entre os municípios que possuem Capacidade Estatal abaixo da média, ocorreu um aumento significativo de irregularidades constatadas, um total de 75% entre a primeira fiscalização realizada pela CGU e a segunda. Já os municípios que ficaram acima da média do nível de Capacidade Estatal obtiveram uma redução de 16,33% das irregularidades entre a primeira e a segunda fiscalização realizadas pela Controladoria.

Dessa forma, confirmamos que as capacidades estatais podem contribuir na superação das irregularidades encontradas na gestão educacional. Essa constatação abre um precedente para novas pesquisas no campo da educação que possam vir a estabelecer critérios mais qualitativos e a aprofundar a discussão sobre a Capacidade Estatal dos municípios brasileiros.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. Capacidades estatais locais na educação brasileira: avanços, limites e desafios. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/236393/001134539.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 dez. 2021.
- AFONSO, J. R.; CASTRO, K. P. Carga tributaria brasileña en perspectiva histórica: estadísticas revisadas. **Revista de Administración Tributaria**, n. 45, set. 2019. Disponível em: <https://joserobertoafonso.com.br/carga-tributaria-brasilena-afonso-castro/>. Acesso em: 02 jan. 2021.
- ARAUJO, G. C. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. **Educ. Pesqui.** v. 1, n. 36, abr. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022010000100013>. Acesso em: 07 jan. 2021.
- ARAUJO, Gilda Cardoso. **Políticas educacionais e estado federativo: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil**. Curitiba, Appris, 2013.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.
- BERTRANOU, J. **Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones**. Mimeo, ICO/UNGS, 2012. Disponível em: <https://docplayer.es/42015600-Notas-sobre-el-concepto-de-capacidad-estatal-y-sus-aplicaciones.html>. Acesso em: 18 jan. 2022.
- BICHIR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais** : o caso do Programa Bolsa Família. 2011. 279 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/12403>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BICHIR, R. M. Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. **Texto para discussão** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3656>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BRANDÃO, C. A. Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro. In: MONTEIRO NETO, A. (Org.) **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_governos_estaduais.pdf. Acesso em: 03 mar. 2022.
- BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - Suplemento - 16/7/1934, Página 1 (Publicação Original). Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 28 ago. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 5/10/1988, Página 1 (Publicação Original). Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. Emenda constitucional nº 24, de 02 de dezembro de 1983. Acrescenta o § 4º ao art. 176 à Constituição Federal que estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 5/12/1983. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=EMC&numero=24&ano=1983&ato=ea5QTQ610dBpWT450>. Acesso em: 13 abr. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Balço do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos**. 2005. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2005/09/balanco-do-programa-de-fiscalizacao-a-partir-de-sorteios-publicos>. Acesso em: 16 ago. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Gestão - Exercício 2005**. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/38864/5/Relatorio_de_gestao_2005.pdf. Acesso em: 16 ago. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Gestão - Exercício 2003**. Disponível em: https://landpage.cgu.gov.br/repositorio/index.htmlbitstream/1/38853/5/Relatorio_de_gestao_2003.pdf. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Gestão - Exercício 2007**. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/38854/5/Relatorio_de_gestao_2007.pdf. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Gestão - Exercício 2015**. Disponível em: <https://www.gov.br/impresanacional/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/relatorios-de-gestao/relatorio-gestao-do-exercicio-de-2015.pdf/view>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Programa de Fiscalização em Entes Federativos**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 3/6/1964, Página 4715 (Retificação). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 23/12/1996, Página 27833 (Publicação Original). Brasília, 1996. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). **Diário Oficial da União** - Seção 1 - Edição Extra - C - 25/12/2020, Página 1 (Publicação Original). Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2020/lei-14113-25-dezembro-2020-790952-norma-pl.html>. Acesso em: 03 jan. 2021.

BRASIL. Portal da Transparência do Governo Federal. **Despesas por função/Subfunção Educação Básica**. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2020>. Acesso em: 20 mai. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional da Educação - PNE. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - Edição Extra - 26/6/2014, Página 1 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 16 ago. 2021.

