



FACULDADE NACIONAL DE DIREITO



UFRJ

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**A contribuição dos Tribunais de Contas na efetivação do direito fundamental à educação: uma análise do I-Educ na avaliação de políticas de educação dos municípios fluminenses**

**CARLOS LEANDRO DOS SANTOS REGINALDO**

Rio de Janeiro - RJ  
2022

CARLOS LEANDRO DOS SANTOS REGINALDO

**A contribuição dos Tribunais de Contas na efetivação do direito fundamental à educação: uma análise do I-Educ na avaliação de políticas de educação dos municípios fluminenses**

Monografia de final de curso elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro como pré-requisito básico para aquisição do título de Bacharel em Direito, sob orientação da **Professora Dra. Carolina Machado Cirylo da Silva.**

Rio de Janeiro

2022

CIP – Catalogação na Publicação

REGINALDO, Carlos Leandro dos Santos.

A contribuição dos Tribunais de Contas na efetivação do direito fundamental à educação: uma análise do I-Educ na avaliação de políticas de educação dos municípios fluminenses/Carlos Leandro dos Santos Reginaldo – Rio de Janeiro, 2022. 55f.

Orientadora: Carolina Machado Cyrillo da Silva

Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. A educação como direito e como instrumento de desenvolvimento 2. Os Tribunais de Contas e o controle externo de políticas públicas 3. A correlação entre o I-EDUC e o IDEB 4. Conclusão.

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta monografia, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

CARLOS LEANDRO DOS SANTOS REGINALDO

A contribuição dos Tribunais de Contas na efetivação do direito fundamental à educação: uma análise do I-Educ na avaliação de políticas de educação dos municípios fluminenses

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora **Dra. Carolina Machado Cyrillo da Silva.**

Data da Aprovação: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / 2022.

Banca Examinadora:

---

Orientador: Carolina Machado Cyrillo da Silva

---

Membro da Banca: Siddharta Legale Ferreira

---

Membro da Banca: Andrea Siqueira Martins

Rio de Janeiro - RJ  
2022

*“Quando a educação não é libertadora, o sonho do oprimido é se tornar o opressor”*

Paulo Freire

## **AGRADECIMENTOS**

Encerro mais uma etapa da minha vida e mais um sonho realizado. “Cursar a graduação em direito”: essa era uma das metas que eu definia para minha vida e que todo ano fazia constar das primeiras linhas da primeira página das minhas agendas pessoais como uma forma de renovar constantemente a minha motivação.

Não me imaginava realizando esse sonho pela gloriosa Faculdade Nacional de Direito-UFRJ. Mas nela conheci professores que, além de serem profissionais de excelência no exercício de sua profissão, são pessoas maravilhosas. Não apenas aprendi muito com eles, mas também tive a honra de tê-los como amigos.

Aliás, quanto à aprendizagem, não poderia deixar de citar os meus colegas de classe, com quem aprendi muito e cresci intelectualmente. Muitos desses colegas com idade para serem meus filhos (e a maioria deles com a mesma idade das minhas gêmeas!).

Concluir uma graduação em direito aos 44 anos de idade representa um desafio ainda maior para quem precisa administrar trabalho, família e estudos, sem negligenciar um ou outro. Por isso a realização desse sonho é muito especial pra mim.

Por fim, dedico esse trabalho à Rosana, ao Abner, à Agatha, à Maera e à Mahara, pelo tempo que lhes foi furtado, mas na certeza de que os meus esforços seja um exemplo para todos eles de que a realização dos nossos sonhos é possível, por mais improvável que pareça ser.

## RESUMO

Os Tribunais de Contas são instituições que exercem um papel fundamental no sistema de *accountability* brasileiro, especialmente no que diz respeito à efetivação do direito fundamental à educação. Neste sentido, esse trabalho analisa o I-Educ, indicador utilizado pelas Cortes de Contas para avaliar a qualidade da gestão da educação pública e a efetividade de suas políticas. A pesquisa se caracteriza por ser quantitativa, documental e bibliográfica, muito embora tenha sido utilizados métodos qualitativos para realizar parte das análises. No desenvolvimento da pesquisa, foi elaborado um modelo de regressão logística binária com o auxílio do software estatístico “R”, para avaliar o grau de correlação entre o I-Educ e o IDEB, com a finalidade de verificar o grau de correlação entre eles e, conseqüentemente, se o primeiro pode ser considerado um instrumento que contribui para a efetivação do direito fundamental à educação. Concluiu-se que o I-Educ não é um instrumento adequado à efetivação do direito fundamental à educação.

