

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL**  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS - ESAN

LEONARDO MIRA MARQUES

**“TRANSPORTE ESCOLAR RURAL” NO ÂMBITO DO  
GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL: UMA  
AVALIAÇÃO SOB O PONTO DE VISTA DO CONTROLE  
INTERNO**

CAMPO GRANDE – MS

2016

LEONARDO MIRA MARQUES

**“TRANSPORTE ESCOLAR RURAL” NO ÂMBITO DO  
GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL: UMA  
AVALIAÇÃO SOB O PONTO DE VISTA DO CONTROLE  
INTERNO**

Trabalho de Conclusão Final apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul / Campus Campo Grande, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública, sob a orientação do Prof. Dr. Dario de Oliveira Lima-Filho.

CAMPO GRANDE – MS

2016

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MARQUES, Leonardo Mira. **“Transporte escolar rural” no âmbito do governo do estado de Mato Grosso do Sul**: uma avaliação sob o ponto de vista do controle interno. Campo Grande: Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, Escola de Administração e Negócios, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2016, 79p.

Documento formal, autorizando reprodução deste relatório para empréstimo ou comercialização, exclusivamente para fins acadêmicos, foi passado pelo autor à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Escola de Administração e Negócios e acha-se arquivado na Secretaria do Programa. O autor reserva para si os outros direitos autorais, de publicação. Nenhuma parte deste trabalho pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor. Citações são estimuladas, desde que citada a fonte.

**LEONARDO MIRA MARQUES**

**“TRANSPORTE ESCOLAR RURAL” NO ÂMBITO DO GOVERNO DO ESTADO DE  
MATO GROSSO DO SUL: UMA AVALIAÇÃO SOB O PONTO DE VISTA DO  
CONTROLE INTERNO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul/Campus Campo Grande, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública, sob a orientação do Prof. Dr. Dario de Oliveira Lima-Filho.

Campo Grande, MS 27 de outubro de 2016.

---

Prof. Dr. Dario de Oliveira Lima-Filho  
UFMS  
Orientador

---

Prof. Dr. Luiz Miguel Renda dos Santos  
UFMS  
Membro Interno

---

Profa. Dra. Márcia Maria dos Santos Bortolocci Espejo  
UFMS  
Membro externo

*Dedico o presente trabalho  
aos meus pais e minhas avós,  
fonte de toda minha  
inspiração de vida.*

## **AGRADECIMENTOS**

Mais uma etapa se completa, e espero que não seja a última, com muito esforço e dedicação.

Agradeço a todas as pessoas que de alguma forma me deram condições de perceber que a vida deve ser utilizada para a melhoria da sociedade e de quem realmente necessita, aos que sempre me fizeram conhecer a verdadeira realidade e aos que sempre me criticaram e criticam, pois ajudam sempre a refinar os pensamentos e estudos. Agradeço,

À DEUS por tudo.

À Universidade de Federal de Mato Grosso do Sul.

Ao professor Dario de Oliveira Lima-Filho, por me orientar, me ensinando os caminhos, para a elaboração de um trabalho de conclusão de mestrado.

Aos professores do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede – UFMS/Campo Grande, pelos ensinamentos transmitidos no decorrer do curso.

Aos membros da banca examinadora, pelas contribuições.

Aos colegas do mestrado, sem citar nomes, porque foram essenciais e especiais para minha adaptação no curso.

Aos amigos e técnicos da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul que me subsidiaram com seus conhecimentos e informações.

## RESUMO

Este trabalho de conclusão final tem como objetivo realizar uma reflexão acerca do papel do controle interno a partir da avaliação da política pública estadual do transporte escolar rural no Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, como contribuição na gestão pública e inserção dos valores sociais e de cidadania ao aluno. Realizou-se um estudo do controle interno estadual e sua competência na avaliação de programas de governo com foco na qualidade do gasto público e nos resultados alcançados. Conduziu-se um estudo de caso do transporte escolar rural, demonstrando sua importância como uma política pública com ênfase constitucional, apresentada como uma garantia de efetivação e acesso à educação, sendo um direito que decorre do princípio da dignidade da pessoa humana. Para tanto, analisou-se as diretrizes estabelecidas pela Controladoria-Geral da União no seu Manual da Metodologia para Avaliação da Execução dos Programas de Governo. Os resultados do estudo revelaram o não exercício desta competência pela CGE/MS, e que se realizado contribuiria para uma educação mais acessível de qualidade e eficiente.

**Palavras-chave:** Transporte Escolar Rural; Controle Interno; Administração Pública Gerencial.

## **ABSTRACT**

This final completion work aims at one reflection about the role of internal control in the evaluation of state public policy of rural school transportation in the State of Mato Grosso do Sul, as a contribution in public administration and integration of social and civic values to the student. We conducted a study of the state internal control and its competence in the evaluation of government programs focusing on the quality of public expenditure and the results achieved. It was conducted a case study of rural school transportation , demonstrating its importance as a public policy with emphasis constitutional , presented as an effective guarantee and access to education, being a right which derives from the principle of human dignity. Therefore, we analyzed the guidelines established by the Comptroller General in his Methodology Manual for Evaluation of Implementation of Government Programs. The results of the study revealed the non-exercise of that power by CGE / MS, which is held contribute to a more affordable quality education and efficient.

**Key words:** Rural School Transportation; Internal control; Managerial Public Administration.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 CONTROLE INTERNO NO SETOR PÚBLICO E A AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO.....</b>	<b>16</b>
2.1 CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	16
2.1.1 <i>Histórico e avanços do Controle</i> .....	16
2.1.2 <i>Base Legal</i> .....	22
2.1.3 <i>O paradigma gerencial e o Controle Interno como instrumento de Accountability</i> ....	28
2.1.4 <i>Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul</i> .....	31
2.2 GESTÃO BASEADA EM RESULTADO NO SETOR PÚBLICO.....	34
2.2.1 <i>Qualidade do Gasto Público, a alocação de recursos versus resultado obtido</i> .....	34
2.3 MÉTODO DA AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO....	36
2.3.1 <i>Tomada de Decisão</i> .....	37
2.3.2 <i>Planejamento</i> .....	38
2.3.3 <i>Execução</i> .....	39
2.3.4 <i>Monitoramento</i> .....	39
2.3.5 <i>Avaliação</i> .....	40
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>42</b>
3.1 DESCRIÇÃO DA METODOLOGIA .....	42
3.2 ESTUDO DE CASO: TRANSPORTE ESCOLAR RURAL COMO POLÍTICA PÚBLICA EM MS.....	44
<b>4 AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL, REALIZADO PELA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL .....</b>	<b>53</b>
4.1 MODELO DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO NO CASO DO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL QUANDO EXECUTADO PELO GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL .....	53
4.1.1 <i>Avaliação de Políticas Públicas sob o ponto de vista do controle gerencial</i> .....	53
4.1.2 <i>Proposta de metodologia de avaliação da execução do Programa de Transporte Escolar realizado diretamente pelo Estado de Mato Grosso do Sul</i> .....	57
4.2 BENEFÍCIOS E CONTRIBUIÇÕES QUE PODEM SER GERADOS PARA O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL .....	64
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>68</b>

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>73</b>
---	-----------

## 1 INTRODUÇÃO

Ao analisar a evolução do Estado, percebe-se que há um espírito acentuado pela valorização da fiscalização e avaliação das tarefas públicas, visto que o novo pensamento do Estado busca uma valorização dos indivíduos e da sua sociedade, assim como a satisfação adequada dos direitos fundamentais.

É crescente o desejo da sociedade em ver seu dinheiro pago em tributos, transformados em serviços públicos de qualidade. Deste modo, o Estado como resposta tenta se adaptar e enfrentar as demandas que outrora não existiam, contudo, vê-se que a máquina pública brasileira ainda sofre com as mudanças.

No Brasil, essas mudanças foram impulsionadas a partir da Constituição Federal de 1988 e suas Emendas, entre elas o plano diretor da reforma do estado com alterações na Constituição e a inserção da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano de 2000, dando ensejo ao fortalecimento dos órgãos de controle interno e externo e uma busca na qualidade do gasto público.

O fundamento da prática administrativa na Administração Pública é o planejamento, muitas vezes mal elaborado, elaborado e não cumprido, ou esquecido de ser realizado, o que leva ao não alcance de um serviço público tão esperado. Daí a importância do controle na seara pública, que por muitos possui duas conotações, uma negativa e outra positiva. A negativa e não menos importante, se traduz como fiscalização, supervisão, em outras palavras, tem o enfoque na correção das pessoas que produzem o ato administrativo. Sob a conotação positiva, o controle tem a visão de colocar em ordem aquilo que foi planejado, ou seja, enfoca a correção da ação, de maneira que se possa alcançar os objetivos estipulados.

É essa conotação positiva que irá se buscar no presente trabalho ao tratar do controle interno, no momento que lhe compete a fiscalização e avaliação da execução dos programas de governo, de maneira demonstrar a importância da sua realização como subsídio no planejamento e na tomada de decisão do gestor público.

O controle administrativo passa por uma série de transformações, desde o seu primeiro aparecimento no Brasil Colônia, reformas no Brasil Império, sendo fortalecido com a instituição da República, e institucionalizada por meio da Lei n. 4.320/64 e do Decreto-lei n. 200/67, essas normatizações solidificaram este instituto na administração pública brasileira e com a redemocratização por meio da Constituição Federal de 1988, trouxe à baila além das visões legal, contábil e financeira, o aspecto gerencial e operacional.

O foco da fiscalização gerencial/operacional diz respeito ao acompanhamento e

avaliação das ações empreendidas pelo órgão/entidade com o fim de verificar o alcance dos objetivos institucionais, em especial, os aspectos de economia, eficiência e eficácia. Contudo, o que se percebe é que ainda é muito deficiente na Administração Pública essa fiscalização, em função de que não se tem um sistema de apuração de custos, assim como, não existem indicadores para avaliação de resultados e o atingimento do objetivo pretendido.

Em âmbito federal, o aspecto do controle com foco nos resultados tem sido mais constante e discutido pelos estudiosos. No estado de Mato Grosso do Sul, quando da sua implantação em 1979, foi instituída a Auditoria-Geral do Estado, órgão do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, que pertencia à estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Fazenda. A ela cabe, entre outras competências legais, a estabelecida no art. 5º da Lei nº 3.863, de 31 de março de 2010, inciso III “fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos orçamentos do Estado ou da União, quanto ao nível de execução das metas e objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento”.

Percebe-se que até meados de 2016 havia uma certa confusão na estrutura do controle interno no estado de Mato Grosso do Sul, pois com o início da nova gestão em 2015, foi editada a Lei Estadual n. 4.640, de 24 de dezembro de 2014, que reorganiza a estrutura básica do Poder Executivo do Estado, ali se cria o órgão de controle a Controladoria-Geral do Estado, constituindo-se como um órgão de governança e gestão do Estado, estabelecendo que sua estrutura básica, competência e funcionamento serão estabelecidos por lei específica. Por meio dessa lei percebe-se que não há subordinação do Controlador-Geral a qualquer outro órgão, sendo um cargo de comando superior equiparado ao de Secretário de Estado. Ocorre que, no Decreto Estadual n. 14.166, de 27 de abril de 2015, que dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria de Estado de Fazenda, vislumbra-se que a Auditoria-Geral do Estado está subordinada diretamente ao Secretário de Estado de Fazenda, o que causa estranheza e um campo de incerteza na definição do controle interno estadual.

No mês de julho de 2016, em que efetivamente implementou-se no Governo do Estado a Controladoria-Geral do Estado por meio da edição da Emenda Constitucional Estadual n. 72, de 5 de julho de 2016, dando nova redação ao § 2º do artigo 82 da Constituição Estadual, instituindo a Controladoria-Geral do Estado como a competente para exercer o controle interno do âmbito do Poder Executivo Estadual.

Nesse contexto, pretende-se discutir como se encontra a situação do controle interno de Mato Grosso do Sul, sob o aspecto gerencial, ou seja, no enfoque sobre resultados, quando o controle interno realiza a fiscalização e avaliação da execução dos seus programas ou

políticas públicas, momento em que se pode mensurar quais são os resultados obtidos por essas ações do poder executivo estadual.

Assim, o cumprimento do papel do controle interno no processo administrativo do Estado pode contribuir para o efetivo alcance de uma gestão focada em resultados, com um serviço público de qualidade para a população. O termo gestão por resultados decorre da chamada “administração por objetivos” e é citado pela primeira vez por Peter Drucker em 1954, no livro *The practice of management*. Na obra, o autor define como um sistema que relaciona metas organizacionais e o desenvolvimento da empresa. Ou seja, os objetivos estipulados pela instituição servem como parâmetros de direcionamento da organização que auxiliam na tomada das decisões e servem de base para a avaliação do desempenho.

Uma longa estrada foi percorrida desde a administração por objetivos, idealizada em 1954, com fundamentos privatistas, para o foco da gestão por resultados na administração pública atual. Foi necessário repensar o Estado, qual o seu papel, melhorar o desempenho, a eficiência e a qualidade dos serviços que presta, pensamentos esses que só obtiveram uma consolidação no Brasil com advento do plano diretor da reforma do aparelho do estado.

A gestão baseada em resultado no setor público foi concebida como uma fórmula estratégica que se inicia na fase de planejamento do programa e vai até o passo de *feedback* das políticas públicas, orientando o exercício de desenvolvimento institucional, e conjugando a distribuição eficiente dos recursos públicos e a ideia de prestação de contas à sociedade.

Essa gestão orientada por resultado, aliada à atividade do controle interno na fiscalização e avaliação dos programas, auxilia numa melhor qualidade do gasto público. Ao passo que o órgão de controle interno analisa e avalia o programa executado e mensura por meio de indicadores de desempenho o resultado da política adotada, sendo que esse relatório gerado serve como orientação na tomada de decisão governamental no processo de planejamento das próximas políticas a serem realizadas. Desse modo, se torna um processo de retroalimentação, em que as análises geradas das metas físicas e financeiras subsidiam a criação de novos projetos, estes mais planejados, executados com menores riscos, e com maior controle social, o que agrega maior valor público e uma qualidade no gasto público.

Essa concepção gerencial, como já dito, auxilia na tomada de decisão dos governantes, dos gestores, bem como auxilia na melhor compreensão dos cidadãos da política adotada, o que contribui nesse controle social, demonstrando à sociedade e identificando quais foram os possíveis obstáculos que existiram e que impediram um maior sucesso da política pública, assim como, o que deve ser removido para a obtenção de um melhor resultado, e demonstrando o porquê dos fracassos e as necessidades de ajustes (BOURGON, 2010, *apud*

RIBEIRO, 2012, p. 32).

Ao passo que o controle interno realiza o controle das contas públicas, consoante estabelece a Constituição Federal e a do Estado de Mato Grosso do Sul; esse controle reflete diretamente na qualidade do gasto público, em que a Administração Pública tende a avaliar o cumprimento das metas estabelecidas. É com essa avaliação realizada, que se pode compreender se os recursos alocados em determinado programa de governo tiveram o resultado desejado, podendo, assim, ser observado a importância da realização dessa atividade pelo controle interno.

A avaliação e execução dos programas de governo, é realizada em instituições de todo o mundo, possuindo várias nomenclaturas, pode ser conhecida como auditoria operacional, auditoria de desempenho, dentre outros nomes. Ela tem por objetivo realizar o diagnóstico das políticas públicas implementadas no que se aplica a eficiência, eficácia e economicidade (BRASIL, 2015). A avaliação também foi inserida como competência da Auditoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul e, tem por finalidade, analisar o alcance das metas estipuladas, dos objetivos traçados e dos seus resultados, auxiliando, dessa forma, na adequação e na melhora do gerenciamento da política pública e do recurso público.

Esse processo de fiscalização e avaliação da execução é dividido por etapas, como: a tomada de decisão, que abrange o mapeamento das políticas públicas, a hierarquização dos programas de governos, a priorização de ações de governo para a avaliação, a etapa de planejamento; a etapa de execução, com a abordagem e verificação *in loco*, por consequência, a etapa de monitoramento com a consolidação dessas informações e a análise das verificações; e, por fim, a etapa de avaliação, com a elaboração dos relatórios de acompanhamento e de recomendações necessárias para o aperfeiçoamento do programa (BRASIL, 2015).

O programa de governo a ser analisado será o de transporte escolar rural, que abrange alunos residentes em zona rural. Ao Estado de Mato Grosso do Sul incumbe a realização do serviço público de transporte escolar aos alunos pertencentes à rede estadual de ensino, podendo ser de forma direta ou mediante convênio com repasse de recursos financeiros aos municípios, com o objetivo de garantir a acessibilidade e a universalização do ensino obrigatório.

Por todo o exposto, a investigação científica ou questão de pesquisa, tem como problema central a análise da realização ou não dessa competência incumbida à Auditoria-Geral do Estado, em outras palavras, o órgão de controle interno do estado de Mato Grosso do Sul realiza ou não a avaliação da execução dos seus programas de governo, auferindo a qualidade do serviço desempenhado e o atingimento dos seus objetivos, e, no caso de não

cumprimento dessa competência, qual seria a contribuição dessa atividade na gestão pública por resultados do governo do estado como forma de eficiência do gasto público.

A partir da questão de pesquisa acima exposta parte-se ao objetivo geral deste trabalho, em que se pretende analisar um processo de avaliação da execução da política pública “programa estadual de transporte escolar rural” no âmbito do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, sob o ponto de vista do controle interno gerencial.

Por consequência, tem-se como objetivos específicos deste estudo: a) identificar a atual situação do controle interno no estado de Mato Grosso do Sul no que se refere à prática da avaliação da execução dos programas de governo e verificar documentalmente a adequabilidade da legislação; b) caracterizar a política pública do transporte escolar rural; e, c) verificar a efetivação ou não do processo de avaliação da execução dos programas de governo pelo controle interno estadual, sob um enfoque gerencial na política pública do transporte escolar rural.