CALDAS, O. V. **Corrupção e composição dos gastos governamentais: evidências nos municípios do Brasil a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União**. 2013. 71f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (Fucape), Vitória, 2013. Disponível em: <https://fucape.br/producao-academica-1/corruptao-e-composicao-dos-gastos-governamentais-evidencias-nos-municipios-do-brasil-a-partir-do-programa-de-fiscalizacao-por-sorteios-publicos-da-controladoria-geral-da-uniao-2/>. Acesso em: 16 ago. 2021.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial**, rumo à educação pública de qualidade no Brasil. Global : Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CASTRO, A. C. Políticas de inovação e capacidades estatais comparadas: Brasil, China e Argentina. **Texto para discussão** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4622/1/td_2106.pdf. Acesso em: 12 jan. 2022.

CINGOLANI, L. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. MERIT Working Paper, United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT), n. 53, p.1-52, out. 2013. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/unm/unumer/2013053.html>. Acesso em: 18 dez. 2022.

COMPLETA, E. R. Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidad y para qué tipo de Estado? PostData. **Revista de Reflexión y Análisis Político**, v. 22. n. 1, p. 111-140, 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/522/52251158004.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2021.

COUTINHO, D. R. Entre eficiência e legitimidade: o Bolsa Família no desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social. **Texto para discussão** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1998>. Acesso em: 30 dez. 2021.

CRUZ, R. E. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque**. 2009. 434 f. Tese (Doutorado em Educação) -

Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-11122009-101928/publico/Rosana_Evangelista_Cruz.pdf. Acesso em: 07 jul. 2021.

DOURADO, L.F; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. Cedes**, Campinas vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/Ks9m5K5Z4Pc5Qy5HRVgssjg/?lang=pt&format=pdf> Acesso em 25 mai. 2022.

DRAIBE, S. M. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30. Caxambu, 2006. **Anais [...]**. São Paulo: Anpocs, 2018. p. 1-35. Disponível em: <https://bit.ly/2VgxPzD>. Acesso em: 20 jan. 2022.

FARENZENA, N. Políticas de assistência financeira da União no marco das responsabilidades (inter) governamentais em educação básica. In: GOUVEIA, A. B., PINTO, J. M. R., CORBUCCI, P. R. (Orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. – Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismopoliticas.pdf. Acesso em: 07 jan. 2022.

FERNÁNDEZ, V. R.; PUENTE, M. J. G. Capacidades nodais do estado e estratégias de desenvolvimento: uma perspectiva latino-americana. In: MONTEIRO NETO, A. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. – Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_governos_estaduais.pdf. Acesso em: 07 jan. 2022.

FERREIRA, G. V. **Evidências de efeitos da corrupção no desempenho social de municípios brasileiros**. 2018. 88 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35721>. Acesso em: 07 jan. 2021.

FERREIRA, J. R. **O FNDE e os conselhos de acompanhamento e controle social nos municípios de pequeno porte**. 2013. 198 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/15059>. Acesso em: 07 jan. 2021.

FERREIRA, N. S. A. **Pesquisa em leitura: um estudo dos resumos de dissertações de mestrado e teses de doutorado defendidas no Brasil, de 1980 a 1995**. 1999. Tese. (Doutorado em educação). Faculdade de Educação da Unicamp, Campinas, 1999.

GOMES, M. L. S. **Panorama da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): uma avaliação em Territórios do Estado da Paraíba**. 2017. 121 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Agrárias). - Programa de Pós-Graduação em Ciências Agrárias do Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, UFPB, 2017. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5012046#. Acesso em: 07 jan. 2021.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf. Acesso em: 07 mar. 2022.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. 2014a. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22066. Acesso em: 07 mar. 2022.

GOMIDE, A. A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Eds.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. - Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_capacidades.pdf. Acesso em: 07 mar. 2022.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A.K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311>. Acesso em: 10 mar. 2022.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Orgs.) **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo** [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/236393/001134539.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 21 jan. 2022.

HERRLEIN JUNIOR, R. A construção de um estado democrático para o desenvolvimento no século XXI. **Texto para discussão** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2858/1/TD_1935.pdf. Acesso em: 30 jan. 2022.

LABORATÓRIO DE DADOS EDUCACIONAIS. **Indicadores educacionais**. LDE, 2020. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>. Acesso em: 26 mai. 2022.

LAURINHO, Í. S.; DIAS, L. N. S.; MATTOS, C. A. C. Corrupção e ineficiência em licitações de governos locais e desenvolvimento humano: novas reflexões. **Revista de Contabilidade e Organizações**, [S. l.], v. 11, n. 30, p. 57-70, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/134529>. Acesso em: 3 jul. 2021.