**Palavras-chave:** Direito Fundamental. Educação. Tribunais de Contas. Direito à boa administração.

## **ABSTRACT**

The Courts of Auditors are institutions that play a fundamental role in the Brazilian accountability system, especially with regard to the realization of the fundamental right to education. In this sense, this work analyzes the I-Educ, an indicator used by the Courts of Accounts to assess the quality of public education management and the effectiveness of its policies. The research is characterized by being quantitative, documental and bibliographical, although qualitative methods were used to carry out part of the analyses. In the development of the research, a binary logistic regression model was elaborated with the aid of the statistical software "R", to evaluate the degree of correlation between the I-Educ and the IDEB, with the purpose of verifying the degree of correlation between them and, consequently, whether the first can be considered an instrument that contributes to the realization of the fundamental right to education. It was concluded that I-Educ is not an adequate instrument to implement the fundamental right to education.

**Keywords:** Fundamental Right. Education. Courts of Accounts. Right to good administration.



## Sumário

Introdução .....	10
CAPÍTULO 1 - A EDUCAÇÃO COMO DIREITO E COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO .....	15
1.1 A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO EM UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: O PROBLEMA DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO .....	17
1.2 DIREITO À EDUCAÇÃO E DIREITO À BOA GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICAS .....	20
CAPÍTULO 2: OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE EXTERNO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ....	21
2.1 FUNÇÕES ATRIBUÍDAS AOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO .....	22
2.2 TRIBUNAIS DE CONTAS E OS INDICADORES DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO .....	26
2.3 O I-EDUC COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO .....	27
CAPÍTULO 3 – A CORRELAÇÃO ENTRE O I-EDUC E O IDEB .....	31
Conclusões .....	34
REFERÊNCIAS.....	38
Anexo I – Algoritmo da regressão logística.....	40
Anexo II – Questionários do I-Educ .....	42
Anexo III – IDEB PROJETADO E OBSERVADO .....	52

## Introdução

A educação, enquanto direito individual, responde não apenas às exigências contemporâneas relacionadas ao processo produtivo e de inserção profissional, mas também às relativas aos valores ligados ao exercício da cidadania social e política (Cury, 2002).

Constitui-se em um processo permanente e que se estende por toda vida da pessoa e integra sua formação como ser humano, resultando no desenvolvimento de suas habilidades nos aspectos mental, intelectual, socioemocional e físico (Vieira, 2017).

A educação se desenvolve em diferentes ambientes e instituições sociais: na escola, na família, nos templos religiosos, nos lares, nos locais de lazer (...) e em outros lugares em que há interação social (Vieira, 2017).

Na atualidade, quase a totalidade dos países apresenta a educação como direito garantido em textos legais e/ou constitucionais. Neste diapasão, a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, em seu artigo XXVI reconhece a garantia do acesso a esse direito a todos os cidadãos. Isto porque a educação se apresenta como uma dimensão fundante da cidadania, sendo tal princípio um elemento essencial para o desenvolvimento profissional – no campo individual -, e para o desenvolvimento tecnológico, econômico e social, a partir de uma visão mais ampla (Cury, 2002).

A Constituição Federal de 1988 prevê um conjunto de direitos fundamentais, dentre eles o direito à educação. Dispõe o texto Constitucional, em seu art. 205 que a educação é

*“direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”* (BRASIL, 1988)

Destaca-se que a cidadania e a dignidade da pessoa humana são princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, conforme preceitua o artigo 1º da Carta Magna.

Não obstante, o *caput* do art. 6º da Constituição Federal, constante do Capítulo II “Dos Direitos Sociais”, do Título II “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, fixa a educação como um dos direitos sociais. Por esta razão, o direito à educação é analisado sob a ótica de direito fundamental e de seu aspecto social (Vieira, 2017).

Ademais, destaca-se que o art. 23, inciso V da Carta Magna estabelece como competência comum dos entes federativos proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação. Aliás, recordando lições do Ministro Alexandre de Moares (2012), a atual Constituição caracteriza-se como constituição-dirigente, que define fins e programas de ação futura.

Assim, a efetivação da educação depende de iniciativas promovidas pelo Estado, nas três esferas de governo, pela sociedade e pela família. E neste diapasão, a implementação dos direitos fundamentais exige o desenvolvimento e a execução de programas governamentais, ou seja, de um conjunto de medidas a serem adotadas pela administração pública no que concerne à implementação de ações e projetos governamentais que resultem na produção de bens públicos e na prestação de serviços públicos que tornem esses direitos efetivos. A efetivação do direito fundamental é, pois, o produto de um processo administrativo (de gestão) e de governança desenvolvidos no âmbito da administração pública (Valle, 2011).