## **2 CONTROLE INTERNO NO SETOR PÚBLICO E A AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO**

No presente capítulo será realizado um estudo a respeito do controle interno no setor público, sua trajetória, sustentação legal, as transformações que vem acontecendo e o controle interno estadual. Comentar-se-á sobre a administração voltada para resultados no âmbito da administração pública, tendo como foco a qualidade do gasto público, a alocação de recursos e o resultado obtido, de maneira que possa ser associada a essa nova concepção do controle interno. Seguindo todo este entendimento exposto será estudado o método de avaliação da execução dos programas de governo, no qual poderá ser visto que esta competência dada ao controle interno decorre deste gerencialismo inserido na administração pública de maneira a obter resultados de qualidade com os recursos públicos despendidos.

### **2.1 CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O referido tópico abarcará uma análise do controle interno na administração pública brasileira, toda sua trajetória desde seus primeiros traços no País até sua atual situação. Ver-se-á, também, a base legal que sustenta o controle interno atualmente, e demonstrará a nova concepção de controle interno decorrente da administração gerencial e da *accountability*. Por fim, realizará uma apresentação do controle interno no estado de Mato Grosso do Sul, suas competências e as mudanças ocorridas em sua estrutura organizacional.

#### **2.1.1 Histórico e avanços do Controle**

Para uma melhor compreensão e inserção no tema, dar-se-á breves relatos históricos acerca do controle no Brasil, de modo a demonstrar o desenvolvimento do controle interno até os dias atuais.

No início do Brasil Colônia, a Monarquia Portuguesa exercia o poder de decisão praticamente em quase todos os atos do Estado, como, por exemplo, em assuntos relativos ao instituto do tombamento público, à prestação de contas anuais pelos provedores das Capitâneas Hereditárias, assim como, à possibilidade de aplicação de penas nos casos da falta dessa prestação de contas, o registro de receita e despesa e no que se refere ao recolhimento de dízimos (BRITO, 2009, p. 3).

No ano de 1791, com o advento do Código Pombalino se cria uma espécie de Corte de avaliação financeira. Já a Carta Régia de 1794 implanta as Juntas da Fazenda no Rio de Janeiro e nas Capitânicas (BRITO, 2009, p. 3). Foi a partir de 1808, com a vinda da Família Real do Rei Dom João VI, que se criou o Erário Régio e instituído o Conselho da Fazenda, estes tinham por finalidade a coordenação, administração e o controle do patrimônio público real, dos fundos públicos do Brasil e dos domínios ultramarinos (PELLINI, 2003, p.8).

Em 1822, com a Proclamação da Independência e o surgimento do Império, foi criado o Tesouro Nacional, possuindo fortes traços de um Tribunal. Na teoria, pode-se destacar que ali foi iniciado a ideia de controle da gestão governamental com a utilização de balanços gerais e orçamentos públicos (BRITO, 2009, p. 3). Foi em 1824, com a outorga imperial de Dom Pedro I, que aconteceu o surgimento da nossa primeira Constituição, nela encontra-se o estabelecimento da competência do Ministério da Fazenda em receber dos outros Ministérios, os orçamentos tocantes aos gastos de suas repartições, assim como, as rendas e contribuições a serem auferidas, para, posteriormente, ser apresentado à Câmara dos Deputados, no qual lhe competia, anualmente, fixar as despesas públicas e distribuir as contribuições (PELLINI, 2003, p.8).

A Carta de 1824 previa, também, a competência do Tesouro Nacional na receita e despesa da Fazenda Nacional, assim como, sua contabilidade, previa igualmente, a competência do Ministro da Fazenda em apresentar o Balanço Geral da receita e despesa do exercício anterior à Câmara dos Deputados, aliás, essa mencionada apresentação tinha como intuito servir de base para a Assembleia Geral fixar a despesa do próximo ano (PELLINI, 2003, p.8-9). Contudo, foi em 1831, que foi criado o Tribunal do Tesouro Público Nacional, abarcando as atividades do Conselho da Fazenda e do Tesouro Nacional, competindo-lhe, também, além das atividades acima elencadas o recebimento das prestações de contas anuais das repartições públicas, podendo também demitir servidores que cometessem faltas disciplinares (BRITO, 2009, p. 3).

Com a ocorrência da Proclamação da República em 1889 e o advento da Constituição de 1891, introduziram-se novas noções no que se refere ao controle de contas. Uma delas foi a designação ao Poder Legislativo da competência para orçar anualmente a despesa e fixar a despesa (artigo 34, 1º), cumpre observar que o Legislativo não exercia essa competência, deste modo, a lei votada era decorrente da proposta orçamentária feita pelo Executivo. A mesma Carta também designou ao Legislativo a atribuição da tomada de contas da receita e da despesa do exercício financeiro, o que contribuiu para o controle na administração pública. Em 07 de novembro de 1890, Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, por meio do Decreto n.

966-A cria o Tribunal de Contas da União, que só foi instalado em 1893, por Serzedello Corrêa, Ministro da Fazenda do governo do presidente Floriano Peixoto, abrangendo essa competência da tomada de contas da receita e despesa da União. Surgia o órgão de controle externo com a finalidade de auxílio ao Poder Legislativo no papel de liquidar, verificar a legalidade e fiscalizar, mediante um registro prévio, as contas da União, antes de serem apresentadas ao Congresso Nacional. Nessa época, tipificou-se como crime de responsabilidade a não obediência às leis orçamentárias.

Durante a vigência dessa Constituição é instituído o Código de Contabilidade da União, por meio da Lei n. 4.536, de janeiro de 1922, assim como, a aprovação do Decreto n. 15.783 de 1922, que estabelece o regulamento da Contabilidade Pública no Brasil (BRITO, 2009, p. 4). Caracteriza-se, neste período, o império da legalidade rigorosa, centrando o poder somente na Administração Pública, não existindo canais para a participação da sociedade na decisão da aplicação dos recursos públicos, com forte marca no patrimonialismo, sendo marcado pela corrupção e o nepotismo.

Após a crise de 1929, com a queda do comércio internacional, o Brasil teve que mudar sua estrutura de produção. A chegada do Estado Novo introduz o modelo racional-legal ou também conhecido como clássico. A Revolução de 1930 fecha o Congresso Nacional e interrompe o funcionamento do Tribunal de Contas que só volta a funcionar com a nova Constituição da República de 1934, constituindo-se como um órgão de cooperação das atividades do governo (BRITO, 2009, p. 4-5).

A Constituição Federal de 1934 designou como competência do Poder Executivo, a iniciativa do projeto de orçamento, permanecendo incumbência do legislativo na discussão, emendas e votação, nela se demonstrou a preocupação com o orçamento, colocando regras e a importância de se incluir as receitas e despesas em um único documento. Esta Carta, que teve uma origem democrática por ser promulgada por uma Assembleia Constituinte, inseriu entre seu rol de princípios, a importância da realização da prestação de contas pelos administradores públicos. Previa também uma seção própria do Tribunal de Contas entre os artigos 99 e 102 (PELLINI, 2003, p. 9-10).

O marco dessa época do Governo Vargas, que abrangeu tanto a Constituição de 34, quanto a de 37, foi a criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, que deu essa nova visão de Administração Pública baseada nas concepções burocráticas de Max Weber, introduzindo as noções de hierarquia funcional, a importância da profissionalização e carreira, a impessoalidade e obediência a forma. A criação da DASP decorre da necessidade de se ter um capitalismo moderno. Nessa época que se institui a

função orçamentária como uma atividade formal que se vincula à atividade de planejamento (BRASIL, 1995).

Com a Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, o tema orçamento teve uma sistematização, permaneceu o Tribunal de Contas, e foi previsto um Departamento Administrativo junto à Presidência da República – o DASP, este Departamento tinha entre suas funções, o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, e fiscalizar a execução orçamentária (BRASIL, 1937). Sua efetiva criação foi a partir do Decreto-Lei n. 579, de 30 de julho de 1938, no qual em seu artigo 2º competia:

Art. 2º Compete ao D. A. S. P.:

- a) o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;
- d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;
- e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;
- f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;
- g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção;
- h) inspecionar os serviços públicos;
- i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento.

O DASP pode ser considerado como sendo o primeiro órgão com foco no controle interno, consoante às atividades que este desempenhava. Mesmo sendo até então a Constituição de 37 a que mais deu importância ao controle interno, como por exemplo, a instituição de procedimentos rigorosos na fiscalização da Administração Pública, esta não se debruça no tocante à transparência da utilização dos recursos públicos (PELLINI, 2003, p. 10).

O Estado brasileiro desenvolve sua indústria de base até o ano 1945, tendo nesse período um papel intervencionista, e, conseqüentemente, cresce seu papel empresarial. Essas atividades acabam por exigir do Estado uma administração com foco mais gerencial, necessitando se fazer de modos e princípios da iniciativa privada, mas nunca deixando de lado

a predominância do interesse público (BRITO, 2009, p. 5).

Com a promulgação, por Assembleia Constituinte, da Constituição de 1946 e redemocratização do país, a autonomia do Tribunal de Contas foi reestabelecida, houve a manutenção de dispositivos referente ao orçamento, contudo, trouxe grande atraso no que se refere ao controle interno na Administração Pública, visto que não houve qualquer menção sobre o tema na Carta, e a prestação de contas ficava adstrita ao seu aspecto formal, ou seja, sem a demonstração efetiva do gasto público. Observa-se, ainda, que foi criado um mecanismo de prescrição dos processos de prestação de contas casos estes não fossem devidamente formalizados no prazo correto (BRITO, 2009, p. 5-6).

Na década de 60, tendo em conta a expansão do Estado e da administração indireta, com o intuito de aprimorar a efetividade do controle e não inflar a estrutura do controle externo, foi criado, aí sim, a função controle interno, desligando do já chamado Tribunal de Contas da União, as atribuições de registro prévio das despesas e o sistema de controle ligado nos órgãos da Administração Pública, claro que sem prejuízo das competências da Corte de Contas, de maneira a privilegiar a economia processual e a racionalidade administrativa (BRITO, 2009, p. 6).

A Lei Federal n. 4.320 de 17 de março de 1964, que vigora até os dias atuais, foi um marco no tocante às finanças públicas, nela se instituiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, nela é apresentado, pela primeira vez, os termos controle interno e externo e com a definição de seus papéis. Iniciava-se o destaque ao planejamento governamental, de maneira a dar uma continuidade às políticas públicas, e dar uma melhor coordenação nos planos de governo (PELLINI, 2003, p. 11).

Foi com esta lei, que se introduziu também a noção de orçamento-programa, alterando a concepção do que é gasto público, aquela noção do gasto como um simples papel do governo ou um elemento, ou seja, gastar por gastar, e apresentando o gasto para se alcançar uma meta, um objetivo baseado nas necessidades públicas, por meio de técnicas de planejamento (PELLINI, 2003, p. 12).

Já sob o regime militar, foi implantada a reforma administrativa por meio do Decreto-Lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1967, lei que traz a tentativa de se sair da administração burocrática e deixa-la mais gerencial (BRITO, 2009, p. 8), também é o primeiro foco no Brasil de introdução do gerencialismo (BRASIL, 1995, p. 19), trazendo dentre princípios

fundamentais, o planejamento e o controle<sup>1</sup>. A Carta de 1967, em seu artigo 72, trouxe também o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo com alguns focos. Destacamos aqui o acompanhamento da execução de programas de trabalho e do orçamento e o acompanhamento dos resultados alcançados por seus administradores. Destaca-se que é a primeira vez que uma Constituição Brasileira menciona o termo controle interno, com criação de atribuições e dando destaque ao tema (PELLINI, 2003, p. 12).

O modelo gerencial deste período, combinado com o privilégio exclusivo do Estado no ramo produtivo de bens e serviços, norteou o crescimento da administração pública indireta, tentando-se criar uma flexibilização da administração com o intuito de dar uma maior funcionalidade nas atividades do Estado, na seara econômica (BRASIL, 1995, p. 19-20).

Contudo, as mudanças realizadas com a instituição do Decreto-Lei 200/67 não influenciaram em mudanças na burocracia da Administração central, consentindo uma convivência, tanto de núcleos eficientes e, com competência no âmbito da administração indireta, quanto à continuidade de modos retrógrados e sem adequada eficiência na administração direta (BRASIL, 1995, p. 20).

Com a Lei n. 4.320/64, a Constituição de 1967 e o Decreto-Lei n. 200/67, forma-se um sistema de gestão pública em que se vislumbram seus quatro elementos, o planejamento, a programação, o orçamento e o controle. Durante esse período até a década de 80, o Estado teve um grande crescimento, seja na esfera de administrativa, quanto na econômica.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a conhecida Constituição Cidadã, voltada à democratização do país, a uma Administração Pública voltada ao cidadão e a uma efetiva participação popular nas decisões do Estado, a noção do controle interno é elevada e o seu sistema é aprimorado. A CF/88 manteve a essência da CF/67 ocorrendo um aprimoramento do Sistema de Controle Interno, tendo como inovação a inserção do sistema nos outros poderes do Estado (Legislativo e Judiciário), assim como, atribuições mais completas e definidas do que no regime constitucional anterior (BRITO, 2009, p. 9-10).

Importante de se destacar que a Constituição vigente não se ateve somente a uma fiscalização e a um controle sob o enfoque financeiro e orçamentário, mas também consagrou o enfoque contábil, operacional e patrimonial. O sistema de controle interno está disposto no artigo 74 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

---

<sup>1</sup> Artigo 6º, incisos I e V do Decreto-lei n. 200/67.

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Cumprir destacar, ainda, que a integração do sistema de controle interno dos poderes até o presente momento ainda não foi efetivamente implantado.

Um novo marco foi instituído no final do século XX, com a instituição da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, tendo como um de seus objetivos a redução do déficit público. Essa mudança forte ocorreu principalmente pela forte pressão exercida por organismos internacionais, como por exemplo, o Fundo Monetário Internacional e a população que também deu grande apoio, o que resultou na sua aprovação (PELLINI, 2003, p. 14). A lei de responsabilidade fiscal acaba estabelecendo e deixando de forma harmoniosa normas gerais sobre finanças públicas e destacando seus princípios, sendo aplicável para todos os Poderes e em todos os níveis de governo. Ela estabelece regras referentes ao planejamento com a definição de suas metas e objetivos, o limite de gastos com pessoal e dívida pública, meios para correção dos riscos que vierem a ocorrer, mecanismos de transparência e de controle social e medidas punitivas tanto à instituição, quanto aos administradores, quando estes descumprirem as normas estabelecidas.

Deste modo, observa-se que o caminhar do controle na administração pública não foi rápido, tendo seus altos e baixos, principalmente, devido a governos autoritários e patrimonialistas. Teve-se 112 anos de Império, sob a direção de uma pessoa que detinha um poder supremo que não cunhava responsabilidades. Atualmente o Estado se encontra sob a égide, dentre outras, de uma Lei de Responsabilidade Fiscal, no qual preceitua uma transparência do gasto público responsável, contudo, sabe-se que muito há de ser buscado.

### **2.1.2 Base Legal**

Como já visto em tópico anterior, o marco que instituiu e serve de fundamento para o controle interno é a Lei n. 4.320/64, não é completo, contudo, abre caminho para a instituição do controle. Os dispositivos que evidenciam o controle interno se encontram nos artigos 75 a 80 da lei. Em seu artigo 76 fica disposto que será exercido pelo Poder Executivo, os três tipos

de controle previstos no artigo 75 da mesma, sendo, a legalidade dos atos praticados pelos administradores públicos, a análise da fidelidade funcional dos agentes da administração que possuem responsabilidade com bens e valores públicos e a fiscalização do cumprimento do programa de trabalho que foi programado para o exercício financeiro (REIS; MACHADO JUNIOR, 2010, p. 153-163).

A Lei n. 4.320/67 destaca, ainda, os três tipos de verificação da legalidade dos atos, a prévia, ou seja, a realizada antes da execução do ato, a concomitante, aquela realizada durante a execução do ato, por meio de relatórios e demonstrativos, e a subsequente, que como o próprio nome diz é aquela realizada após a execução do ato, do projeto ou do exercício, geralmente materializado pela conhecida prestação de contas.

Já no artigo 78 da mencionada lei fica disposto que a qualquer tempo poderá haver a realização de levantamento, tomada ou prestação de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Conforme o contexto histórico posto, em seguida tem como base legal do controle interno, o Decreto-Lei n. 200/67, sua previsão está contida no título referente à “supervisão ministerial”, nos artigos 19 a 29, ou seja, encontra-se aqui o controle interno, realizado pela Administração, por meio de seus Ministros de Estado que estão hierarquicamente subordinados à supervisão direta do Presidente da República, nos quais respondem pelos seus atos praticados. O Decreto-Lei n. 200/67, auxilia o controle administrativo, por meio da estrutura dos seus órgãos centrais que cuidam do planejamento, da coordenação e do controle financeiro que assessoram diretamente o Ministro e pelos cargos de direção.

Dentre as várias competências da supervisão ministerial, previstas no artigo 25, do Decreto-Lei n. 200/67, destacamos a coordenação das atividades dos órgãos, a avaliação do comportamento administrativo, e a fiscalização da aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos.

Atualmente, o fundamento do controle interno no país se encontra nos artigos 31, 70 e 74, da Constituição Federal de 1988. De início, cabe destacar, que o artigo 70 da CF/88 dispõe que cabe também ao sistema de controle interno “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas”, assim, fica demonstrado todo o campo de atuação do controle interno. Em seu parágrafo único fica preceituado o dever de prestar contas todo aquele, pessoa física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o ente federativo responda, ou que em seu nome assumira alguma

obrigação pecuniária.

A inovação dada pela Constituição de 1988, como já dito anteriormente, que se diferencia das Constituições anteriores e da legislação até então é a inclusão dos Poderes Legislativo e Judiciário na participação do sistema de controle interno e a integração do sistema com o Poder Executivo. Nosso foco, se baseia na finalidade dada ao sistema de controle interno no que se refere à avaliação e execução dos programas de governo (inciso I) e na avaliação dos resultados (inciso II) desses programas.

O que se pode entender, de modo geral, então é que os Poderes irão, de forma integrada, manter um sistema de controle interno, sistema esse coordenado pelo Poder Executivo, visto que caberá a este, no fim do exercício financeiro, preparar a prestação de contas conjunta dos Poderes com base nas informações prestadas por aqueles.

Destaca o parágrafo primeiro do artigo 74 da CF/88 que, os responsáveis pela realização do controle interno ao tomarem algum conhecimento de irregularidades ou ilegalidades, deverá noticiar ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária. Já seu parágrafo segundo, trata do controle feito pelo cidadão, associação, sindicato ou partido político que ao tomar conhecimento poderá denunciar ao Tribunal de Contas da União.