MARANI, S. C. Z.; BRITO, M. J.; SOUZA, G. C. S.; BRITO, V. G. P. Os sentidos da pesquisa sobre corrupção. **Revista de Administração Pública** [online]. 2018, v. 52, n. 4, pp. 712-730. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612175197>. Acesso em: 3 jul. 2021.

OLIVIERI, C., MARTINELLI, B., MASSUCATTO, P., & SILVA, C. B. Gestão municipal e corrupção na implementação de programas educacionais federais. **Revista De Administração Pública**, 2018, v.52(1), 169–179. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/73932>. Acesso em: 10 jul. 2021.

PARO, V. H. Formação de gestores escolares: a atualidade de José Querino Ribeiro. **Educação & Sociedade** [online]. Campinas, v. 30, n. 107, p. 453-467, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000200008>. Acesso em: 3 jul. 2021.

PINAGÉ, A. F. E. **Análise das principais irregularidades ocorridas na execução das ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), durante o período de 2003 a 2018, no estado de Roraima**. 2019. 75 f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania). - Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Estadual de Roraima, Boa Vista, 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1Udaa3lwK2Og6yxd5tzhIbfdyisKxWgQu>. Acesso em: 18 jul. 2021.

PINTO, J. M. R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa** [online]. v. 44, n. 153, pp. 624-644, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053142946>. Acesso em: 22 fev. 2022.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política** [online]. v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>. Acesso em: 22 fev. 2022.

PROJETO BASE. **Federalismo e Políticas Educacionais**. Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Vitória, 2015. Disponível em: <https://federalismo.ufes.br/projeto-base>. Acesso em: 22 fev. 2022.

RICCI, A. **Aulas Régias**. Arquivo Nacional - Memória da Administração Pública. 2016. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/260-aulas-regias>. Acesso em: 22 ago. 2021.

RODRIGUES, D. S.; SANTOS, N. A.; FARONI, W. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): um estudo descritivo sobre os desperdícios ativos e passivos. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**. [S.l.], v. 17, n. 50, p. 89-105, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://revista.crcsc.org.br/index.php/CRCSC/article/view/2488>. Acesso em: 3 jul. 2021.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175098>. Acesso em: 3 jul. 2021.

RUA, M. G. Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 58, n. 4, p. 417-450, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/182>. Acesso em: 3 jul. 2021.

SANTOS, P. R. **Capacidades Estatais, Participação e Políticas de Juventude no Brasil (2003-2014)**. 2017. 203 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/159141>. Acesso em: 15 mar. 2022.

SENA, P. A Constituição de 1988 e o financiamento da educação: da expansão qualificada à agenda interrompida. In: SILVA, R. S.; MENEGUIN, F. B. (Orgs.). **Resgate da reforma**

política: diversidade e pluralismo no legislativo. v. 4. 30 Anos da Constituição. Evolução, desafios e perspectivas para o futuro. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/30-anos-da-constituicao-evolucao-desafios-e-perspectivas-para-o-futuro-vol.-iv/30-anos-da-constituicao-vol.-iv>. Acesso em: 15 mar. 2021.

SIKKINK, K., & Wolfson, L. Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: Un enfoque neoinstitucionalista. **Desarrollo Económico**, v. 32, n. 128, p. 543-574, jan. /mar. 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3467177>. Acesso em: 20 jan. 2022.

SOUZA, A. A.; BEZERRA, O. M. P. A.; BONOMO, E.; SILVA, C. A. M. Atuação de nutricionistas responsáveis técnicos pela alimentação escolar de municípios de Minas Gerais e Espírito Santo. **Ciência & Saúde Coletiva** [online]. 2017, v. 22, n. 2, p. 593-606. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232017222.12272016>. Acesso em: 22 dez. 2021.

VENÂNCIO FILHO, A. **O Manifesto dos pioneiros da escola nova**: 1932. Rio de Janeiro: Companhia Brasileira de Artes Gráficas Ltda., 1989. Disponível em: <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/omanifesto.html>. Acesso em: 20 ago. 2021.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2. Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

WEBER, Max. **O que é a burocracia?**. Conselho Federal de Administração. 2013. Disponível em: <http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-burocracia/livro_burocracia_diagramacao_final.pdf>. Acesso em 09 de jun. 2022