Neste sentido, a efetivação do direito fundamental está umbilicalmente ligada ao direito à boa governança e gestão públicas, pois estes influenciam a qualidade, em sentido amplo, dos serviços e bens públicos prestados e produzidos com a finalidade de operacionalizar os direitos fundamentais (Valle, 2011).

Dessa forma, se o processo de produção de bens e prestação de serviços públicos (de educação) não se coaduna com as boas práticas de gestão e governança, o resultado será a oferta de bens e serviços públicos ineficazes, ineficientes e que não atendem aos objetivos que deles se esperam em um Estado Democrático de Direito (Valle, 2011).

Neste contexto, os Tribunais de Contas exercem um papel fundamental no fomento à boa gestão e governança públicas, pois são instituições de controle externo da administração pública, de *status* constitucional, responsáveis por, dentre outras atribuições, avaliar a administração pública quanto a sua capacidade de produzir bens e serviços públicos efetivos, ou seja, que atendam aos seus objetivos e que produzam impacto na realidade social, econômica, científica e/ou tecnológica (Zimler, 2015) (Valle, 2011).

Essa avaliação pode se operacionalizar por meio de diversos instrumentos de controle externo de que se valem os Tribunais de Contas como a edição de normas orientadoras, a realização de auditorias e inspeções e, mais atualmente, a elaboração de indicadores, estes utilizados para avaliar o desempenho da gestão pública, dentre outros aspectos.

Nesse contexto, a avaliação de desempenho da Administração Pública tem sido objeto de discussão desde a implementação do Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRA, 1995), tendo o foco dessa avaliação se voltado para a melhoria da gestão dos recursos públicos. Os indicadores, nesta conjuntura, são utilizados com a finalidade não é apenas avaliar, mas também de apontar as fragilidades do objeto examinado aos gestores, subsidiando-os na tomada de decisão para adoção de medidas que corrijam falhas, mitiguem riscos e desvios e revisem as ações necessárias à consecução de direitos fundamentais (Zimmler, 2015).

É neste contexto que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) desenvolveu o I-EGM (Índice de Efetividade da Gestão Municipal), um indicador sintético composto por indicadores analíticos que avaliam a gestão pública municipal em sete dimensões, dentre as quais se encontra o indicador de avaliação da gestão das políticas de educação pública municipal, o denominado I-Educ.

Os resultados do I-Educ podem (ou devem) ser utilizados pelos gestores para adotar medidas de gestão que resultem na alteração dos processos, da forma como os serviços públicos de educação são prestados, o que impacta diretamente na efetivação do direito fundamental à educação daqueles que se utilizam desses serviços.

Dessa forma, se os parâmetros de avaliação adotados pelo I-Educ não forem capazes de gerar avaliações cujos resultados contribuam para promover melhorias nos processos e controles cujo desfecho seja a ampliação da qualidade e da efetividade dos serviços de educação, haverá o risco de o indicador agravar ainda mais os frágeis serviços decorrentes da execução das respectivas políticas públicas e, assim, depreciar a efetivação do direito fundamental operacionalizados por meio desses serviços públicos.

Assim, essa pesquisa analisa o papel dos Tribunais de Contas no controle externo das políticas de educação, especialmente com a utilização do I-Educ como ferramenta de avaliação da educação pública e orientadora das ações a serem adotadas pelo gestor na condução dessas políticas.

Para isso, essa pesquisa se utiliza do paradigma positivista e recorre a métodos quantitativos para avaliar a correlação entre o I-Educ e o principal indicador de qualidade da educação pública brasileira: o IDEB. Não se pretende analisar epistemologicamente o IDEB, mas sim investigar se o I-Educ é um indicador que contribui para a efetivação de políticas de educação de qualidade, tendo o IDEB como parâmetro.

Neste diapasão, segundo a classificação de Guba e Lincoln (1994), essa pesquisa caracteriza-se sob o paradigma positivista porque foram utilizadas técnicas estatísticas e

de ciência de dados aplicadas às ciências jurídicas e sociais para realizar as respectivas análises. Quanto à abordagem adotada, essa pesquisa é majoritariamente quantitativa, muito embora sejam adotadas técnicas interpretativista, segundo a classificação de Guba e Lincoln (1994), para realizar parte das análises.