Por fim, cabe comentar o artigo 31 da Constituição Federal de 88, onde menciona que o Poder Executivo Municipal, também manterá o seu sistema de controle interno na forma da lei.

A Lei Federal n. 8.666 de 21 de junho de 1993, serve até hoje como matriz nos procedimentos de escolha e contratação de compras, prestação de serviços, realização de obras, alienação de bens, por ser um importante instrumento na realização das políticas públicas e geradora tanto de receita como de gasto público, a mesma observa em seus procedimentos mecanismos de fiscalização e controle.

Em vários pontos se percebe atos que objetivem o cumprimento de seus princípios administrativos, o que não deixa de ser um momento para avaliação dos atos, tais como atos de autorização da autoridade competente, pareceres técnicos ou jurídicos emanado pelo corpo técnico, sessão pública nos atos de apresentação das propostas, publicidade dos atos e das regras da licitação, com a publicação destes na imprensa oficial ou em jornais de grande circulação, entre outros.

O artigo 45 da lei de licitações prevê que, no momento do julgamento das propostas, a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite seguirá os critérios estabelecidos no ato de convocação da licitação, de maneira que garanta uma fiscalização, tanto dos licitantes participantes, quanto pelos órgãos de controle. Já o artigo 102 da mencionada lei estabelece

que quando o sistema de controle interno, assim como juízes ou Tribunais de Contas, tomarem conhecimento da ocorrência de algum crime tipificado nesta lei remeterão ao respectivo Ministério Público os documentos necessários para apresentação de denúncia.

Também se encontra expressamente a menção do sistema de controle interno na Lei n. 8.666/93, na leitura do artigo 113, ali fica disposto a competência do Tribunal de Contas pelo controle das despesas dos contratos e outros instrumentos regidos pela lei, estabelecendo a responsabilidade dos órgãos da Administração pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e sua execução, sem qualquer prejuízo das atividades do sistema de controle interno. Ainda lembra o parágrafo primeiro deste artigo, a possibilidade de qualquer licitante contratado, ou pessoa física ou jurídica, de representar aos órgãos do sistema de controle interno tendo sido encontradas irregularidades quanto o processo licitatório e atos dispostos na lei. No parágrafo segundo, vislumbra-se a possibilidade do tipo de controle concomitante, ou seja, aquele que ocorre no momento da execução do ato ou procedimento, visto que é possível o sistema de controle interno solicitar para exame a cópia do edital de licitação já publicado, para análise, e enviando aos órgãos as recomendações de adoção das medidas corretivas.

A lei de licitações também estabelece a fiscalização pelo sistema de controle interno no que se refere à celebração de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados pela Administração Pública, de maneira que demonstre a boa aplicação da parcela e comprovação regular dos recursos públicos.

Conforme já foi observado anteriormente, a Lei Complementar n. 101/2000, de 04 de maio de 2000, integra como outro pilar essencial no exercício do controle interno, merecendo destaque em seu corpo, pois vem a fortalecer as regras de gestão, sendo exercido pelo responsável da ordenação da despesa, terceiros e a sociedade.

Outro aspecto importante que trouxe a Lei de Responsabilidade Fiscal foi a ênfase dada na efetivação de uma Administração Pública Gerencial, por meio de exigências que tenham como foco, o controle por resultados, o atingimento de metas, formas de avaliação e controle dos gastos. Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, seguindo a continuidade da reforma da administração pública, iniciada por Bresser e com forte apoio em 2000, do Fundo Monetário Internacional, veio a edificar conceitos essenciais da administração pública, com fim de propiciar uma gestão pública responsável e transparente no manejo dos recursos públicos, por meio da realização de um planejamento, iniciando-se, com um plano plurianual, seguindo-se, uma lei de diretrizes orçamentárias e finalizando, com a lei orçamentária anual, para no fim ter a realização do controle da gestão fiscal, momento em que se verificam as

metas estabelecidas nos planos com os resultados alcançados no decorrer do exercício, ao passo que durante esse controle é dada a transparência das contas públicas, com a divulgação por meio de Relatório de Gestão Fiscal.

O relatório de Gestão Fiscal deverá ser elaborado por cada governante, a cada quatro meses, devendo, ter uma linguagem simples e objetiva, para que garanta um fácil entendimento das contas dos entes federativos, dos Poderes, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público em todas as suas esferas, sendo assinada por sua respectiva administração financeira e por seu controle interno, de modo que, todos os cidadãos tenham o pleno conhecimento das contas públicas.

No artigo 59 da LRF, fica mais uma vez disposta a participação do controle interno, conforme destacamos:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

- I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal demonstra o destaque institucional do controle interno, dispondo sua competência e responsabilidades, no caso de descumprimento, estruturando a realização do controle governamental, de modo que ocorra uma proteção das instituições contra fraudes, desvios, ilegalidades, erros, objetivando o cumprimento das metas estipuladas e a identificação de ajustes que se fizerem necessários, com a adoção de procedimentos.

No ano de 2001, foi criada a Lei Federal n. 10.180 de 06 de fevereiro 2001, esta lei tem por fim organizar e disciplinar os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

O artigo 19 e 21 da Lei n. 10.180/2001 define claramente os objetivos do sistema de controle interno e estipula quais atividades a serem desempenhadas:

Art. 19. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

(...)

Art. 21. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização.

No ramo da contabilidade, o Conselho Federal de Contabilidade lançou um livro com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, no qual auxilia os auditores da área pública, no controle e acompanhamento das atividades e das políticas públicas, de modo a aplicar corretamente os recursos públicos com uma gestão ética e destacando a obrigação da prestação de contas, visto que uma correta e justa elaboração das demonstrações contábeis do movimento e aplicação dos recursos públicos e seus resultados alcançados, é base para convergir as atividades dos gestores públicos com a vontade dos cidadãos. É previsto na NBC T 16.8, ela dispõe a abrangência, classificação, sua estrutura e seus componentes, dispondo que:

(...) estabelece referenciais para o controle interno como suporte do sistema de informação contábil, no sentido de minimizar riscos e dar efetividade às informações da contabilidade, visando contribuir para o alcance dos objetivos da entidade do setor público.

Importante destacar que tramita no Senado Federal, o Projeto de Emenda Constitucional – PEC n. 45/2009, que tem por objetivo a inscrição no texto da Constituição Federal, o inciso XXIII do artigo 37, que traz regras sobre a organização das atividades do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, atualmente tendo como relator o Senador Roberto Rocha.

Atualmente o texto do projeto tem a seguinte proposta de redação:

Art. 1º O art. 37 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXIII:

“Art. 37. ....

.....

XXIII – as atividades do sistema de controle interno, previstas no art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão, em especial, as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas, na forma de

lei complementar, e por outros servidores e militares, devidamente habilitados para essas atividades, em exercício nas unidades de controle interno dos Comandos militares.

.....” (NR)

No estudo realizado pelo eminente jurista e professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, são necessários alguns acréscimos com o objetivo de fortalecer o papel do controle interno (FERNANDES, 2013), conforme trecho a seguir:

A contribuição que se deixa é no sentido de uma necessária adaptação no texto originário da PEC, incluindo-se, dentre as funções especiais do controle, a atuação preventiva e orientadora, mediante definição de matriz de responsabilidades. Além disso, seria importante dar estatura constitucional aos princípios da transparência e da função pedagógica do controle.

Outra importante necessidade é a inserção da competência para edição de uma Lei Orgânica Nacional do Controle Interno, instrumento que pode balizar diretrizes para:

1. atuação sistêmica, sem sobreposição de funções;
2. definição para garantia de competências, com prazos e responsabilidades – matriz de responsabilidades;
3. estruturação de paradigmas de atuação consistentes e uniformes.

É de grande importância a inserção de um inciso que trata do controle interno dentro do artigo que se refere à Administração Pública, pois eleva sua importância dentro do Estado e fortalece a noção da administração gerencial, obrigando a sua instituição em toda a Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos e todas as esferas de Poder, tendo uma natureza permanente e estruturada, por carreira específica, o que garante uma independência, especialização e valorização no exercício da função do controle.

### **2.1.3 O paradigma gerencial e o Controle Interno como instrumento de Accountability**

O aparelho do Estado teve que se modernizar visto a influência do crescimento da nossa economia e do mundo tecnológico, fatos que decorreram da globalização mundial. Desse modo, imperioso que o Estado descentralize suas funções e fortaleça seu poder de governo de maneira que promova o desenvolvimento social e econômico do país. Para que se alcance os objetivos que estão propostos em nossa Constituição, o Estado necessita de um trabalho coordenado, gerenciado, com bases sólidas e eficientes que tenham a capacidade de responder às necessidades da população.

Eventos recentes que ocorreram na sociedade brasileira, como o impeachment do presidente Collor, e as denúncias que acontecem de corrupção, como a dos Anões do

Orçamento, Mensalão, e agora a Lava Jato, mostram que a sociedade brasileira busca um maior controle das entidades públicas, contudo, deixa em dúvida qual a eficácia das atuais formas de controle interno, daí a discussão de se melhorar esses institutos, o exemplo que mencionamos é a PEC n. 45/2009, do controle interno. O mesmo ocorreu no governo norte-americano que, no fim do século XIX, estava envolvido em casos de corrupção e resolveu dar uma resposta por meio da busca de uma administração eficaz saneando o serviço público (BEHN, 1998, p.6).

Com essas mudanças ocorridas no Brasil, o modo de pensar sobre o controle também se transforma aquele controle burocrático, já não basta para a sociedade, ela anseia por resultados, necessita de mecanismos que deem qualidade aos serviços públicos e que exijam a responsabilidade dos gestores públicos no exercício de suas funções.

A inovação gerencial é o caminho a ser percorrido em um Estado que tem uma administração emergente, com deficiência de serviços públicos e falta de recursos, baseando-se no desempenho e resultados, assim, essencial se reordenar o exercício do controle na administração pública, e oferecer poder aos servidores públicos para que tomem decisões inovadoras, com o fim de dar uma resposta à sociedade quanto à ineficiência estatal (BEHN, 1998, p. 37).

O controle interno, dentre várias de suas funções, serve de mecanismo de gestão de acompanhamento dos gastos públicos, e ao mesmo tempo, monitora a operacionalidade dos processos e sua conformidade com a legislação. O controle social entra nesse campo quando ele torna público os resultados obtidos pelo controle interno.

Toda essa busca pela responsabilização e o dever de prestar contas pelo gestor público, difundiu-se a noção do *accountability*, termo de origem inglesa, que remete à ideia de “responsabilização”, este termo se fortaleceu muito após a criação da Lei Complementar n. 101/2000, a já comentada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para maior noção (PETER; MACHADO, 2014):

*Accountability* é um termo inglês, originado do latim *accomptare* (tomar em conta), derivado da forma prefixada *computare* (computar), que por sua vez deriva de *putare* (calcular), sem tradução literal para o português – como forma mais próxima tem-se usado responsabilização, que se relaciona à obrigação de prestar contas, pelos membros de um órgão administrativo ou representativo a instâncias controladoras ou aos seus representados. Numa tradução mais rude, pode-se confundir com o próprio termo prestar contas.

Assim, *accountability* reflete o dever de prestar contas de todo o gestor público, de

demonstrar à sociedade os resultados de suas atividades, no exercício de seu cargo ou função pública, não somente resultados em termos de quantidade, mas também em qualidade, abrangência, inovação e alcance na sociedade.

Destaca-se, aqui, o conceito do administrativista Hely Lopes Meireles (MEIRELES, 2002, p. 88-89) quanto o conceito do dever de prestar contas, que nos auxilia no entendimento de *accountability*:

O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrar corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade, e assume o caráter de um *mínus* público, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público - agente político ou simples funcionário - prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais.

A prestação de contas não se refere - apenas aos dinheiros públicos, à gestão financeira, mas a todos os atos de governo e de administração.

(...)

O dever de prestar contas alcança não só administradores de entidades e órgãos públicos, como também os de entes paraestatais é até os particulares que recebam subvenções estatais para aplicação determinada. A regra é universal: quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização.

O *accountability* decorre da democracia, assim, sua prática se caracteriza pela qualidade das relações entre governo e o cidadão, entre a burocracia (servidores públicos) e a clientela. O comportamento exercido pelos agentes públicos, seja um comportamento responsável ou não, acaba sendo uma consequência de atitudes e comportamentos de suas clientelas (CAMPOS, 1990). Essa nova visão de administração pública voltada ao gerencialismo, com a busca por resultados, reforça a necessidade de uma nova visão de *accountability*, que nas lições do professor da Universidade de Duke, Carolina do Norte, EUA, Robert D. Behn (1998, p. 39), destaca:

Os sistemas tradicionais de *accountability* foram desenhados para estabelecer e reforçar a confiança pública na probidade de seu governo. Agora precisamos de um novo sistema de *accountability* que estabeleça e reforce a confiança pública no desempenho governamental. O paradigma da nova gestão pública exige um novo paradigma de *accountability* democrática.

Deste modo, por ter esse viés democrático, ao se utilizar o controle interno como um instrumento de *accountability*, este deve consentir que a discussão sobre as metas que se pretende atingir, seu acompanhamento e sua avaliação tenha a participação de seus cidadãos.

Este acompanhamento e participação nas atividades dos gestores públicos é um modo de controle, como por exemplo, os mecanismos da LRF dos quais já foram comentados, o qual se encaixa com esse novo modo de gestão gerencial, que tem como objetivo garantir uma maior transparência e qualidade nos gastos e serviços públicos.

### **2.1.4 Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul**

Aqui se tem uma nova construção do controle interno do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, visto que o novo Governo, em sua nova estrutura básica, instaurada por meio da Lei Estadual n. 4.640, de 24 de dezembro de 2014, criou a Controladoria-Geral do Estado, prevista nos artigos 5º; 10, I, d); 14; 57; 76, contudo, como já dito anteriormente, a sua criação, no âmbito da Constituição Estadual, se deu somente com a promulgação da Emenda Constitucional Estadual n. 72, de 5 de julho de 2016, sendo recente sua criação e aguardando Lei Complementar que estabelecerá normas de estruturação.

Desse modo, cabe aqui estudar o controle interno do Poder Executivo de Mato Grosso do Sul, com base na legislação da Auditoria-Geral do Estado, órgão integrante do Sistema de Controle Interno, criada em 1º de janeiro de 1979, por meio do Decreto-Lei n. 4, de 1º de janeiro de 1979, na gestão do Governador Harry Amorim Costa, atualmente, se encontra vinculada à estrutura da Secretaria de Estado de Fazenda.

A Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul estabelece no artigo 82, o seu Sistema de Controle Interno, praticamente cópia fiel da Constituição Federal e no seu antigo parágrafo segundo, designava a Auditoria-Geral do Estado como órgão de controle interno do Poder Executivo, como podemos ver a seguir:

Art. 82. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, o sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução de programas de governo e orçamento do Estado;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação dos recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como direitos e haveres do Estado;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

(...)

§ 2º No âmbito do Poder Executivo, o controle interno será exercido pela Auditoria-Geral do Estado.

Atualmente, com a Emenda Constitucional Estadual n. 72/2016, foi dada nova redação

ao parágrafo segundo do artigo 82, *in verbis*:

(...)

§ 2º No âmbito do Poder Executivo Estadual, o controle interno será exercido pela Controladoria-Geral do Estado, nos termos da Lei Complementar, que definirá sua estrutura, competências, direitos, garantias, deveres, prerrogativas de seus integrantes, de maneira a assegurar a eficiência de suas atividades.

Cumpra-se destacar que está em trâmite na Assembleia Legislativa, o Projeto de Lei Complementar n. 002/2016, que regulamentará o disposto no § 2º, do artigo 82, da Constituição Estadual, dispondo sobre a estrutura, a organização e as atribuições da Controladoria-Geral do Estado, e sobre a organização da carreira de auditoria.

Tal projeto coloca a Controladoria-Geral do Estado como uma instituição permanente, essencial e órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Estadual, lhe atribuindo, entre outras funções, a de defesa do patrimônio público, de auditoria governamental, de prevenção da corrupção, erros e desperdícios, do incremento da transparência pública e do controle social, e incentivar as boas práticas de governança pública.

Salienta-se que no projeto atual, a Auditoria-Geral do Estado passará a ser órgão de atuação institucional, integrante da Controladoria-Geral do Estado, deste modo não será extinta, que caberá aos Auditores do Estado, entre outras funções, a de avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual, da execução do plano de governo, do orçamento do Estado e dos resultados quanto à gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos, assim como, quanto ao nível de execução das metas e objetivos estabelecidos e a qualidade do gerenciamento.

Assim, o que se conclui, com esta reforma do controle interno estadual, é que as funções de auditoria, como a de fiscalização e avaliação da execução dos programas de governo, permanecerão na competência da Auditoria-Geral do Estado, desempenhado pelos auditores de carreira. Como o projeto está em trâmite continuaremos nosso estudo com base nas atuais legislações vigentes em que tratam das competências da Auditoria-Geral do Estado.

A Auditoria-Geral do Estado tem suas competências definidas em dois atos normativos estaduais, em grau de hierarquia, temos, primeiramente, a Lei Estadual n. 3.863, de 31 de março de 2010, que dispõe sobre a organização da carreira Auditoria, integrante do Grupo Ocupacional Auditoria do Plano de Cargos, Empregos e Carreiras do Poder Executivo do Estado, e dá outras providências. Em segundo plano, temos o Decreto Estadual n. 14.166, de 27 de abril de 2015, que dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ), e dá outras providências.

Cabe à Auditoria-Geral do Estado a orientação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos e entidade do Poder Executivo Estadual, com o fim de garantir um equilíbrio fiscal para que se possa desenvolver as atividades do governo. Dentre suas competências destaca-se a seguir algumas dispostas no Decreto Estadual n. 14.166, de 27 de abril de 2015:

Art. 9º À Auditoria-Geral do Estado (AGE), subordinada diretamente ao Secretário de Estado de Fazenda, compete:

I - a comprovação da legalidade dos atos praticados pelos gestores de recursos públicos, avaliar os resultados quanto à eficácia, à eficiência e à economicidade das gestões orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e operacional dos órgãos e das entidades da administração estadual;

(...)

IV - a avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo, dos resultados quanto à gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e das entidades do Poder Executivo, bem como da aplicação dos recursos públicos por entidades que recebem subvenções ou outras transferências à conta do orçamento do Estado;

(...)

VI - a realização de auditorias:

a) em órgãos e em entidades do Estado ou por ele controlados, para avaliar os controles contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, eficácia, eficiência, aplicação de subvenções e à renúncia de receitas, registrando eventuais desvios no cumprimento da legislação, recomendando medidas necessárias para a regularização das situações constatadas e proteção ao Erário Estadual;

(...)

e) na execução dos contratos, convênios, consórcios, acordos e ajustes de qualquer natureza;

(...)

IX - a avaliação da execução dos orçamentos do Estado;

(...)

Cabe observar questão semelhante a que o Tribunal de Contas da União suscitou em Decisão TCU n. 507/2001 – Plenário, item 8.3 (BRASIL, 2001), no qual toca o tema da independência do órgão de controle interno, tal decisão recomenda para a Casa Civil da Presidência da República promova estudos técnicos, com o fim de analisar o reposicionamento hierárquico da Secretaria Federal de Controle Interno, de modo a colocá-la juntamente ao órgão máximo do Poder Executivo, tirando-a da subordinação do Ministério da Fazenda. Essa reestruturação garante uma maior independência funcional e uma maior eficiência no exercício das competências dispostas no artigo 74 da Carta Maior.

Deste modo, o projeto de lei complementar acima citado, vem com o intuito de seguir o entendimento posto pelo Tribunal de Contas da União em que tira a Auditoria-Geral do

Estado de Mato Grosso do Sul, no qual é atualmente parte integrante da estrutura básica da Secretaria de Estado de Fazenda, conforme já foi mencionado, e passa a ser órgão de atuação institucional da Controladoria-Geral do Estado, tendo maior independência funcional e eficiência do exercício, contudo, todo este processo necessita de alteração legislativa, assim já temos a alteração na Constituição Estadual, carecendo agora das leis infraconstitucionais para melhor regulamentação do controle interno.

## 2.2 GESTÃO BASEADA EM RESULTADO NO SETOR PÚBLICO

O próprio sistema constitucional democrático atual leva ao entendimento de busca da satisfação de uma vida digna e com qualidade, contando com a participação da sociedade tanto na participação por esta busca, quanto na contribuição desta por meio de recursos para a máquina estatal, para que retorne com serviços de qualidade. Neste diapasão é que há a necessidade que este gasto público seja planejado, estudado, executado e avaliado de modo que atenda às necessidades públicas. A seguir será demonstrada essa concepção como forma de um novo objetivo do controle interno na administração pública “a qualidade do gasto”.

### 2.2.1 Qualidade do Gasto Público, a alocação de recursos versus resultado obtido

A finalidade maior da Administração Pública é atender as necessidades da sua sociedade, por meio da entrega na prestação de serviços públicos de qualidade, agregando valor, ou seja, máxima satisfação com baixo custo. Ao analisarmos as reformas administrativas que ocorreram nos últimos anos, podemos perceber que possuíam em comum a mesma finalidade, o crescimento da eficiência estatal, realizar mais a sociedade com menos recursos (SANTANA, 2010, p. 52). Decorre da Administração Gerencial a gestão pela qualidade introduzindo, assim, uma nova forma de administração pública, com foco na governabilidade, uma maior legitimidade do estado, e na governança, uma ampliação da aptidão administrativa e financeira.

Neste estudo da qualidade, cabe destacar a introdução no sistema constitucional do princípio da eficiência no rol de princípios da Administração Pública, no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. Este princípio foi inserido como um dos postulados da reforma gerencial da administração pública, introduzida por meio da Emenda Constitucional n. 19/1998, colocando para o administrador público uma nova forma de se pensar ao gerir o Estado, buscando a qualidade do serviço público.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, traz a ideia de eficiência, no qual se destaca a seguir (BRASIL, 1995, p. 16):

A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Destaca-se, ainda, no Plano Diretor (BRASIL, 1995, p. 43):

No setor das atividades exclusivas e de serviços competitivos ou não exclusivos, o importante é a qualidade e o custo dos serviços prestados aos cidadãos. O princípio correspondente é o da eficiência, ou seja, a busca de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público. Logo, a administração deve ser necessariamente gerencial. O mesmo se diga, obviamente, do setor das empresas, que, enquanto estiverem com o Estado, deverão obedecer aos princípios gerenciais de administração.

Importante destacar que, não se pode ter somente o entendimento que eficiência se refere a gastar pouco ou corretamente, eficiência é também saber utilizar os recursos públicos com equilíbrio e de modo ponderado. Assim, quando se utiliza a coisa pública para objetivos que não se coadunam com o interesse público, tem-se a caracterização da ineficiência administrativa (SANTANA, 2010, p. 55).

Verifica-se, então, a existência de três vertentes na qualidade do gasto público, o financeiro, o econômico e o social (SANTANA, 2010, p. 56). Deste modo, a atividade de controle interno na Administração Pública assume novos conceitos voltados à avaliação do gasto público e quais os seus resultados atingidos, não basta mais somente o controle financeiro, há a necessidade de transparecer à sociedade o que foi realizado, qual foi seu custo e quais seus resultados, sejam satisfatórios ou não, de maneira que sirva de subsídio para novos objetivos.

Traz-se como um exemplo posto pela Constituição Federal, dessa nova filosofia de busca da qualidade aferida por indicadores, o artigo 212, §3º, introduzido pela Emenda Constitucional n. 59/2009, no qual estabelece o percentual a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino para a União, Estados e Municípios. O parágrafo terceiro deste artigo menciona que “a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação”.

Assim, pela competência constitucional designada ao controle interno na avaliação do cumprimento das metas estabelecidas (artigo 74 da Constituição Federal), cabe-lhe verificar se o seu respectivo ente federativo atingiu a meta estabelecida pela Carta Maior no artigo 212, §3 e assim a eficiência na gestão dos recursos. A Constituição Federal, como no caso acima mencionado, determina que em algumas áreas os recursos públicos serão averiguados pelo orçamento público. O que temos que ter em mente é que grande quantidade de recursos disponíveis não quer dizer um melhor emprego deles, pois também pode gerar um mal gasto ou desvios.

Aí se evidencia o importante papel do controle interno na criação da ideia da qualidade do gasto público, por meio da análise do real cumprimento das metas estabelecidas, seja na Constituição, legislação infraconstitucional, nos orçamentos, averiguando se os ordenadores de despesa dos órgãos observaram a legislação orçamentária.

Este papel preventivo do controle tem como fim unir e dar suporte a continuidade de um ciclo composto pelo seu planejamento, a constituição de um orçamento, a execução dos recursos e o controle do que se gastou não se submetendo somente à legalidade, mas ao critério de eficiência, da economicidade e de eficácia, abrindo estudo quanto ao resultado obtido na gestão do dinheiro público.

### 2.3 MÉTODO DA AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO

Neste tópico, o presente estudo será baseado em obra realizada pela Controladoria-Geral da União, denominado Manual da Metodologia para Avaliação da Execução dos Programas de Governo (BRASIL, 2015), aprovado pela Portaria SFC n. 1.812, de 13 de agosto de 2014, servindo de base para seus servidores em suas atividades. O presente Manual foi publicado em janeiro de 2015 e se encontra disponível no sítio eletrônico da CGU.

A presente metodologia tem como objetivo o cumprimento pelo sistema de controle interno da competência estabelecida na Constituição Federal, em seu artigo 74, no que se refere à avaliação das metas estabelecidas e da execução dos programas de governo. Conforme o Manual da Metodologia para Avaliação da Execução dos Programas de Governo, o processo de avaliação se compõe de cinco etapas, demonstradas na figura que deve responder as perguntas abaixo, e que será estudada cada uma a seguir.

Figura 1 – Processos da AEPG



Fonte: CGU. Manual da Metodologia para Avaliação da Execução dos Programas de Governo (2015, p. 29).

### 2.3.1 Tomada de Decisão

O primeiro passo é definir o que será avaliado, quais políticas públicas e ações do governo serão objeto de análise e verificação por meio de critérios postos. Para a tomada de decisão, seguem-se as fases de mapeamento e conhecimento das políticas públicas, a hierarquização dos programas de governo utilizando-se de critérios de relevância, materialidade e criticidade, e por última etapa, priorizar quais serão as atividades a serem analisadas.

O mapeamento das políticas públicas irá consistir na realização de um levantamento das políticas públicas existentes que serão postas em prática em cada órgão que se submete ao sistema de controle interno. Cabe-nos destacar aqui que, grande parte das políticas públicas dos governos se encontram dispostas no plano plurianual do respectivo ente federativo, contudo, alguns recursos não estão previstos no PPA e decorrem de desdobramentos dessas políticas, no quais também serão avaliadas pelo controle interno.

Realizado o mapeamento, passa-se para a fase da hierarquização dos programas de governo, no qual compete a classificação dos objetivos e das áreas de atuação de determinado órgão público no período de análise (geralmente anual), essa classificação permite colocar uma ordem de importância das políticas e auxilia no foco da atividade do controle.

Como dito anteriormente, nesta fase três critérios são utilizados para a realização dos trabalhos, a materialidade, que se refere à quantidade de recursos utilizados nas ações de governo sob a responsabilidade de um órgão, conforme seu objetivo, o critério da relevância, tocante ao grau de importância da política pública no ambiente em seus vários contextos (político, social, econômico e estratégico), e o critério da criticidade, que avalia as possibilidades de risco no alcance dos objetivos.

Destaca-se que esta é uma forma de padronização de critérios, com o intuito de que pontos fulcrais não passem despercebidos no momento de hierarquização, contudo, outros critérios que vierem a ser importantes não podem ser desconsiderados, devendo todo este processo ser cuidadosamente estudado e discutido pela equipe técnica.

A terceira fase, que auxilia na tomada de decisão, se refere à priorização de ações de governo, baseia-se em definir quais objetivos e ações de governo vão ser adicionados no processo de avaliação, conforme os critérios de hierarquização e sua capacidade operacional nas ações de planejamento e execução do controle. Assim, ao se tomar a decisão de quais ações de governo serão avaliadas, devemos levar em consideração quais foram os critérios que fizeram os objetivos e a área de atuação dessas ações se destacarem no momento de hierarquização das políticas públicas, o que faz com que sejam avaliadas as ações que mais tenham vínculo às finalidades do órgão.

### **2.3.2 Planejamento**

A etapa de planejamento tem como objetivo a definição do escopo da avaliação e de estabelecimento de como será operacionalizado as atividades do controle. É realizada a elaboração de uma documentação básica, constituído por um relatório de situação, traz informações detalhadas dos atores envolvidos e suas responsabilidades na atividade a ser avaliada, das leis aplicadas no caso, e um fluxograma tocante ao trabalho que será realizado. Esse relatório servirá de subsídio para a definição do plano estratégico e plano operacional para as atividades de controle.

Serão elaborados também, lista de procedimentos que serão adotados para verificações, questionários para coleta de dados, em seguida é elaborado um conjunto de informações que serviram como orientação para a execução do controle, e, por fim, serão coletadas

informações para ver se será o caso de avaliação por meio de amostragem.

### **2.3.3 Execução**

A etapa de execução na metodologia da avaliação e execução dos programas de governo abrange a realização das ações planejadas, entre elas, a verificação *in loco* das atividades do governo, com o objetivo de juntar evidências que servirão de subsídios para a avaliação da política pública e elaboração de relatório dos resultados. O processo de execução tem as seguintes fases: planejamento, momento em que se prevê o tempo de campo, a equipe que fará parte do trabalho, definição dos documentos básicos, dos procedimentos e questionários; outra fase é a realização das atividades de campo, que consiste em colocar em prática os procedimentos previstos; e a fase de relatoria, momento em que se elabora o relatório de fiscalização e se organiza os papéis de trabalho.

Com o intuito de agilizar a fase de realização de atividades de campo recomenda-se que seja solicitado com antecedência informações ou documentos necessários para a consecução das atividades de controle, após esta fase, estas informações serão registradas em sistema próprio para que uma instância superior do controle analise se este conteúdo atende ao que foi planejado.

### **2.3.4 Monitoramento**

Trata-se do monitoramento da execução, tanto das atividades como das recomendações do controle. Se durante o monitoramento da execução se constata algum fato importante que necessite interferência, ou se as informações coletadas já servem para elaboração de um diagnóstico inicial, realiza-se uma reunião com o intuito de apresentar recomendações com soluções para estes problemas já encontrados de início.

Esta etapa na metodologia valida a execução das atividades do controle, se está correndo como o planejado, assim como também é uma etapa que analisa as informações obtidas com o intuito de elaborar recomendações para o melhor exercício da política pública. O processo de monitoramento tem como finalidades: a consolidação dos dados que são obtidos com a realização da execução, no qual possa contribuir em avaliações; a elaboração de recomendações que auxiliem na estruturação; e no monitoramento das medidas adotadas com a realização de análise do que foi coletado e a elaboração de um relatório de acompanhamento da execução do programa de governo.

Cabe-nos fazer um destaque quanto à elaboração dos relatórios de acompanhamento e recomendações, pois é a principal fase inserida no processo de monitoramento, versa sobre a elaboração de um Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo, conhecido como RAc, aconselha-se que tenha uma periodicidade semestral, ele fará uma avaliação do que foi realizado até o presente momento por meio de questões elaboradas no Plano Estratégico. Tal relatório possui cinco capítulos: introdução, objetivos e abordagem, escopo da avaliação, resultados e conclusão.

As recomendações postas no relatório deverão ser de fácil compreensão, precisa e objetiva, com o detalhamento necessário, de maneira que não pare dúvidas, com o fim de eliminar e reduzir as causas que originaram o problema deve ser exequíveis e recomendadas no momento exato para a sua prática, sempre em consonância com os princípios da economia processual e da racionalização administrativa.

### **2.3.5 Avaliação**

A última etapa a ser vista é a da avaliação que segundo o manual da metodologia para a avaliação da execução de programas de governo (BRASIL, 2015, p. 74):

(...) consiste em elaborar e divulgar à sociedade o Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo (RAv), o qual será baseado na última versão do RAc enviado ao gestor federal, posicionando-se, de forma conclusiva, quanto às questões e subquestões estratégicas ratificadas no Plano Estratégico (PE) e apresentando as providências já adotadas pelo gestor federal em relação às recomendações acordadas nas reuniões de busca conjunta de soluções.

Tem por finalidade a elaboração do relatório de avaliação, com o lançamento de opinião conclusiva da análise realizada sobre a execução do programa de governo com base no que foi disposto na etapa de planejamento e na relação de interação entre a equipe de auditoria e os gestores do programa e, assim, dar a devida transparência para a sociedade a respeito da avaliação realizada, quanto à execução da política pública (como foi visto a instrumentalização do *accountability*).

A atividade da avaliação da execução dos programas de governo, bem como a avaliação dos resultados, conforme a eficácia, e eficiência, como dito anteriormente, é disposição constitucional como finalidade do sistema de controle interno (artigos 74, incisos I e II). No entendimento da Controladoria-Geral da União trata-se de uma “avaliação formal,

normalmente focada em processo, formativa e executada por equipe mista” (BRASIL, 2015, p. 28), não se atendo somente à questão científica e sim também dar-lhe aplicabilidade e contribuição ao programa.

### 3 METODOLOGIA

Neste capítulo serão vistos os procedimentos metodológicos adotados para realização da pesquisa do presente tema, assim como apresentação do estudo de caso com a caracterização da política pública adotada e seu contexto legislativo.

#### 3.1 DESCRIÇÃO DA METODOLOGIA

De início, foi realizada uma pesquisa de caráter descritivo, buscando identificar a atual situação do controle interno do estado de Mato Grosso do Sul no que se refere à prática da avaliação da execução dos programas de governo, dentre as práticas que foram adotadas para essa identificação, valeu-se da atual conjuntura legislativa estadual, assim como, opiniões emanadas pelo corpo técnico especializado do órgão de controle interno. Ainda nessa esfera descritiva, pretendeu-se caracterizar também a política pública a ser estudada, no qual foi escolhido o transporte escolar rural, considerando o autor ser servidor público da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, e ter meios de acesso aos processos administrativos, dados e relatórios geridos pelo órgão.

Após a adoção da política pública do transporte escolar rural, pode-se permitir identificar o público-alvo, que são os alunos da Rede Estadual de Ensino que estudam em escolas estaduais nos municípios que resolveram não celebrar convênio com o Estado para transportar os alunos dessa rede.

Deste modo, com base na metodologia para avaliação da execução dos programas de governo, utilizada pela Controladoria-Geral da União, hoje chamado de Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, o estudo foi realizado com o intuito de verificar a efetivação ou não de um controle interno, sob um enfoque gerencial na política pública do transporte escolar rural no Estado.

Um dos procedimentos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa é o estudo de caso, como já mencionado e discutido no tópico a seguir, analisar-se-á o transporte escolar rural como política pública em Mato Grosso do Sul. Com relação ao caso específico estadual, o estudo é baseado em pesquisas documentais, em processos administrativos e relatórios de visita técnica realizados pelos técnicos da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul em suas respectivas coordenadorias que possuem ligação com a realização do serviço público de transporte escolar rural.

Realizou-se também para análise dos dados pesquisa bibliográfica do acervo

referenciado, por meio de livros e publicações de vários autores, assim como, de teses, dissertações e artigos científicos tanto acerca dos institutos do controle interno, administração pública gerencial, *accountability* e transporte escolar rural, em sua grande maioria retirada por meio de pesquisa na rede mundial de computadores. No tocante à avaliação da execução dos programas de governo, como já comentado anteriormente, utilizou-se como instrumento base o manual da metodologia para avaliação da execução dos programas de governo. Quanto ao estudo bibliográfico acerca do transporte escolar rural, fundamentou-se com base em estudos técnicos especializados feitos pelo Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes – CEFTRU, ligado à Universidade de Brasília, no qual possui trabalhos monográficos reconhecidos até como lastro para implementação de políticas públicas pelo Ministério da Educação.