Quanto aos procedimentos, a presente pesquisa classifica-se como documental, pois será realizada com base nos dados contidos nos documentos eletrônicos disponibilizados pelas instituições respectivas: IRB e INEP. Também pode ser classificada como *ex-post*, pois serão avaliados os resultados do I-Educ do Estado do Rio de Janeiro nos anos de 2016 a 2018 e do IDEB dos anos de 2017 e 2019, portanto, relativas às variáveis já ocorridas, buscando-se avaliar a existência de uma possível (co)relação entre elas.

Quanto à natureza, este trabalho se classifica como uma pesquisa básica, pois não tem a finalidade de desenvolver alguma aplicação prática relativamente ao seu objeto e tampouco se pretende gerar novos conhecimentos que contribuam para o desenvolvimento da ciência.

Por fim, quanto aos objetivos, é possível classificar a presente pesquisa como explicativa, uma vez que busca caracterizar o seu objeto, descrevendo suas características e determinar o porquê de os fenômenos observados ocorrerem.

Para a conduzir a pesquisa, foi elaborada a seguinte pergunta de pesquisa: o I-Educ é um instrumento de *accountability* que privilegia a efetivação do direito fundamental à educação?

Objetivo geral definido para a pesquisa foi avaliar se o I-Educ é um instrumento de controle externo adotado pelo TCE-RJ que contribui para a efetivação do direito fundamental à educação, considerando os parâmetros de qualidade definidos pelo Ministério da Educação e presentes no IDEB.

Os objetivos específicos foram: a) Analisar se existe correlação entre o I-Educ e o principal indicador da qualidade da educação brasileira: o IDEB; e b) Verificar se I-Educ avalia os processos e controles relativos aos aspectos de gestão das políticas educacionais que propõe avaliar.

Os dados para análise foram coletados da base de dados do I-EGM, disponibilizada no site do Ruy Barbosa, especificamente os relativos ao I-Educ dos municípios do Estado do Rio de Janeiro nos anos de 2017 e 2018, coletados pelo TCE-RJ, bem como os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB

do ano de 2019 disponibilizados no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

Embora tradicionalmente as pesquisas jurídicas não se valham de métodos quantitativos para realização das análises, os procedimentos que adotados neste trabalho utilizaram técnicas das ciências estatísticas e das ciências de dados aplicados às ciências sociais em benefícios da pesquisa jurídica.

Dessa forma, para avaliar se existe correlação entre os resultados do I-Educ e o IDEB, foi elaborado um algoritmo com o auxílio do software estatístico “R Studio” com a finalidade de verificar o grau em que a primeira variável influencia os resultados do segunda. Assim, foi possível analisar se o I-Educ é capaz de apontar os caminhos gerenciais que vão ao encontro dos parâmetros nacionais de qualidade definidos para a educação pública e se é um instrumento adequado ao fomento, pelos Tribunais de Contas, de medidas de efetivação do direito fundamental à educação.

As análises foram realizadas com base nos resultados apresentados pelo algoritmo e com os preceitos das teorias dos direitos fundamentais, do direito administrativo, da ciência política e das políticas públicas, em especial às relativas ao direito à educação.

Para verificar se os processos e controles das políticas de educação são efetivamente avaliados no I-Educ, será analisada se a concepção de seus questionários de avaliação se deu com a construção de questões que possibilitem a coleta de dados sobre os referidos processos e controles administrativos, conforme definição doutrinária aplicável. A partir de então se verificará se a interpretação dos resultados respectivos contribui para a elaboração de intervenções na gestão de políticas públicas de educação que garantam a efetividade desse direito fundamental.

Neste sentido, a evidenciação de que os resultados do I-Educ não são compatíveis com o que propõe o seu modelo conceitual, ou seja, se não forem capazes de indicar as melhorias que devem ser implementadas nos processos e controles que integram as ações inerentes à produção de bens e de prestação de serviços de educação pública com a finalidade de conferir-lhes qualidade e efetividade, as orientações decorrentes da aplicação desse indicador podem resultar na aplicação de (escassos) recursos públicos em iniciativas que não promovam uma gestão pública eficaz e eficiente e, conseqüentemente, em serviços públicos de qualidade e efetivos, sendo incompatíveis com os iniciativas que promovam o direito fundamental à boa gestão e governança públicas, como ensina Valle (2011).

Este fato pode resultar no comprometimento do atendimento do direito constitucional à educação, além de fragilizar a função institucional dos Tribunais de Contas, especial a do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, no sistema de *accountability* previsto na Constituição Federal.

Ademais, a concepção de um indicador de políticas públicas por uma instituição cujos membros não são representantes da sociedade pode veicular um modelo conceitual que não se coaduna com os interesses e necessidades desta última, resultando em mais um instrumento de fragilização das regras do jogo ou de aprofundamento do déficit democrático.