Utilizou-se, ainda, o procedimento da pesquisa documental, por meio de análise da legislação do controle interno nacional e estadual, assim como da legislação dedicada ao transporte escolar estadual. Baseou-se ainda no relatório de avaliação da execução do transporte escolar rural realizado pela ainda Controladoria-Geral da União e em relatórios de análises realizados pelos setores da Secretaria de Estado de Educação, levantados a partir de anotações e registros de acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos na Coordenadoria de Contratos e de registros de monitoramento de técnicos da Coordenadoria de Convênios.

O autor ainda utiliza a pesquisa, como participante do processo da política pública, pois o autor se valeu da sua própria profissão na condição de servidor técnico da Secretaria de Estado de Educação, sendo que no último ano, tem atuado nos serviços de assessoramento de revisão dos atos administrativos da Secretaria de Estado de Educação e no controle administrativo do órgão.

A observação do pesquisador acerca do estudo é simples ou assistemática, baseando-se na observação da legislação atual vigente e dos procedimentos adotados pela Auditoria-Geral do Estado e pela Secretaria de Estado de Educação na consecução do programa estadual de transporte escolar rural.

As entrevistas realizadas são semiestruturadas, de modo espontâneo, feita com os técnicos administrativos da Secretaria de Estado de Educação, personagens integrantes da realização do serviço de transporte escolar rural e utilizando do conhecimento do autor, por fazer parte do órgão educacional, assim como, com a Auditora-Geral Adjunta do Estado de Mato Grosso do Sul, sendo entrevistas de curta duração com assuntos objetivos, quanto às atividades desempenhadas pelo controle interno, a realização ou não de sua competência constitucional no que se trata da avaliação da execução dos programas de governo, sua

estrutura e a situação do órgão.

A abordagem utilizada da questão da pesquisa é o método qualitativo, a pesquisa não se pretendeu atingir números nos resultados ou ferramentas estatísticas. Propôs-se analisar fatos passados da legislação brasileira e da gestão pública brasileira e sua dinamicidade, de modo a destacar o desenvolvimento do controle interno e o surgimento do enfoque gerencial de maneira a avaliar as políticas públicas, no caso específico, o programa estadual de transporte escolar rural, de modo que, com a prática de tal controle, possa se mensurar os resultados para permitir uma melhor decisão do gestor público.

A pesquisa teve um período de realização de setembro de 2015 a maio de 2016, no qual se pode estudar a avaliação no modelo gerencial de controle interno e, como este se encontra no estado de Mato Grosso do Sul. Foram destacados os principais avanços do controle interno e a base legal (Constituição Federal, leis e outros atos normativos) que sustenta esta atividade, e o seu trajeto rumo ao enfoque gerencialista de modo que atue como fator de instrumentalização da ideia de *accountability*.

Enfatizou-se a nova visão da administração pública baseada em resultados, e um estudo acerca das melhores práticas em busca de uma qualidade no gasto público, obtendo o resultado desejado que possa ser alcançado com o auxílio da atividade do controle interno, por meio de um método de avaliação dos programas implementados pelo governo.

Assim se obteve como estudo de caso para a realização de uma avaliação de programa de governo, o transporte escolar rural em Mato Grosso do Sul, transporte este realizado diretamente pelo Estado, nos casos em que não exista interesse do Município em celebrar convênio para transporte de alunos da rede estadual.

Objetivou-se demonstrar a possibilidade de aplicação do método aplicado no Manual da Metodologia para Avaliação da Execução dos Programas de Governo utilizado na esfera federal no estado de Mato Grosso do Sul, e, sendo aplicado, quais seriam os benefícios e contribuições que poderiam ser gerados à sociedade sul-mato-grossense.

### 3.2 ESTUDO DE CASO: TRANSPORTE ESCOLAR RURAL COMO POLÍTICA PÚBLICA EM MS

No presente trabalho se focalizará um estudo de caso do transporte escolar rural dos alunos da Rede Estadual de Ensino, visto que este demonstra ser uma política pública de responsabilidade do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, executado diretamente por intermédio da Secretaria de Estado de Educação, órgão que o autor atua, ou indiretamente

com repasse de recursos aos Municípios.

Para uma compreensão do que se pretende neste estudo, iniciar-se-á, do pressuposto que o objetivo maior de se oferecer uma educação de qualidade é a garantia de se alcançar um desenvolvimento humano e social da nação.

O direito à educação está assegurado constitucionalmente no artigo 6º, como um direito social fundamental, do mesmo modo, que o direito à saúde, ao trabalho e outros, o que implica e destaca a importância da efetivação desse direito por parte do Poder Público.

A Constituição Federal de 1988 dedica uma seção ao tema educação. O artigo 205 da Carta Maior assegura como direito de todos à educação, constituindo-se dever do Estado e da família a sua promoção e incentivada com a colaboração da sociedade, de maneira a buscar, como dissemos anteriormente, o desenvolvimento da pessoa, de maneira que saiba exercer a sua cidadania e esteja qualificado para o trabalho.

Assim, o direito à educação trata-se de um direito subjetivo, inerente à pessoa, em que o Estado deverá assegurar em todos os níveis e modalidades quando for acionado. Não quer dizer que seja aplicável imediatamente, contudo, o Poder Público não poderá deixar de exercer sua obrigação sob qualquer pretexto para não exercê-la.

Entre os princípios do ensino elencados na Constituição de 1988, no que se refere ao tema estudado, destacamos os incisos I e VII do artigo 206. O primeiro dispõe sobre a necessidade de garantir a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, desse modo, o acesso à escola deve ser dado de modo igual, tanto a um aluno da área urbana, como para um aluno da área rural, não podendo ter qualquer dificuldade ou empecilho que distorça a igualdade de ensino, assim como, condições para que ambos permaneçam na escola. O segundo inciso destacado (inciso VII), como já vimos no capítulo anterior, trata-se da exigência do ordenamento constitucional para que a educação brasileira tenha um padrão de qualidade satisfatório que atenda adequadamente a sociedade.

O artigo 208 da Carta Magna dispõe sobre como se efetivar o dever do Estado por meios de garantias, entre elas a contida em seu inciso VII, *in verbis*:

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

(...)

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

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

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Denota-se que o transporte escolar trata-se de um dos meios de garantir a frequência à escola, ensino este obrigatório e gratuito, inerente a cada pessoa, sob pena de responsabilidade da autoridade competente que não o oferecer.

No âmbito da legislação infraconstitucional, a Lei n. 9.394/1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, encontramos previsão que corrobora a Constituição quanto à garantia, por parte do Estado, de acesso e oferecimento de programas que suplementem o acesso à educação, conforme artigos a seguir:

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

(...)

IV - acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).

(...)

VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;

(...)

VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

(...)

Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

(...)

§ 2º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

A LDB ainda estipula a competência dos Estados quanto ao transporte escolar dos alunos da rede estadual, e a configuração destes recursos financeiros como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

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

(...)

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

(...)

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

(...)

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, instituído pela Lei n. 8.069/90 também prevê temas relacionados ao direito à educação onde as crianças e adolescentes possuem os direitos especificados anteriormente, assim como, prioridade em receber a devida proteção e prioridade no atendimento de serviços públicos, na formulação e execução das políticas públicas (BRASIL, 2006, p. 5-6).

Cabe destacar que o Estatuto, dispõe em seu artigo 53 que é assegurado à criança e ao adolescente o direito à educação com o acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência. Assim, quando não for possível o Estado garantir ao aluno a escola próxima de sua residência, o correto será o Estado ofertar transporte escolar de modo gratuito e com a devida qualidade que se requer.

Todos esses direitos decorrem do princípio da dignidade humana, expressamente disposto na nossa Constituição Federal e que decorre dos movimentos sociais que lutam pelos direitos humanos, o que influenciou todas as legislações acima discutidas, de maneira que se alcançassem os objetivos constitucionais estabelecidos.

Contudo, é latente nos noticiários e no próprio dia a dia que há muito que se fazer para conquistar uma educação realmente de qualidade nos preceitos em que a Constituição Federal e toda normatização brasileira exige. Para uma efetiva educação de qualidade não basta somente o ensino na sala de aula, se faz necessário também ser ofertada a todos, sem qualquer distinção, e oferecer condições para que o aluno tenha acesso à escola e de permanência, um programa de transporte escolar, de alimentação, visto que o aluno passa horas na instituição de ensino.

Com base na PNAD 2013, registrou-se que no estado de Mato Grosso do Sul, a taxa de frequência líquida a estabelecimento de ensino da população, entre pessoas de 6 a 14 anos no ensino fundamental é de 94,3%, sendo que entre pessoas de 15 a 17 anos no ensino médio, esse índice cai para 51%, ou seja, é visível a disparidade e a necessidade de melhorias na

educação e nas condições de acesso à educação a esta segunda faixa etária, destaca-se que, conforme previsão constitucional, a oferta do ensino médio público e gratuito compete aos Estados Membros.

Em estudo realizado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF constatou-se que o acesso de professores e alunos às unidades básicas de ensino em regiões rurais, é o grande empecilho para o alcance da universalização da educação. Os dados do Censo Escolar de 2009 demonstram que aproximadamente 65% dos alunos que estão matriculados nas escolas rurais do País não têm o atendimento do transporte escolar rural público.<sup>2</sup>

Em muitas regiões, a quantidade de escolas é insuficiente para atender os alunos que residem próximos a ela, assim, quando necessitam estudar em escolas mais distantes se deparam com a ausência do transporte escolar, ou com a longa jornada do trajeto do transporte residência-escola, fatos que acabam levando o aluno a desistir da escola e diminuindo o índice de frequência líquida escolar como vimos acima.

Não existe, precisamente, dados que esclareçam a quantidade de crianças fora do ambiente escolar decorrente da ausência de transporte escolar, o que existe são dados que informam a respeito dos alunos que frequentam a unidade escolar e não possuem o serviço de transporte escolar disponível. Segundo o Censo Escolar de 2009, de 6.680.375 alunos matriculados em escolas consideradas rurais no Brasil, cerca de 4.355.656, correspondente a 65%, não possuem atendimento dos sistemas de transporte escolar público. A desigualdade fica maior quando comparamos as regiões no Brasil, no Sul 68% dos alunos matriculados possuem atendimento do TER, enquanto que na região Nordeste essa taxa cai para 26% (BRASIL, 2012, p.54).

Destaca-se que segundo pesquisa realizada pelo IBOPE no ano de 2010, solicitada pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil e o Serviço Nacional de Aprendizagem – SENAR, em 10 Estados, das cinco regiões do País, em torno de 10% dos estudantes que moram em zonas rurais gastam mais de uma hora no seu trajeto casa-escola diariamente. O estudo ainda esclarece que, dentre as dificuldades encontradas pelos alunos das escolas rurais, a que mais influencia negativamente, cerca de 22%, é relacionado ao transporte escolar. Neste grupo, entram reclamações quanto à distância percorrida, as condições dos ônibus escolares, o estado das estradas e outros (BRASIL, 2012, p.54).

---

<sup>2</sup> Notícia - UNICEF e Campanha Nacional pelo Direito à Educação lançam relatório sobre as crianças e os adolescentes fora da escola e em risco de evasão no Brasil – Acesso em: 10 mar. 2016. Disponível em: [http://www.unicef.org/brazil/pt/media\\_24119.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/media_24119.htm).

Pelo o que já foi exposto, percebe-se que o transporte escolar se desenha como uma importante ferramenta de garantia à educação, do qual decorre da utilização dos princípios que já comentamos anteriormente, quais sejam a igualdade de condições de acesso e permanência na escola e o princípio que garante a gratuidade na oferta de ensino público nas instituições oficiais.

Após essas considerações, cabe-nos conceituar o que é o transporte escolar rural – TER, o Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes – CEFTRU, ligado à Universidade de Brasília, define como sendo a condução de estudantes que moram ou estudam em regiões de área rural até às suas unidades escolares, tendo como objetivo, garantir ao estudante o acesso à educação (CEFTRU, 2008a, apud RIBEIRO, 2013, p. 11).

Alan Ricardo da Silva (2009, p. 57), em tese de doutorado em transportes na Universidade de Brasília, conceitua de modo claro o transporte escolar rural como:

(...) aquele transporte gratuito e em veículo exclusivo utilizado por alunos residentes na área rural e que estudam na área rural, ou por alunos residentes na área rural e que estudam na área urbana. Ademais, o transporte também pode ser utilizado por alunos que residem na zona urbana e que estudam na zona rural, entretanto, esses casos são raros.

Ao analisar de modo prático o sistema de transporte escolar rural, deve se trazer a teoria à sua realidade local, de maneira que seja observada, na execução do serviço, as características de cada região, tanto no aspecto geográfico, como econômico e social, de maneira que o gestor público, no momento de sua tomada de decisão, possa planejar e oferecer o serviço mais adequado possível e na qualidade que a lei observa.

Deste modo, ao realizar essa análise mais ampla, compreende-se que o transporte escolar rural não influencia somente no campo educacional, como forma de garantir acesso e permanência do estudante na escola, ele serve também como um instrumento social, ao passo que auxilia na redução dos casos de exclusão social nas áreas rurais e no acesso à educação, como um meio instrumentalizador no exercício de cidadania do ser humano, cidadania que se constitui como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil<sup>3</sup>.

O programa de transporte escolar rural trata-se de um programa com o intuito de garantir a educação, contudo, possui uma difícil execução, pois deve atingir as mais difíceis localidades, ou por ser de difícil acesso ou por afastamento das escolas, levando grande percurso de tempo. Por ser complexa a sua efetivação, a sua má execução ou falta do programa contribui para o aumento na taxa de analfabetismo, taxa que repercute em várias

---

<sup>3</sup> Artigo 1º, inciso II da CF/88.

áreas para o País.

Não é de se discutir que ao longo dos anos a qualidade de ensino em regiões rurais vem melhorando, um dos fatores que contribui nessa melhoria é o acesso à educação por meio do transporte escolar, contudo, temos ainda problemas que precisam ser combatidos com destaque ao funcionamento do sistema.

Ter recursos financeiros é crucial para o exercício do transporte escolar, porém, não garante o sucesso e a qualidade do sistema se não ocorrer uma boa gestão destes. Primeiramente, há a necessidade de se saber distribuir esses recursos em regiões com maiores índices de evasão escolar e repetências, conjugando-se, também, com as regiões mais pobres de maneira a alavancar o sistema da região reduzindo-se, desse jeito, a alocação em lugares mais desenvolvidos. Essas são iniciativas na área de gestão de recursos que de início contribuem para a melhoria do sistema.

Em nível nacional e, com base em estudos e pesquisas, o serviço público de transporte escolar rural ainda é prestado de forma precária. Entre as precariedades constatadas que acabam prejudicando a qualidade do desempenho do aluno temos: as grandes distâncias percorridas, muitas vezes por causa das escolas multisseriadas, em decorrência da distância, geram também um longo tempo de percurso, grande tempo de espera dos alunos nos pontos de ônibus, ausência de recursos, veículos e estradas em péssimas condições de conservação. Assim, estudiosos no tema destacam a necessidade de se desenvolver meios de planejamento, normatização, execução, gerenciamento e fiscalização do serviço de transporte escolar. A ausência de dados fidedignos nesta seara impede uma melhor formulação de políticas públicas.

O CEFTRU destaca que o ambiente do transporte escolar rural é composto, além do Sistema de Transporte Escolar, de outros que o integram e auxilia, como o sistema de repasse de verbas, os sistemas escolar municipal e estadual, sistema familiar do aluno, sistema da comunidade rural (CEFTRU, 2008b, *apud* MARTINS, 2010, p. 10).

No âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, temos a Lei Estadual n. 3.488, de 12 de janeiro de 2008, que estabelece as diretrizes e as normas gerais sobre a acessibilidade ao transporte escolar pelos alunos da rede de ensino público, residentes na zona rural.

A referida lei estadual segue basicamente os princípios discutidos na Constituição Federal, e nas leis já comentadas anteriormente, assim como, a Constituição Estadual que segue por simetria a Carta Magna.

Destaca-se, aqui, que conforme o artigo 2º, § 1º da mencionada lei, caberá ao Estado a realização do transporte de alunos pertencentes à rede estadual de ensino, podendo ser de

forma direta ou mediante convênio com os municípios (caso em que se repassará recursos financeiros periodicamente aos Municípios e estes realizarão o transporte dos alunos da rede estadual juntamente com os do município).

Como mencionado neste trabalho, nosso foco aqui é a avaliação do programa estadual de transporte escolar, realizado diretamente pelo Estado, até porque um estudo realizado de modo mais amplo em todos os municípios prejudicaria o desenvolvimento e o foco de estudo.

Outro ponto de destaque desta lei é a possibilidade dada, no mesmo artigo 2º, parágrafo 3º, em que nas localidades de difícil acesso, os veículos do TER poderão transportar também os professores e servidores administrativos desde que, seja constatada vaga no veículo e que não cause prejuízo para o transporte de alunos.

O artigo 7º estabelece que, o Estado será responsável pelo transporte de alunos apenas nos traçados tidos como linhas mestras, que serão definidas por regulamento próprio (cabe destacar a ausência deste regulamento), sendo que somente será admitido o tráfego fora desses limites das linhas mestras, nas hipóteses em que o aluno resida a uma distância superior a 3 quilômetros do traçado principal, e, na hipótese de o trajeto ser menor a responsabilidade será da família, juntamente com a sociedade (parágrafo 1º).

Cumprindo ainda salientar que, com base no artigo 8º desta lei, os alunos poderão permanecer até um período máximo de 4 horas dentro do veículo que realiza o transporte escolar, tempo este que compreende os trajetos de ida e volta. O artigo 9º demonstra ainda, a proibição de se incluir na definição das linhas mestras a inserção de acesso secundário que possua porteiros e colchetes, visando uma melhor qualidade no transporte e redução de tempo no trajeto.

O Decreto Estadual n. 10.825, de 27 de junho de 2002, cria o Programa Estadual de Transporte Escolar. Este decreto estabelece que o programa será gerido pela Secretaria de Estado de Educação e operacionalizado pela conjunção de esforços da Secretaria de Estado de Educação e das Prefeituras Municipais, para atender às escolas estaduais que oferecem ensino fundamental e médio aos alunos que residem na zona rural (artigo 2º, *caput*). Caso o serviço seja prestado pelos Municípios, a SED/MS repassará recursos financeiros para a realização dos serviços, via celebração de convênios.

Ainda dispõe o decreto que o acompanhamento e a fiscalização da prestação dos serviços de transporte escolar caberá à Secretaria de Estado de Educação, por meio de análise de relatórios enviados pela direção das escolas estaduais atendidas pelo programa. Assim, até o décimo dia de cada mês, o diretor escolar enviará à SED/MS um relatório circunstanciado com a relação nominal dos alunos atendidos pelo programa, de maneira que comprove sua

frequência e, quando for o caso, a indicação da evasão escolar.

A Secretaria de Estado de Educação poderá, ainda, com base no artigo 4º, §2º do discutido Decreto Estadual designar servidores do seu quadro de pessoal para verificar *in loco* as condições de segurança dos veículos e a regular habilitação dos condutores.

## **4 AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL, REALIZADO PELA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**

O presente capítulo tem por intuito conceituar o instituto da avaliação das políticas públicas sob a ótica do controle interno, neste caso, o transporte escolar rural, como sendo a política pública selecionada e caracterizada anteriormente. A partir de então, realizar-se-á a análise quanto ao cumprimento da competência incumbida à Controladoria-Geral do Estado, por meio de sua Auditoria-Geral, ou seja, se é realizada ou não. Caso não realizada essa competência, se propõe a utilização do processo metodológico executado pela Controladoria-Geral da União, estudado anteriormente, no qual será demonstrado esse processo de avaliação no caso do transporte escolar. Por derradeiro, pretende-se enfatizar a importância do exercício da avaliação da execução dos programas de governo, pelo controle interno estadual demonstrando os benefícios e contribuições que este geraria ao Estado, tanto na economia de recursos, quanto na obtenção de um resultado de qualidade da política pública.

### **4.1 MODELO DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO NO CASO DO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL QUANDO EXECUTADO PELO GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**

Este tópico abordará a questão da avaliação da política pública no enfoque gerencial, ou seja, sob resultados, quando realizado pelo controle interno estadual. Assim, primeiramente, se definirá o que vem a ser avaliação, e avaliação no campo das políticas públicas. Será exposta a realização ou não da avaliação do programa de governo por parte da Auditoria Estadual, e a contextualização do transporte escolar rural no Estado de Mato Grosso do Sul, como uma política pública estadual e a proposta de avaliação da execução deste programa a ser realizada por seu corpo de auditoria interna, utilizando o método de avaliação de execução dos programas de governo, elaborado pela Controladoria-Geral da União.

#### **4.1.1 Avaliação de Políticas Públicas sob o ponto de vista do controle gerencial**

Para uma razoável compreensão acerca da avaliação da execução dos programas de governo, sob o enfoque do controle interno, neste caso específico, à política pública do transporte escolar, importante realizar algumas considerações no que se refere à avaliação de

políticas públicas, tendo em vista que o transporte escolar é uma política pública.

Conceitua-se como avaliar “determinar a valia de algo, atribuir um valor” (FERREIRA, 1999). Contudo, não existe uma harmonia doutrinária na definição do que seja avaliação de políticas pública. Esse fato auxilia na explicação da variedade de disciplinas, instituições e executores, que agrupam diversos campos e pessoas, assim, avaliação na concepção de Ala-Harja e Helgason (2000, apud TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, 535) “compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos”.

Marta Arretche (1998, p. 1) analisa de forma que:

(...) qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (explícita ou implícita).

Ronaldo Garcia Coutinho (2001, apud TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, 535-536) interpretando e unindo entendimento de vários autores concebeu a seguinte definição de avaliação:

Avaliação é uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos.

Deste modo, avaliação pode ser definida como uma espécie de julgamento, considerando a existência de valores, é também um conjunto de procedimentos e indicadores que são estabelecidos previamente. A avaliação recai no seu teor, nas estratégias estabelecidas, na sua estrutura, nos processos realizados, nos resultados e impactos gerados, pode ser considerada também uma política, um projeto ou um programa, que se baseia em critérios bem demonstrados, com a finalidade de aperfeiçoar o processo de decisão, o conhecimento institucional e efetivar a prática da *accountability*.

Ao trazer essas definições para o campo da avaliação das políticas públicas percebe-se que sua finalidade é caracterizar a sua relação e abrangência dos objetivos, a efetividade, a eficiência alcançada, a sustentabilidade do seu desenvolvimento e o impacto que foi gerado (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, 536). Todo esse trabalho gerado da avaliação deve proporcionar subsídios suficientes para o auxílio na tomada de decisão do gestor público, assim, trata-se de um mecanismo do processo que contribui no aprimoramento da tomada de

decisão, visto que garante ao gestor decidir com base em informações mais lastreadas.

Analisando os estudos referentes às políticas públicas, nota-se que o mecanismo da avaliação possui a propriedade de acrescer eficiência e eficácia na administração pública, contudo, falta inserir na mentalidade dos gestores públicos a importância e a indispensabilidade da avaliação no desenvolvimento estratégico dos programas e projetos dos seus órgãos. O estudo sobre políticas públicas no Brasil é mais recente e disperso, tendo seu foco ou em caracterizar os processos de negociação das políticas ou no exame das suas instituições e estruturas.

A avaliação de políticas e correção da ação trata-se da última fase do ciclo político, ciclo este composto pelas fases de formação da agenda e análise e formação do problema, formação de alternativas e tomada de decisão, implementação, monitoramento e, por último avaliação e ajuste.

Importante ter a consciência que a avaliação não é livre de pessoalidade, tanto de quem avalia quanto de outras pessoas que interferem no critério de avaliar, contudo, vários outros critérios podem influenciar nos resultados, como por exemplo, a existência de interesses ou conflitos no órgão gerenciador da política pública ou na relação com outros órgãos, alterações no corpo da equipe, rigidez nas normas e padrões instituídos no órgão, e fatores externos como redução na arrecadação de recursos públicos que financiam o projeto ou questões políticas.

As avaliações realizadas podem ser utilizadas por vários atores da sociedade, agentes dos vários e diferentes níveis de governo e poderes dos entes federativos, porém é importante destacar que, conforme tópico concernente à *accountability*, o principal interessado no resultado da avaliação das políticas públicas é a sociedade, o cidadão, o povo, aquele que contribui com uma parcela de seus recursos para a existência do Estado e a realização dos serviços públicos.

A professora Marta Arretche (1998, p. 8), destaca o importante papel das avaliações:

Na verdade, diferentemente, a produção e divulgação de avaliações, tal como demonstrado mais acima, disponibilizam instrumentos que capacitam o eleitorado a exercer o princípio democrático de controle sobre a eficiência da ação dos governos: a ideia de que "desperdiçar recursos públicos (dinheiro que é do contribuinte) é eleitoralmente negativo". Neste sentido, a produção e divulgação de avaliações rigorosas, tecnicamente bem feitas, permitem o exercício de um importante direito democrático: o controle sobre as ações de governo.

A metodologia mais aplicada nos dias de hoje no que se refere à estruturação de políticas públicas é conhecida como metodologia do marco lógico, entende-se que políticas

públicas são processos articulados com recursos que constituem a política pública, seus projetos e programas e com sequenciamento de etapas que partem desde um diagnóstico do seu público-alvo até os quesitos para se intervir (2003, apud TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, 543-544).

Ainda nas lições de Sonia Carvalho, esta metodologia se evidencia por possuir uma clareza em se distinguir conceitos de avaliação em relação das atividades indispensáveis para o seu desenvolvimento, assim como, no momento de se propor as dimensões para se avaliar, o que possibilita se obter resultados baseados num trabalho interpretativo que integra o comportamento dos agentes, os papéis de cada setor de implementação e a influência mútua com as populações potencial e beneficiária (2003, apud TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, 546).

O foco do estudo será a avaliação de impacto, que nas lições da professora Sonia Nahas Carvalho (2003, apud TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, 546):

(...) é aquela que focaliza os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública, avaliando-se sua efetividade social.

Como já se discutiu anteriormente, uma das finalidades de garantir o acesso à educação é a inclusão social, oferecer ao educando grau de conhecimento necessário para o exercício da sua cidadania, assim, essa é a efetividade social no que se refere ao objetivo final da política pública do transporte escolar, verificar as mudanças que realmente ocorreram naquele ambiente ao qual foi aplicada a política e, se essas mudanças tenderam a se dirigir para o rumo traçado inicialmente.

A autora acima citada destaca que dois são os pressupostos que norteiam essa avaliação de impacto, o primeiro pressuposto é o que evidencia os propósitos de mudança social na política pública em análise, e o segundo pressuposto busca estruturar a análise baseando-se em uma relação causal entre o que foi programado e qual a mudança social ocorrida. Destaca-se que, verificar somente a ocorrência da mudança não cumpre o papel da avaliação, é necessário demonstrar essa relação de causa-efeito entre as ações que foram programadas e o resultado que foi obtido, por meio da realização da política pública.

Nesse contexto entra o controle interno da Administração Pública, que tem como fim a “avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” (BRASIL, 2001), a ele competirá essa avaliação de impacto da execução dos programas de governos, papel de suma importância na consecução dos objetivos do Estado brasileiro.

#### **4.1.2 Proposta de metodologia de avaliação da execução do Programa de Transporte Escolar realizado diretamente pelo Estado de Mato Grosso do Sul**

Será analisada a avaliação da política pública do transporte escolar no estado de Mato Grosso do Sul, como se encontra a realização desta política, se esta é devidamente realizada ou não, como deve ser, algumas diferenças entre o serviço realizado diretamente pelo Estado e quando este repassa recursos financeiros para o município realizar.

Não pode ser negado que, ao longo dos anos o sistema educacional brasileiro vem evoluindo, principalmente com a defesa constitucional do direito à educação que busca a eficiência e a qualidade, as diversas legislações que vem surgindo aprimorando o sistema, a atuação jurisdicional para efetivá-lo e o Ministério Público fiscalizando o cumprimento dessas leis.

Contudo, encontra-se necessidades nesse sistema educacional, sua gestão carece de um melhor uso de recursos, possuir mecanismos que corrijam os problemas de diferença econômica e social, assim como sua competência.

Dados do IBGE (2010) evidenciam que no ano de 1991, cerca de 20,1% da população do país na faixa etária de 15 anos ou mais, não liam e escreviam, já no ano 2000, houve uma redução para 13,6%, demonstrando um decréscimo na taxa percentual de analfabetismo. Essa redução é a clara demonstração do aumento de oferta dos serviços relacionados à educação, como matrículas, escolas, e, em áreas rurais, o oferecimento de transporte escolar para os alunos que necessitam.

No ano de 1995, a Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte (GEIPOT), realizou um dos primeiros estudos acerca do transporte escolar rural, sob o título “Avaliação Preliminar do Transporte Rural, destaque para o segmento escolar”. Este trabalho tinha como objetivo descrever o “estado-da-arte” do transporte rural, por meio de uma avaliação qualitativa das dificuldades, seus custos e benefícios para se implantar e se desenvolver no País, tal trabalho auxiliou muito na identificação dos componentes do transporte escolar rural (ARAÚJO, 2008, p. 13).

O objetivo da avaliação de processos é realizar a verificação da eficácia da política pública ou programa de governo, se a política pública está sendo posta em exercício como foi planejada e se o seu resultado alcançou as metas que tinham sido traçadas. Ao passo que a análise de impacto, como já vimos antes, foca os efeitos daquela política sobre o público-alvo e relaciona a causa desta com as alterações daquela realidade social.

Inicialmente cabe destacar, conforme dito anteriormente, a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, em seu artigo 82 e parágrafo segundo, destacou como competência do sistema de controle interno a avaliação do cumprimento das metas da execução dos programas de governo. Como também já foi mencionado que o sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul é exercido pela Controladoria-Geral do Estado, como órgão central, e cabendo a competência citada à Auditoria-Geral do Estado, como um órgão de atuação institucional da Controladoria.

Após essas transformações legislativas que regulamentam o artigo 82, § 2º da Constituição Estadual, o sistema de controle interno do Poder Executivo Estadual terá maior autonomia, desvinculando-se da Secretaria de Estado de Fazenda, no qual passará a ter autonomia administrativa, financeira e operacional, contudo, aguarda-se a regulamentação desta, por meio do projeto de lei complementar já discutido anteriormente.

O que se diagnosticou por meio de levantamentos e entrevista junto à Auditoria-Geral Adjunta do Estado de Mato Grosso do Sul, foi que até o presente momento, este órgão não realiza sua competência disposta no artigo 82, inciso I, da Constituição Estadual, que se refere à avaliação da execução dos programas de governo.

Verificou-se que tendo em vista a falta de estrutura do órgão, e aí se diz falta de estrutura decorrente da ausência de pessoal para atender todas as competências designadas constitucionalmente e legalmente, ademais, uma maior descentralização de recursos financeiros também auxiliaria a melhor equipar o órgão para a realização das atividades de fiscalização e avaliação.

A Auditoria-Geral do Estado, como se percebe em seu sítio eletrônico, realiza basicamente atividades relacionadas à fiscalização de gestão operacional, financeira e contábil, na área licitações e contratos, assim como nos convênios celebrados, análise das operações de créditos e encargos gerais e financeiros, atua também com um setor de consolidação e procedimentos e balanços, e por fim com um setor de inspeções focado mais em auditorias especiais, aquelas decorrentes de solicitações para inspeções específicas para determinados casos, ou seja, não há a realização da avaliação da execução dos programas de governo.

Infelizmente, a falta da realização dessa avaliação de políticas públicas compromete a análise dos resultados efetivamente entregues à sociedade, assim como, impossibilita um *feedback* para os gestores públicos no aprimoramento do programa traçado.

Cabe então, tendo a ausência da realização dessa competência, realizar um estudo baseado na avaliação de execução dos programas de governo realizado pela Controladoria-Geral da União, em conformidade com o artigo 74 da Constituição Federal de 1988.

A CGU realiza a escolha do programa de governo por meio de um processo de hierarquização dos programas existentes na Lei Orçamentária Anual, e se utiliza de critérios como a materialidade, a criticidade e relevância. Após essa seleção as ações de controle são iniciadas com o intuito de avaliar a utilização dos recursos na política pública (BRASIL, 2015, p. 5).

Realizada as constatações e identificados os pontos fracos e fortes do programa, as informações são postas em um relatório específico no qual é enviado ao gestor daquele programa para que tome conhecimento e as devidas providências recomendadas. Importante destacar que essas medidas também devem ser acompanhadas e monitoradas pelo órgão de controle interno, até que se constate sua real prática.

Incumbe destacar que a questão de pesquisa é a realização ou não do processo a avaliação da execução do programa de governo do transporte escolar rural dos alunos da rede estadual de ensino realizado diretamente pelo Estado, por meio da sua Secretaria de Estado de Educação, por parte do controle interno. Assim, cabe novamente destacar que o Estado de Mato Grosso do Sul realiza o repasse de recursos financeiros por meio de convênio aos municípios do Estado para transporte dos estudantes da Rede Estadual de Ensino e, os municípios que não tem interesse em celebrar o convênio o Estado realiza o transporte diretamente, por meio de contratação de transporte escolar rural.

O Estado possui 79 municípios, destes, 78 municípios recebem recursos financeiros para transportar alunos da Rede Estadual de Ensino, apenas o município de Campo Grande não recebe recursos financeiros para este serviço, no qual abrange diversas regiões rurais do município e distrito de Anhanduí, cabe destacar também que, o Município de Camapuã celebra convênio com o Estado, porém, não transporta os alunos residentes no Distrito de Pontinha do Cocho por ser uma região distante, ficando esta responsabilidade ao Estado.

Com base nas informações fornecidas pela Coordenadoria de Convênios da Secretaria de Estado de Educação, no Estado de Mato Grosso do Sul, no ano de 2015, foram atendidos, por meio de celebração de convênios de repasse de recursos financeiros com os Municípios, em torno de 24.893 (vinte e quatro mil oitocentos e noventa e três) alunos. Desta quantia 13.863 (treze mil oitocentos e sessenta e três) são alunos transportados em linha mista, ou seja, o valor de repasse por aluno ao mês foi de R\$ 102,57 (cento e dois reais e cinquenta e sete centavos), correspondendo por ano uma quantia de R\$ 14.219.279,10 (quatorze milhões duzentos e dezenove mil duzentos e setenta e nove reais e dez centavos), do outro lado, 11.030 (onze mil e trinta) alunos foram transportados em linhas puras, como estabelece o Decreto Estadual n. 10.825/2002, o valor de repasse por aluno ao mês na linha pura foi de

R\$ 183,67 (cento e oitenta e três reais e sessenta e sete centavos), correspondendo por ano uma quantia de R\$ 20.258.801,00 (vinte milhões duzentos e cinquenta e oito mil oitocentos e um reais). Assim, o Estado de Mato Grosso do Sul desembolsou aos 78 municípios em transporte escolar rural de seus alunos no ano de 2015, o valor total de R\$ 34.478.080,10 (trinta e quatro milhões quatrocentos e setenta e oito mil e oitenta reais e dez centavos), valores significativos em âmbito estadual.

No universo da prestação do serviço de transporte escolar rural realizado diretamente pelo Estado de Mato Grosso do Sul, que é o objeto da avaliação a ser realizada pelo controle interno nesse caso específico, a prestação de serviços é realizada conforme os pedidos de matrículas nos município que não celebraram convênios de transferência de recursos financeiros. Com base nas informações prestadas pela Coordenadoria de Contratos da Secretaria de Estado de Educação, até o presente momento, no ano de 2016, estão sendo transportados 514 (quinhentos e quatorze) alunos, por meio de 49 (quarenta e nove) linhas de transporte escolar.

A seleção das empresas prestadoras do serviço de transporte escolar ocorre por meio da realização de procedimento licitatório, na modalidade pregão (Lei n. 10.520/02 subsidiariamente com a Lei n. 8.666/93), no qual se utiliza o tipo menor preço. Dos procedimentos licitatórios realizados, hoje existem 30 (trinta) contratos vigentes que abrangem estas 49 (quarenta e nove) linhas. Estima-se que os gastos com transporte escolar para o ano de 2016 girará em torno de R\$ 6.885.667,91 (seis milhões oitocentos e oitenta e cinco mil seiscentos e sessenta e sete reais e noventa e um centavos).