## CAPÍTULO 1 - A EDUCAÇÃO COMO DIREITO E COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO

A Constituição Federal de 1988 enumera um conjunto de direitos fundamentais que compreendem: a) os direitos individuais e coletivos; b) os direitos sociais; c) os direitos de nacionalidade; d) os direitos políticos; e e) os partidos políticos. São direitos que podem ser encontrados em todo texto Constitucional, mas também em tratados e convenções internacionais que versem sobre direitos humanos e dos quais o Estado brasileiro faça parte, nos termos da Carta Magna (Chimenti, Santos, Rosa e Capez, 2009, p.55).

A educação, além de ser um instrumento fundamental ao desenvolvimento do indivíduo como ser humano e de prepará-lo para o exercício da cidadania, enquanto direito fundamental (direito social) ela é capaz de alterar a sua realidade socioeconômica, pois lhe confere os mecanismos para realizar escolhas em um ambiente capitalista (Vieira, 2017) (Bordieu & Paseron, 2014). Em uma análise ampliativa, a educação é instrumento fundamental ao desenvolvimento social, tecnológico, científico e cultural de um país. Aliás, a educação é um instrumento de desenvolvimento cultural na medida em que inclui conhecimentos, crenças, artes, aspectos morais, legais, costumeiros e demais hábitos e capacidades que são adquiridas pelo ser humano enquanto membro social (Vieira, 2017).

Sob a ótica econômica, a educação tem o potencial de contribuir para o desenvolvimento de um país, tendo em vista que o possível desenvolvimento econômico, científico e tecnológico que ela pode provocar impactam na produção de riqueza nacional.

Relativamente à sua função social, Amartya Sen (2010) preceitua que a educação é um instrumento de garantia da liberdade dos cidadãos (Sen, 2010). Para o pesquisador indiano, o desenvolvimento deve ser encarado “*como um processo de alargamento das*

*liberdades reais de que uma pessoa goza*” (p.11). Continua afirmando que o progresso de uma sociedade deve ser avaliado em termos de alargamento das liberdades das pessoas e que a eficácia do desenvolvimento socioeconômico depende da ação livre dessas pessoas.

Assim, o que as pessoas podem realizar é influenciado

*“(…)pelas oportunidades econômicas, pelas liberdades políticas, pelos poderes sociais e por condições de possibilidade como a boa saúde, a educação básica, e o incentivo e estímulo às suas iniciativas”* (2010, p.12)

Isto significa que, quanto maiores e mais largas forem as oportunidades de acesso à direitos fundamentais, especialmente à educação, maior será seu impacto no desenvolvimento de uma sociedade.

Por sua vez, na teoria da reprodução social de Bordieu e Passeron (2014), uma política de educação efetiva é capaz de alterar o *status quo* da estrutura de classes de uma sociedade, permitindo ao indivíduo ter acesso a níveis de renda mais elevados, uma vez que poderá assumir funções mais qualificadas no sistema capitalista moderno.

Entretanto, para que os cidadãos sejam verdadeiramente livres e para que a educação seja um instrumento que promova a alteração do *status quo* do indivíduo, oportunizando-lhe mudar a classe social sua e a de sua família, não basta sua positivação no texto constitucional como direito fundamental.

Aliás, se um direito previsto no texto constitucional não tem efetivação, ou não é assim reconhecido pela sociedade como uma norma de provimento, sua previsão no texto constitucional pode ser considerada meramente formal, distanciando-o da realidade social, como se ele se encontrasse em uma mera folha de papel, parafraseando Ferdinand Lassalle (BARROSO, 2000).

Aliás, para o referido jurista, a constituição em seu sentido sociológico representa a soma dos fatores reais de poder predominantes em uma sociedade. A Constituição - e consequentemente as normas constitucionais – representam o que o povo realmente necessita e deseja, devendo haver uma relação entre o que se encontra escrito no texto constitucional e as forças determinantes de poder para existir uma constituição (BARROSO, 2000).

Em seu livro, “O que é uma Constituição?”, Lassalle leciona que a Constituição deve ser “o reflexo das forças sociais que estruturam e determinam o poder”, ou seja, deve refletir o que o povo necessita (considerando um Estado Democrático de Direito),



seus anseios, seus desejos, sob o risco de encontrar-se apenas uma folha de papel, sem aplicabilidade na sociedade. Para o autor “*de nada serve o que se escreve numa folha de papel se não se ajusta à realidade, aos fatores reais e efetivos de poder*” (2002, p.67-68).