Com esse diagnóstico se percebe que, enquanto o Estado gasta com repasse de recursos financeiros aos Municípios para transporte de alunos da sua Rede, um valor médio de R\$ 1.385,05 (mil trezentos e oitenta e cinco reais e cinco centavos) ao ano por aluno, na realização do mesmo serviço ao mesmo público-alvo só que realizado diretamente pelo Estado, o valor médio por aluno ao ano chega a estimados R\$ 13.396,24 (treze mil trezentos e noventa e seis reais e vinte e quatro centavos).

Deste modo, analisa-se que, proporcionalmente, existe um gasto relativamente maior por parte do Estado de Mato Grosso do Sul, com os alunos da Rede Estadual de Ensino que recebem o serviço público diretamente pelo Estado, do que os mesmos alunos da Rede Estadual de Ensino que são transportados pelos Municípios, com o repasse de recursos financeiros.

Será iniciado agora estudo ao trabalho a ser realizado pelo controle interno quanto à avaliação da execução do Programa Estadual de Transporte Escolar com foco do serviço

realizado diretamente pela Secretaria de Estado de Educação. Inicialmente, como foi demonstrado, a primeira fase dessa avaliação se refere à tomada de decisão, este é o momento de definição sobre quais serão as políticas públicas e as ações do governo que irão ser objeto de análise e verificação, a realização do mapeamento, conhecimento e hierarquização dos programas por meio de requisitos da relevância, materialidade e criticidade.

Esta fase no processo de avaliação foi superada pois aqui já está definido qual será a política pública a ser avaliada, o Programa Estadual de Transporte Escolar, com foco no serviço realizado diretamente pelo Estado.

Este tema foi explorado no item 2.3.1 deste trabalho, no qual definiu os passos a serem realizados na definição da escolha da política pública. Ademais, ao longo de todo trabalho restou exposto a relevância social do transporte escolar rural como uma garantia ao acesso à educação de qualidade e o que esta política pode proporcionar como agente desenvolvedor de cidadania.

A segunda fase é relativa ao planejamento do trabalho a ser realizado, ou seja, nesta etapa se define o escopo da avaliação e o como serão operacionalizadas as atividades do controle interno.

No caso em prática do transporte escolar, será realizado o levantamento das informações, os atores envolvidos, quais municípios ou regiões são atendidos pelo transporte escolar, quantas linhas existentes, os procedimentos licitatórios realizados, a quantidade de alunos que são atendidos pelo programa, o montante estimado de recursos financeiros que são gastos para a realização do serviço, a legislação utilizada e aplicada ao caso, elaboração de fluxogramas do trabalho que será executado. A partir dessas informações e documentos elabora-se um relatório situacional com estas informações que servirá de base para que seja definido o plano estratégico e operacional para as atividades da Auditoria.

O serviço público de transporte escolar rural de alunos da rede estadual de ensino, no que se refere a execução direta pelo Estado, como já diagnosticado anteriormente, transporta a quantidade de 514 (quinhentos e quatorze) alunos, por meio de 49 linhas de transporte escolar espalhadas na região rural de Campo Grande e seu distrito de Anhanduí, e no distrito de Pontinha do Cocho no município de Camapuã.

Com essas informações expostas, pode-se ter uma noção para a realização das atividades de planejamento e, constata-se, também que a avaliação do transporte realizado diretamente pelo Estado é de menor abrangência do que a avaliação realizada do repasse de recursos aos 78 municípios, o que neste caso necessitaria utilizar de critérios como amostragem na fase de execução do controle.

Nesta fase será elaborado como disposto no item 2.3.2, uma lista de procedimentos que irão ser adotados para a realização das fiscalizações, no qual terá inserido questionários para a coleta desses dados.

Como se trata de um trabalho com foco de auxiliar a Auditoria-Geral do Estado, utilizar-se-á como ponto de partida, com algumas adaptações que o caso específico requer, o questionário realizado pela Controladoria-Geral da União na realização do Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo n. 38 – Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica, publicado em março de 2015, que serve como questões-chave para orientação do auditor no desempenho da avaliação, segue abaixo questionário com as questões estratégicas adaptadas:

#### Quadro: Questões Estratégicas

A ação de controle tem como objetivo geral responder as seguintes questões estratégicas:

1. O Gestor Estadual está garantindo a oferta do transporte escolar adequado aos alunos da rede estadual do ensino público, residentes em área rural?
  - 1.1 O gestor estadual apresenta controles em conformidade com as informações fornecidas no Censo Escolar?
  - 1.2 Os veículos utilizados para o transporte escolar e seus condutores atendem aos requisitos estabelecidos no Código de Trânsito Brasileiro?
2. A Secretaria de Estado de Educação observa a legislação em vigor no processo de aquisição do PETE?
  - 2.1. Foram evidenciadas irregularidades nos processos de aquisição, como direcionamento ou restrição à competitividade?
  - 2.2. Os editais de licitação para locação de veículos estão prevendo os custos com base no quilômetro rodado ou em alunos transportados?
  - 2.3. Quanto à formalização/execução dos contratos, foram constatadas irregularidades?
  - 2.4. Os produtos/serviços entregues pelo fornecedor estão de acordo com o estipulado em contrato?
  - 2.5. Os recursos financeiros utilizados foram gastos na contratação de serviços de transporte escolar?
3. A ação está sendo executada com economicidade?
  - 3.1. Foram evidenciados preços acima da média de mercado?
  - 3.2. Os pagamentos efetuados correspondem ao valor dos serviços prestados/produtos recebidos?
4. O controle social está ocorrendo em conformidade com os normativos vigentes?
  - 4.1 O Conselho de Acompanhamento e Controle Social - CACS/Fundeb acompanha a

execução do Pnate/PETE, conforme determina a legislação vigente?

4.2 O CACS/Fundeb emite parecer conclusivo sobre a prestação de contas do Pnate?

5. O Gestor Estadual está atuando de maneira a garantir a detecção de inconsistências e a transparência dos gastos do PETE?

5.1 O Estado de Mato Grosso do Sul está divulgando no seu portal os gastos realizados, no âmbito do PETE, com a identificação do beneficiário final dos pagamentos efetuados?

5.2. Os mecanismos de controle interno administrativo do Estado estão permitindo a detecção de inconsistências da gestão do PETE?

Fonte: Controladoria-Geral da União - com adaptações (2015, p. 8-9).

Na terceira etapa tem-se a execução, como foi demonstrado no tópico 2.3.3, é aquela fase em que se coloca em prática todo o trabalho realizado na fase do planejamento, realiza-se a verificação *in loco* da implementação da política pública, de maneira a coletar evidência que serão utilizadas como sustentação para a avaliação do programa de governo e para a elaboração do relatório dos resultados alcançados.

Ou seja, serão colocadas em prática as questões formuladas no questionário acima, os auditores responsáveis pela avaliação do transporte escolar irão buscar as respostas àqueles quesitos. Considerando que estamos avançando a cada dia no campo da tecnologia da informação, dados relativos aos procedimentos licitatórios, pagamentos a fornecedores, e regularidades fiscais poderão ser buscados nos sistemas eletrônicos do Estado. Assim como, divulgações das despesas empenhadas e realizadas com transporte escolar são divulgadas, por meio de atualização diária, no sítio eletrônico Portal da Transparência.

Obtido todos os dados, segue-se para a elaboração do relatório de fiscalização e consolidação dos papéis de trabalho.

A seguir parte-se para a quarta etapa o monitoramento, visto no tópico 2.3.4 deste trabalho, refere-se ao monitoramento da execução, ou seja, o monitoramento das atividades que estão sendo realizadas como o monitoramento das recomendações já efetuadas ao gestor.

Aqui serão consolidados os dados obtidos com a realização da execução da avaliação do serviço do transporte escolar, serão elaboradas as recomendações de análise e o monitoramento das medidas que foram adotadas para na última fase a elaboração do Relatório de Avaliação da Execução do Programa de Governo.

Como já foi dito anteriormente, os relatórios de acompanhamento e recomendações são os instrumentos mais importantes da fase de monitoramento, nele é gerado o RAC – Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo, no qual se dará um

panorama de todo o trabalho realizado da avaliação com suas constatações e resultados.

Por fim, a etapa final é chamada de avaliação, é o momento em que se dará a devida transparência a todo o trabalho realizado à sociedade. Aqui será elaborado o Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo – RAV, tudo relevante que foi levantado acerca do transporte escolar pelos auditores juntamente com a participação dos gestores públicos serão documentados e colocados para a sociedade tomar o devido conhecimento.

O presente trabalho não tem por intuito de realizar a avaliação do transporte escolar até porque se faz necessários recursos que não disponíveis, contudo, pretende-se demonstrar que tal competência designada à Auditoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul não é efetivamente realizada, e que se fosse, dentre as várias políticas públicas que o Estado possui e aqui, destaca-se a do Programa Estadual de Transporte Escolar, se teria uma gestão mais eficiente dos recursos disponibilizados, o maior atingimento da transparência pública e dos valores sociais.

#### 4.2 BENEFÍCIOS E CONTRIBUIÇÕES QUE PODEM SER GERADOS PARA O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

A realização da avaliação da execução dos programas de governo pela Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, por intermédio da Auditoria-Geral do Estado, gera consideráveis benefícios à sociedade e contribui de forma muito importante para o aperfeiçoamento da rede de controle.

O principal benefício em um aspecto geral é o cumprimento dos preceitos dispostos na Constituição Federal, ou seja, oferecer acesso à educação, de maneira que se obtenha uma educação de qualidade, eficiente, de maneira que se respeite a dignidade da pessoa humana, busque o desenvolvimento, reduza as desigualdades sociais e regionais (principalmente no aspecto urbano e rural) e frutifique os valores do exercício da cidadania.

Em um aspecto específico, na visão do controle interno, a avaliação do programa de governo do transporte escolar rural, busca a garantia de que o gestor público tome as medidas mais corretas na oferta de um transporte escolar adequado, com bases em informações fidedignas.

Auxilia também na fiscalização e na identificação de falhas e conservação dos veículos utilizados, bem como verificação das documentações dos condutores, se estes estão aptos para a realização do serviço e se obedecem toda a legislação de trânsito específica sobre o assunto.

Outro ponto que a realização da avaliação da execução do programa de transporte escolar traz é a análise quanto à observação e cumprimento das leis que regem o processo licitatório para a prestação do serviço, assim como, normatizações específicas que regem o transporte escolar, o que faz serem os processos de compra mais peculiares. Os editais de licitação devem ser elaborados respeitando essas legislações e ao mesmo tempo abarcar o maior número possível de licitantes de modo que não haja configuração de direcionamento ou simulação. No caso das licitações realizadas pelo Estado de Mato Grosso do Sul percebe-se que os custos da contratação são feitos com base no quilômetro rodado procedimento este em conformidade com a lei em vigor e de fácil constatação.

Cabe ainda destacar que a formalização e a execução dos contratos também serão avaliadas, assim como, a análise dos serviços devem estar em conformidade com o que foi estipulado em contrato e com o termo de referência do pregão, juntamente com essa análise se verifica também a análise financeira do contrato, análise intrínseca ao controle interno por possuir corpo especializado na área contábil. Tomar essas medidas postas demonstra que esse processo de avaliação beneficia um melhor emprego dos recursos públicos em consonância com a legislação vigente.

A avaliação do controle interno traz também a possibilidade de exame da relação custo-benefício do serviço, se o valor do serviço prestado tem íntima relação com a qualidade com que se presta, assim, se procederá uma apreciação tanto da eficiência do serviço quanto economicidade gerada.

Um benefício importante que a avaliação feita pelo controle interno traz a tona é a apreciação da aplicação do controle social, questão que hoje (como já posto em capítulo anterior) revela a importância da participação da sociedade na fiscalização da política pública. Sabe-se que a política pública do transporte escolar em números e proporções é impossível ser controlada somente por um órgão ou grupo técnico, e a sociedade assume um papel também de fiscalização, ao passo que trabalha junto com as outras formas de controle na análise da qualidade do serviço público prestado.

No caso específico do estado de Mato Grosso do Sul, existe o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CASC/FUNDEB no âmbito estadual, contudo, até o fim do ano de 2015 não se constatou o acompanhamento do Conselho da execução dos recursos do programa. A abertura de canais de comunicação com a sociedade, por meio de sítio eletrônico no Portal da SED, a consulta por meio de questionários aos pais de alunos, a visita do supervisor de gestão escolar nas escolas para entrevistas com os familiares e a sociedade, abriria esse túnel de ligação Poder Público e a sociedade de modo

que ambos buscassem uma gestão mais eficiente da política pública.

Outro benefício que a avaliação do controle interno carrega consigo, é a possibilidade da análise da transparência com os gastos realizados com o transporte escolar, com a divulgação dos gastos realizados em mídia eletrônica. No caso do transporte escolar, verifica-se no site do Portal da Transparência, no campo despesas, a possibilidade de consulta dos gastos realizados com transporte escolar, assim como os procedimentos licitatórios. Contudo, aconselhável que essas consultas ficassem disponível por meio de um campo de pesquisa por política pública, o que seria mais acessível ao cidadão comum, pois para a pesquisa de despesas só existem os campos do órgão e o credor (no caso de credor, necessário saber ou o nome ou o CNPJ).

O ponto que se dá maior destaque refere-se ao controle, controle interno e administrativo, como já foi dito e reiterado, infelizmente a atividade de controle interno executado pela Auditoria-Geral do Estado no que se refere à avaliação da execução dos programas de governo não é efetivamente realizada, o que se realiza são inspeções quanto a procedimentos licitatórios e execução e celebração de contratos. Dessa forma, há a necessidade de efetivação dessa competência constitucional por parte do Estado de Mato Grosso do Sul. Também existe a necessidade de aprimoramento do controle administrativo realizado pelo órgão gestor dos recursos, nesse caso a Secretaria de Estado de Educação, de maneira a criar mecanismos que permitam a detecção de inconsistências e o monitoramento na gestão dos recursos e aprimore as vistorias *in loco*, ainda precariamente realizadas, assim como, uma maior integração com o controle social, o que traria grande contribuição para a efetivação dos fundamentos constitucionais que expomos anteriormente.

A realização da avaliação da execução do Programa Estadual de Transporte Escolar contribuiria no processo de fiscalização, e traria, além de benefícios financeiros, também em benefício de cunho social, no exercício da cidadania, pois por meio da elaboração do relatório de avaliação traz à sociedade a transparência do sistema de gestão de transporte escolar, com suas carências e seus pontos fortes, o que faz com que a comunidade exija o cumprimento das características que o serviço requer, como por exemplo, a qualidade do serviço realizado por terceiro, as condições dos veículos utilizados no transporte de alunos, a atuação do Controle Social e a abertura de um canal direto com a sociedade por meio de debates e audiências públicas de maneira a aperfeiçoar o sistema.

Por último, cabe destacar a importância da realização deste trabalho de avaliação pelos auditores do corpo técnico da Auditoria-Geral do Estado, órgão integrante da Controladoria-Geral do Estado, visto que seu foco de fiscalização, inspeção e avaliação é diferente do

controle administrativo realizados pelo órgão gestor, visto que a AGE possui um corpo especializado de servidores efetivos, o que garante maior imparcialidade e autonomia na realização de suas atividades, trabalho que possui um olhar específico e orientado por normas técnicas de auditoria e contabilidade e seus respectivos princípios.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente tópico pretende concluir e demonstrar os principais aspectos analisados neste trabalho, além das limitações constatadas e recomendações que possam auxiliar no aprimoramento da avaliação da execução das políticas públicas.

Destacou-se a trajetória do controle interno no país, desde os primeiros indícios de suas aparições até seu atual estado e os avanços que foram alcançados decorrentes desta nova perspectiva de participação social e transparência nos gastos públicos.

As estruturas com controle interno no Brasil, atualmente, estão calcadas na Constituição Federal de 1988, mais especificamente em seu artigo 74, no qual destaca a competência dos poderes em manter um sistema integrado de controle interno com as finalidades que ali menciona, entre elas, o objeto de estudo tocante à avaliação da execução dos programas de governo e de seus resultados. Dos vários outros diplomas normativos que servem de estrutura ao estudo do controle interno, cabe lembrar da Lei de Responsabilidade Fiscal, no qual integra a concepção de gerencialismo ao controle exercido pelos Poderes.

Destaca-se, ainda, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 45/2009, no qual tem a finalidade de organizar as atividades do Sistema de Controle Interno da Administração Pública evidenciando seu valor e fortalecendo a noção de administração gerencial.

Com toda essa evolução, incorpora-se ao conceito de controle, a noção de *accountability*, termo que remete ao dever de prestar contas e a responsabilização do gestor da coisa pública. Dando ênfase à qualidade, à inovação dada, ao alcance na sociedade e à abrangência dos serviços públicos, dando participação à sociedade e garantindo transparência na utilização dos recursos públicos.

O controle interno, conforme a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, após a Emenda Constitucional n. 72/2016, é exercido pela Controladoria-Geral do Estado e tem suas finalidades dispostas no artigo 82. Destaca-se a necessidade de o Estado regulamentar toda a estrutura, organização e atribuições da Controladoria de modo a oferecer maior autonomia a este órgão, visto que até sua regulamentação a Auditoria-Geral do Estado se encontra vinculada ainda à Secretaria de Estado de Fazenda. Salienta-se, ainda que, tal autonomia orçamentária e financeira garantirá maior aporte de recursos para o exercício de seu papel designado.

Assim, quando se busca uma Controladoria-Geral do Estado que se baseia nos preceitos do *accountability*, espera-se também que o Ente fiscalizado seja alicerçado em bases gerenciais, de maneira que o controle interno, ao exercer seu papel de avaliação da execução

dos programas de governo, realize a análise com base nos resultados obtidos, não somente do gasto em si, mas numa qualidade do gasto público eficiente, equilibrado, que agregue valor ao serviço público, com um custo ponderado de modo a atingir o interesse público.

No presente trabalho, o serviço público que se objetivou analisar com foco no trabalho a ser executado pelo controle interno é o transporte escolar rural dos alunos da rede estadual de ensino, mais precisamente, aqueles alunos que são atendidos diretamente pelo Estado, e não os que são atendidos pelos Municípios, que celebram convênio com repasse de recursos financeiros para execução deste serviço.

A pesquisa realizada teve abordagem do método qualitativo, propondo a análise dos fatos concernentes ao controle interno e ao transporte escolar rural, por meio de uma pesquisa documental e bibliográfica dos seus modelos e da legislação vigente, assim como um estudo do método AEPG e de livros e publicações de diversos autores. Teve caráter descritivo, utilizando-se do estudo de caso do transporte escolar rural de alunos da Rede Estadual de Ensino, atuando o autor como participante do processo de transporte escolar. A pesquisa contou com a realização de entrevista semiestruturada e espontânea com dirigente do órgão de controle interno estadual e técnicos do órgão educacional, e a observação da pesquisa foi assistemática no qual contou com um período de estudo de aproximadamente de oito meses.

Este estudo teve como uma de suas finalidades trazer a prática da Metodologia para Avaliação da Execução dos Programas de Governo, estabelecida pela Controladoria-Geral da União, para o âmbito do Governo Estadual de Mato Grosso do Sul, a ser realizada por meio de sua Auditoria-Geral do Estado, no qual traz etapas a serem percorridas para o processo de avaliação sendo: tomada de decisão, planejamento, execução, monitoramento e avaliação.

O transporte escolar rural caracteriza-se como uma política pública com destaque constitucional de programa suplementar garantidor do acesso à educação, e o seu não oferecimento importa responsabilidade da autoridade competente. Assim, transporte escolar rural trata-se do transporte de estudantes que residem ou estudam nas regiões rurais e têm a necessidade de serem conduzidos até seus locais de ensino, de maneira a garantir ao educando o acesso à educação. Além de seu destaque na Constituição Federal, é lembrado também na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e no Estatuto da Criança e do Adolescente, o direito do transporte escolar rural é um direito que decorre da luta dos movimentos sociais e do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Pode-se constatar que a grande dificuldade para se alcançar a universalidade da educação é a falta de acesso de professores e alunos às unidades escolares localizadas em regiões rurais, deste modo, demonstra-se a importância do estudo desta área e sua efetivação

como política pública.

Importante que o gestor público, ao efetivar o programa de transporte escolar rural em sua região, leve em consideração os aspectos daquela localidade, como o geográfico, econômico e social, para que o serviço oferecido seja o mais adequado, pois um transporte escolar rural de qualidade causa impacto além da esfera educacional, visto que se trata de um instrumento social de inclusão nas regiões rurais e trabalha na construção da cidadania do ser humano, além de que as taxas de redução de analfabetismo são decorrentes também da qualidade do transporte escolar e repercute até na área econômica, despertando o conhecimento do desenvolvimento local e abertura do interesse de investidores internacionais no financiamento de programas.

Como demonstrado no Estado de Mato Grosso do Sul, o transporte escolar é regido pela Lei Estadual n. 3.488, de 12 de janeiro de 2008 e pelo Decreto Estadual n. 10.825, de 27 de junho de 2002, que criou o Programa Estadual de Transporte Escolar.

Em relação ao problema central da investigação científica que concerne à análise da realização ou não da competência incumbida à Controladoria-Geral do Estado, por meio da Auditoria-Geral do Estado, quanto à fiscalização e avaliação da execução dos programas de governo no estado de Mato Grosso do Sul, concluiu-se que esta atividade não é exercida pelo órgão, o que prejudica não só o papel do controle interno do Estado, como também interfere de modo negativo na gestão dos recursos públicos e na qualidade do serviço do transporte escolar. Essa não prestação do serviço do controle interno compromete a análise da qualidade do transporte escolar rural desempenhado, assim como, o atingimento dos seus objetivos.

Caso o cumprimento dessa competência fosse efetivado, permitiria ao Estado uma melhor mensuração dos resultados alcançados pela política pública o que auxiliaria em uma melhor administração gerencial, trazendo não somente benesses financeiras por ter um gasto mais eficiente, com uma melhor qualidade sob baixo custo, mas também benesses na área social como já mencionado, trazendo transparência na execução do transporte escolar e participação da sociedade da gestão do sistema.

Decorrente do objetivo geral do estudo realizou-se a proposta de um modelo de processo de controle interno da fiscalização e avaliação da execução do programa de transporte escolar rural dos alunos transportados diretamente pelo Estado, por meio da aplicação do método AEPG da Controladoria-Geral da União, no qual se destacam alguns pontos relevantes que se realizados trariam benefícios à sociedade.

O primeiro ponto trata-se da definição e estruturação da Controladoria-Geral do Estado, e das funções da Auditoria-Geral do Estado, dando autonomia administrativa,

operacional, orçamentária e financeira para a realização de suas atividades, enquanto não houver a regulamentação do artigo 82, § 2º da Constituição Estadual o seu papel fica prejudicado, pois se constata a não realização da sua competência no que se refere à avaliação da execução dos programas de governo (artigo 82, inciso I da Constituição Estadual de MS).

A realização da avaliação da execução do programa estadual de transporte escolar garantiria ao gestor público melhores mecanismos para a realização da sua administração gerencial, pois haveria informações mais precisas e fidedignas com possibilidade de análise de um órgão externo ao que executa.

Com a realização da verificação *in loco*, o controle interno poderia encontrar os pontos fracos e fortes da gestão do sistema, como por exemplo, a própria fiscalização que é realizada pela Secretaria de Estado de Educação, a obediência às legislações vigentes e aos procedimentos adotados, assim como, verificações nos locais onde são prestados os serviços de transporte.

Outro ponto seria a efetivação do controle social na prestação do serviço de transporte escolar, pois se sabe que a fiscalização do serviço público deve ser constante, contudo, o Estado não tem aparatos para uma fiscalização ininterrupta, e, quem melhor para auxiliar nessa fiscalização e avaliação do serviço do que a própria sociedade que utiliza deste serviço, o que contribui para uma maior qualidade do programa.

A realização da competência designada à Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, e realizada pelos auditores permitirá o alcance das informações ao gestor e à sociedade quando da elaboração do relatório de avaliação da execução de programa de governo, contribuindo, com isso para a transparência do gasto público. Seria a transformação de um controle interno com alicerces burocráticos em um controle interno com foco nos resultados das políticas públicas, com bases gerenciais e buscando a qualidade do serviço e do gasto público, da transparência e participação social.

A realização da avaliação da execução do programa de transporte escolar rural constituiria um cumprimento pleno das disposições constitucionais no tocante ao oferecimento de acesso à educação, buscando os preceitos de qualidade no oferecimento desse direito social, com fulcro na eficiência, desenvolvimento social e econômico da região, levando àquela comunidade conceitos e valores relacionados à cidadania e solidificando a obediência ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Por todo o exposto, percebe-se que a gestão pública necessita de instrumentos que auxiliem no processo de realização do serviço público e a avaliação se torna um instrumento de suma importância ao passo que fiscaliza o emprego dos recursos públicos, analisa a

prestação do serviço público e sua qualidade, o cumprimento da legalidade, a participação social na gestão do emprego dos recursos e a transparência e a detecção das inconsistências na execução da política pública. O transporte escolar rural trata-se de uma das políticas públicas que garantem o acesso à educação, assim, cabe ao controle interno estadual realizar a avaliação desta política pública de maneira que verifique a adequação e a qualidade do serviço público prestado, de forma que garanta ao aluno o conhecimento dos valores sociais do trabalho e da importância do exercício da cidadania.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGA SON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/334/340>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

ARAÚJO, C. E. F. *Análise de Eficiência nos Custos Operacionais de Rotas do Transporte Escolar Rural*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/2682?mode=full>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche\\_1998.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_1998.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. 1998. *Revista do Serviço Público*. V. 49, n. 4, p. 5-45, 1998. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1560/1998%20Vol.49%2cn.4%20Behn.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 30 out. 2015.

BOURGON, Jocelyne. Gestão de desempenho: *são os resultados que contam*. In: Em busca de uma nova síntese para a administração pública: textos para discussão. Caderno NS6. Brasília: ENAP, 2010. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/394/caderno%20NS6.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

BRASIL, Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 28 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. *Manual da Metodologia para Avaliação da Execução dos Programas de Governo*. Brasília, 2015. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual\\_aepg.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual_aepg.pdf). Acesso em: 17 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo Nº 38 Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica*. Brasília, março/2015. Disponível em: [http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/6980\\_%20RAv%2038.pdf](http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/6980_%20RAv%2038.pdf). Acesso em: 25 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>.

Acesso em: 03 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-norma-pe.html>. Acesso em: 07 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm). Acesso em: 12 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Estado do Ceará. *Transporte Escolar: via legal para uma educação de qualidade*. Ceará, 2006. Disponível em: <http://www2.prce.mpf.gov.br/prce/pr/publicacoes/arquivos/cartilha-transporte-escolar.pdf>. Acesso em: 08 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Decisão n. 507/2001*. Plenário. Relator: Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça. Sessão de 22/08/2001. Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C20010808%5CGERADO\\_TC-22924.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C20010808%5CGERADO_TC-22924.pdf). Acesso em: 13 dez. 2015.

BRITO, Jaime Ricardo De. Breve histórico do controle interno do poder executivo federal: origem, evolução, modelo atual e visão de futuro. *Revista de Negócios*. ISSN, v. 2080, 1980. Disponível em: <<http://www.unifin.com.br/Content/arquivos/20111006173058.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: *quando poderemos traduzi-la para o português?* Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, fev.abr. 1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v17n3-4/a19v1734.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

CEFTRU. *Diagnóstico do Transporte Escolar Rural – Volume I*; Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Diretoria de Programas e Projetos Educacionais. UnB, Brasília, DF, 2008a.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Ônibus Rural Escolar do Brasil*. Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Diretoria de Programas e Projetos Educacionais. UnB, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <[ftp://ftp.fnde.gov.br/web/noticias\\_arquivos/relatorio\\_not03112009.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/noticias_arquivos/relatorio_not03112009.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Planejamento do Transporte Escolar Rural*. Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes; Fundo de Desenvolvimento da Educação Diretoria de Programas e Projetos Educacionais. Universidade de Brasília – UnB. Brasília, DF, 2008b.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. *Encontro de Administração Pública e Governança, II*, 2006. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2006/2006\\_ENAPG160.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2006/2006_ENAPG160.pdf)>. Acesso em: 23 nov. 2015.

COLLICCHIO, Erich. et al. *Pesquisa Nacional Custo Aluno: o transporte escolar sob diversos olhares*. Palmas: UFT, 2013. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/transporte-escolar/transporte-escolar-consultas>>. Acesso em: 24 fev. 2016.

DALL'OLIO, Leandro Luís dos Santos. Fundamentos do controle interno. *Boletim de Direito Municipal*, NDJ, 2014, p. 727-733.

DE ANDRADE, Maria Elisa Marcelino. *O controle interno como instrumento de accountability*. Monografia de Especialização em Contabilidade e Controladoria. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011. Disponível em: <<http://www.conaci.org.br/arquivos/O-controle-interno-como-instrumento-de-accountability-Maria-Elisa-Marcelino.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

DE CONTABILIDADE, Conselho Federal. Resolução CFC nº 1.135, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.8–Controle interno. *Diário Oficial da União, Brasília*, v. 25, 2008. Disponível em: <[http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor\\_P%C3%BAblico.pdf](http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf)>. Acesso em: 21 dez. 2015.

DE LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 2, p. 5-31, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1490/1998%20Vol.49,n.2%20J%FAnior.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

DIAS, Gabriela Figueiredo. Transporte Escolar Rural: *Um Estudo Estratégico sobre a Influência dos Indicadores de Qualidade no Desempenho da Educação no Ensino Fundamental no RN*. In: Encontro da ANPAD, XXXVIII, 2014, Rio de Janeiro/RJ. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014\\_EnANPAD\\_APB327.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB327.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2016.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. PEC 45/2009 e controle da Administração. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 18, n. 3806, 2 dez. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/25976>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio Eletrônico: século XXI*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. versão 3.0. CD-ROM.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/72/82>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

IBGE. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 2010.

LIMA, Liliane Chaves Murta de. *Controle Interno na Administração Pública: O Controle Público na Administração como um Instrumento de Accountability*. Monografia de Especialização em Orçamento Público. Escola da AGU, da Advocacia-Geral da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Controladoria Geral da União e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2541195.PDF>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões*. 4ª ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MARTINS, Ana Paula Antunes. *Análise dos impactos das condições do transporte escolar rural no rendimento escolar dos alunos*. Dissertação de Mestrado em Transportes. Faculdade de Tecnologia. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, DF, 2010. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8542/1/2010\\_AnaPaulaAntunesMartins.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8542/1/2010_AnaPaulaAntunesMartins.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2016.

MATO GROSSO DO SUL. *Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul*. Atualizado até 22 de dezembro de 2015. Campo Grande: Tribunal de Justiça, 2015. Disponível em: <<http://www.tjms.jus.br/webfiles/producao/SPGE/revista/20160108144415.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Decreto Estadual n. 10.825, de 27 de junho de 2002*. Cria o Programa Estadual de Transporte Escolar e dá outras providências. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/a022fcfcbb1d646404256bfb00103b47?OpenDocument>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. *Decreto Estadual n. 14.166, de 27 de abril de 2015*. Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ), e dá outras providências. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/03e219b76266489d04257e3500494702?OpenDocument>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n. 72, de 5 de julho de 2016*. Dá nova redação ao § 2º do art. 82 da Constituição do Estado. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/e121fad77289c54d04256c04007819fa/63626e4f8cfa4f504257fe80060d23c?OpenDocument>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei Estadual n. 3.488, de 12 de janeiro de 2008*. Estabelece as diretrizes e as normas gerais sobre a acessibilidade ao transporte escolar pelos alunos da rede de ensino público, residentes na zona rural, e dá outras providências. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/fc77a7fbefaf19ff042573d1004a797f?OpenDocument>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei Estadual n. 4.640, de 24 de dezembro de 2014*. Reorganiza a estrutura básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/8ff816bc6ca622d504257dbd00412234?OpenDocument>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei Complementar n. 002/2016*. Regulamenta o disposto no § 2º do art. 82 da Constituição Estadual; dispõe sobre a estrutura, a organização e as atribuições da Controladoria-Geral do Estado, e sobre a organização da Carreira Auditora, integrante do Grupo ocupacional Auditoria, do Plano de Cargos, Empregos e Carreiras do Poder Executivo do Estado, e dá outras providências. Disponível em: <[http://consulta.projleis.al.ms.gov.br:8080/sistema\\_legislativo/anexos/876-16.pdf](http://consulta.projleis.al.ms.gov.br:8080/sistema_legislativo/anexos/876-16.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2016.

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, pág. 88-89.

MOURA, Ana Paula Monteiro de; CRUZ, Rosana Evangelista da. *A política do transporte escolar no Brasil*. In: XXVI Simpósio Brasileiro de Políticas e Administração da Educação sobre Políticas, Planos e Gestão da Educação: democratização e qualidade social, 2013, Recife. Políticas, Planos e Gestão da Educação: democratização e qualidade social, 2013. p. 1-13. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/AnaPaulaMonteirodeMoura-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. *Lei complementar no. 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal*. Secretaria do Tesouro Nacional, 2002. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

OLIVEIRA, Gilmar Castelo Branco de. *A importância do controle interno nas finanças públicas*. Dissertação de Mestrado Profissional em Gestão de Finanças Públicas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de Brasília, DF, 2013. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14036/1/2013\\_GilmarCasteloBrancoOliveira.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14036/1/2013_GilmarCasteloBrancoOliveira.pdf)>. Acesso em: 12 out. 2015.

PELLINI, Ana Maria. Os Sistemas de Planejamento, Execução e Controle da Gestão Pública- Uma Nova Proposta. *ConTexto*, v. 3, n. 4, 2003. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/ConTexto/article/view/11636/6838>>. Acesso em: 12 out. 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Texto para discussão 9: *administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Brasília: MARE/ENAP, 1996. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/817/9texto.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 4, p. 5-29, 2014. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/354/360>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

PETER, Maria da Arrais; MACHADO, Marcus Veras. *Manual de Auditoria Governamental*. 2ª edição. Atlas, 09/2014. VitalSource Bookshelf Online.

REIS, Heraldo da Costa; Machado Junior, José Teixeira. *A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal*. 33 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, IBAM, 2010.

RIBEIRO, Henrique Marques. *Sistema de Controle Interno e Qualidade das Informações de Desempenho no Âmbito das Políticas Públicas Executadas de Forma Descentralizada*. Monografia de Especialização em Orçamento Público. Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2012. Disponível em: <[http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/trabalhos\\_academicos\\_TCU/biblioteca\\_digital/Monografia\\_Henrique\\_Ribeiro\\_TCU\\_OP4\\_Ap%C3%B3s\\_Revis%C3%A3o.pdf](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/trabalhos_academicos_TCU/biblioteca_digital/Monografia_Henrique_Ribeiro_TCU_OP4_Ap%C3%B3s_Revis%C3%A3o.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2015.

RIBEIRO, Roméa Almeida. *Estratégias educativas durante o tempo de viagem no transporte escolar rural*. Dissertação de Mestrado em Transportes. Faculdade de Tecnologia. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, DF, 2013. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13224/1/2013\\_RomeaAlmeidaRibeiro.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13224/1/2013_RomeaAlmeidaRibeiro.pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2016.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Texto para discussão 17: *Controle interno e paradigma gerencial*. Brasília: ENAP, 1997. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/698/17texto.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES; UAB, 2009.

SANTANA, Cláudia Correia de Araújo. *O modelo gerencial do controle interno governamental: as melhores práticas de Pernambuco*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas, RJ, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7763/CL%20UDIA%20SANTANA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda À Constituição n. 45, de 2009*. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/93534>. Acesso em: 22 jan. 2016.

SILVA, A. R. *Metodologia para Avaliação e Distribuição de Recursos para o Transporte Escolar Rural*. Tese de Doutorado em Transportes. Faculdade de Tecnologia. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, DF, 2009. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3922/1/2009\\_AlanRicardodaSilva.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3922/1/2009_AlanRicardodaSilva.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2016.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008. Disponível em: <[http://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/51395/mod\\_resource/content/1/Trevisan%20VAN%20Bellen%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20PPP%20RAP%202008.pdf](http://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/51395/mod_resource/content/1/Trevisan%20VAN%20Bellen%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20PPP%20RAP%202008.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2016.

UNICEF. *Acesso, permanência, aprendizagem e conclusão da Educação Básica na idade certa – Direito de todas e de cada uma das crianças e dos adolescentes /Fundo das Nações Unidas para a Infância.* - Brasília: UNICEF, 2012. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002252/225209POR.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2016.