Assim, se a educação, enquanto direito fundamental, é reconhecida pela sociedade – e pela doutrina da economia, da sociologia e de outras ciências – como essencial à promoção da liberdade do indivíduo e ao fomento ao desenvolvimento socioeconômico, é necessário que as medidas de efetivação desse direito fundamental, especialmente aquelas realizadas pelo Estado, sejam capazes de atender a esses desejos e anseios sociais.

## 1.1 A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO EM UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: O PROBLEMA DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO

Ao se discutir sobre conceitos, parâmetros e elementos vinculados ao termo “democracia”, não se pode olvidar de apresentar as discussões anunciadas por Norberto Bobbio. O autor afirma que:

“...o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) **que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos.** Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente.” (BOBBIO, 2009, p. 30) (grifo nosso).

Como se observa, nesta concepção Bobbiana, denominada por ele de “significado formal de democracia”, o regime democrático constitui-se de um “conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mas ampla de todos os interessados possíveis” (BOBBIO, 2009, p. 22).

Neste sentido, no regime democrático são instituídas normas, leis que regulam o “jogo político”, regra geral estabelecidas nas constituições dos Estados contemporâneos, e por isso capazes de caracterizar um regime como democrático, uma vez que em um Estado autocrático o poder nunca estaria em disputa e o povo nunca é chamado para tomar decisões (PEREIRA, 2012).

Num estado democrático, é a adoção deste conjunto de regras que regulam, antecipadamente e em Lei, quem poderá tomar decisões coletivas e por meio de quais procedimentos.

O autor ainda discute as formas de democracia representativa e direta, afirmando que embora ambas decorram do princípio da soberania popular, se diferenciam pelas modalidades e pelas formas como essa soberania se exerce (PEREIRA, 2012).

Neste diapasão, a democracia representativa é um produto do pensamento liberal, que pregava a instauração de um “Estado de Direito” em que as liberdades individuais, a igualdade jurídica perante a lei e o direito de participar das decisões políticas fosse garantido. Entretanto, a democracia representativa apresenta limitações, pois os Estados modernos são populosos e extensos (PEREIRA, 2012) (BOBIO, 2009).

Assim, na impossibilidade de se reunir todos os cidadãos em praça pública, da forma como ocorria nas “ágoras” da sociedade ateniense, os liberais estabeleceram um modelo de democracia representativa, onde todos aqueles que possuem os denominados “direitos políticos” tem a prerrogativa de escolher representantes para, em seu nome, tomar decisões públicas (PEREIRA, 2012).

Pelo mesmo motivo, Bobio (2009) defende que a democracia direta, em que as decisões públicas são tomadas diretamente pelos cidadãos, não são possíveis em um Estado Moderno, tendo em vista que seu volume populacional e sua extensão territorial inviabilizaria a tomada de decisões eficazes.

No Brasil, a Constituição Federal assegura mecanismos de democracia representativa, mas também cria institutos que possibilitam aos cidadãos a participação nas decisões públicas em arenas políticas específicas, sem a necessidade de eleição de um representante, seja de forma direta, como no caso dos orçamentos participativos, seja por meio de representantes em instituições como os Conselhos de Gestão (GASPARDO, 2018).

De toda sorte, na democracia representativa, ainda que com a existência de mecanismos que busquem a participação direta de cidadãos nas decisões públicas, nem sempre as suas vontades são convergentes com as resultantes das deliberações de seus representantes no parlamento, o que provem de uma crise de representatividade ou de déficit democrático (ACKERMAN, 1993).

No Brasil, o déficit democrático está relacionado fundamentalmente a dois fatores: a hegemonia do Poder Executivo em elaborar políticas públicas e na instabilidade das regras do jogo (MONTEIRO, 2006). A hegemonia do Poder Executivo se caracteriza,

principalmente, pelo poder de elaborar políticas públicas sobre as mais diversas áreas de atuação governamental, sobretudo de educação, por meio da expedição de Medidas Provisórias (BULOS, 2009). Estas, são leis elaboradas diretamente pelo Poder Executivo sem a consulta prévia ao parlamento e sem a previsão constitucional de discussão prévia com a sociedade civil quando ainda que seu conteúdo veicule política de relevante interesse e impacto social, a exemplo de políticas educacionais.

Muito embora as medidas provisórias devam, por determinação constitucional, serem submetidas à apreciação do Poder Legislativo, que tem a prerrogativa de convertê-las em leis ordinárias, seus efeitos financeiros, políticos, administrativos e jurídicos são produzidos desde a sua edição (BULOS, 2009).

Um exemplo emblemático é a o “Novo Ensino Médio”, política educacional elaborada pelo Governo Temer por meio da Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016, que introduziu uma ampla reforma no sistema educativo brasileiro sem qualquer debate público prévio, surpreendendo a população brasileira com a sua publicação oficial. Destaca-se que, após seu envio ao Congresso Nacional, foram realizadas audiências públicas e o projeto de lei resultante recebeu mais de quinhentas emendas (BRASIL, 2022).

Outro exemplo é o programa de escolas militares do governo Bolsonaro, elaborado por meio de Decreto Presidencial que sequer é enviado ao Poder Legislativo para apreciação e discussão (BRASIL, 2022).

Conforme ensina Tenório e Ferreira (2010, p. 72), a elaboração de políticas públicas deve ter como fundamento determinantes sociais, ou seja, modelos conceituais que pressupõem a seleção de aspectos da realidade, possibilitando o desenvolvimento de representações cognitivas que são construídas a partir de diversas abordagens teóricas.

Assim, a extensão do termo “qualidade da educação”, “melhorias da saúde pública” etc. são concepções abstratas e teóricas que fundamentarão o desenvolvimento de políticas públicas. Para que essas políticas reflitam os interesses e necessidades do público-alvo (crianças e adolescentes, suas famílias, professores, diretores de escola e outros atores, no caso de uma política educacional), a concepção dos determinantes sociais que as fundamentam deve (ou deveria) contar com a participação desses atores, de forma a contribuir para a redução do o *déficit* democrático.

Dessa forma, o *déficit* democrático, materializado na fragilidade das regras do jogo, que possibilita a elaboração de políticas públicas em detrimento dos mecanismos

democráticos, contribui para que essas políticas apresentem ações que não veiculam os interesses da maioria ou da sociedade em geral.

## 1.2 DIREITO À EDUCAÇÃO E DIREITO À BOA GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICAS

Conforme Lições de Vanice Regina Lírio do Valle (2011), os direitos fundamentais são operacionalizados por meio de programas e projetos governamentais que resultam na prestação de serviços e na produção de bens públicos ofertados à sociedade.

Relativamente à educação, iniciativas relacionadas à formação docente, infraestrutura das unidades escolares, alimentação e transporte escolares são algumas ações instituídas pela administração pública, nas três esferas de governo, para operacionalizar o direito fundamental à educação, resultando, assim, na produção de bens públicos e na prestação dos respectivos serviços de educação.

Entretanto, a efetividade dos direitos fundamentais implementados por meio desses bens e serviços públicos é diretamente proporcional à qualidade da gestão e da governança públicas (Valle, 2001).

E efetividade pode ser entendida como o impacto que as políticas públicas (de educação) provocam na sociedade: é a realização dos resultados esperados das políticas de educação que, para Bordieu e Passeron (1996) é a capacidade de alterar o nível de renda do indivíduo na sociedade capitalista moderna, com a consequente promoção de sua classe social.

Por sua vez, a eficácia pode ser definida como a capacidade de alcançar os resultados e metas definidas para um determinado programa governamental. A construção do número de escolas previstas, o atendimento ao número de alunos estabelecidos no programa são exemplos de ações que contribuem para a eficácia desses programas.

De igual modo, a realização de ações que favorecem a redução da taxa de evasão escolar pode ser considerada eficaz, tendo em vista a definição de resultados que a gestão porventura tenha definido para si mesma (SANTOS, 2012).

Neste contexto, mostra-se inequívoca a relação entre a capacidade de planejar e executar políticas educacionais e sua eficácia e efetividade, o que, por sua vez, está relacionado diretamente com a efetivação do direito fundamental à educação. Da mesma forma, a capacidade de definir objetivos e direcionar as ações estatais observando os mecanismos democráticos de orientação das ações governamentais se insere no aspecto

da governança pública, o que pode implicar em programas governamentais responsivos, ou seja, que atendam às expectativas do seu público-alvo.

A boa gestão e governança públicas configuram-se, pois, como direitos do cidadão, pois são essenciais à implementação do direito fundamental à educação e a outros direitos fundamentais. Significa dizer que as suas ausências implicam o desenvolvimento e execução de políticas públicas de pouca ou nenhuma eficácia e efetividade.

## CAPÍTULO 2: OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE EXTERNO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os Tribunais são instituições integrantes do sistema constitucional de *accountability* instituído pela Carta Magna. Nos termos do *caput* artigo 70 da Constituição Federal de 1988, o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido mediante a fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades e órgão das administrações públicas direta e indireta. Por simetria, o controle externo das administrações públicas estaduais, municipais e distrital ficará a cargo do respectivo Poder Legislativo (Zimler, 2015).

O artigo 71 da Carta Magna preceitua que a função constitucional de controle externo atribuída ao Parlamento será exercida com o auxílio do Tribunal de Contas da União, o que leva à interpretação equivocada de que os Tribunais de Contas são órgãos meramente auxiliares ou prepostos do Poder Legislativo. Uma interpretação míope e sobre a qual o Supremo Tribunal Federal já se manifestou:

“O Tribunal de Contas não é proposto do Legislativo. A função que exerce, recebe-a diretamente da Constituição que lhe define as atribuições” (STF – Pleno – DJ. 29.06.89, in RDA 158/196)

Neste sentido, os Tribunais de Contas não são órgão integrantes do Poder Legislativo, pois este, no âmbito federal e nos termos do artigo 44 da Constituição, é composto tão somente pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Essa posição de autonomia e independência dos Tribunais de Contas é apontada pela doutrina majoritária e pela jurisprudência do STF (Zimler,2015) .

Neste diapasão, o modelo constitucional que disciplina o controle externo da administração pública confere ao Tribunal de Contas da União, e por simetria aos demais Tribunais de Contas no âmbito dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal, autonomia (senão independência) funcional, administrativa, orçamentária e financeira (Zimler, 2015).

Essas autonomias funcional e administrativa lhe conferem poderes de autoadministração e auto-organização, que incluem iniciativa para apresentação de projetos de leis que tratam de matérias de sua competência, de tal forma que no âmbito da ADI nº 6986, a Relatora, Ministra Rosa Weber, observou que a possibilidade de o legislador estadual revisar as decisões cautelares da corte estadual de contas e de definir os parâmetros de proporcionalidade e de razoabilidade que serão aplicados em suas análises violam a autonomia do Tribunal e destacou que o modelo de controle externo previsto na Constituição Federal (artigo 75) é de reprodução obrigatória nas constituições estaduais (STF, 2021).

Em seu voto, a ministra também constatou que a Emenda Constitucional estadual 18/2019, de iniciativa parlamentar, viola a prerrogativa da iniciativa legislativa privativa dos Tribunais de Contas estaduais em tema relacionado a sua organização e seu funcionamento. A magistrada lembrou a jurisprudência do STF no sentido de que essa prerrogativa é exclusiva dos TCEs, como decorrência necessária da **independência** e da **autonomia** que são constitucionalmente asseguradas às Cortes de Contas (STF,2021).

Neste sentido, os Tribunais de Contas possuem independência e autonomia para exercer as atividades de controle externo que lhes foram atribuídas pelo texto constitucional. No exercício dessas atividades, os Tribunais de Contas as exercem por meio de diferentes funções que lhes são atribuídas pela doutrina.

## 2.1 FUNÇÕES ATRIBUÍDAS AOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO

Segundo lições de Luiz Henrique Lima (2021), as funções atribuídas aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios são formas de sistematização das diversas atividades que foram constitucionalmente delegadas ao Tribunal de Contas da União (TCU). Essas funções das Cortes de Contas são assim agrupadas: fiscalizadora; judicante; sancionadora; consultiva; informativa; corretiva; normativa. Pedagógica e de ouvidoria.

A maioria das atribuições dos Tribunais de Contas se insere na função fiscalizadora, que se operacionalizam por meio de auditorias e inspeções e cuja finalidade

é verificar em que medida uma situação ou condição (fato administrativo) está de acordo com o critério ou padrão (lei, jurisprudência ...). Inclui também a verificação da legalidade de concessão dos atos de aposentadoria, reforma e pensão (conforme art. 71, III da CF/88), a fiscalização de recursos repassados pela União, mediante convênio e outros instrumentos congêneres a Estados, Municípios e ao Distrito Federal (conforme art. 71, VI da CF/88) e diversas outras ações com a mesma finalidade definidas no texto constitucional.

Por sua vez, a função judicante se operacionaliza quando o Tribunal de Contas julga as contas dos administradores e dos demais responsáveis por bens e valores públicos, e as daqueles responsáveis por atos que resultem ou que possam resultar em danos ao erário (conforme art. 71, II da CF/88)). Ao julgar as contas, o Tribunal decide se elas são regulares, regulares com ressalva ou irregulares, podendo imputar-lhes débito, medida visando à recomposição do dano gerado ao erário (LIMA, 2021) (Zimler, 2015).

Na função sancionadora o Tribunal de Contas aplica as sanções previstas em Lei, seja em sua Lei Orgânica ou em outras Leis, conforme (LIMA, 2021). Essas sanções podem envolver:

- a) A aplicação de multa proporcional ao valor do prejuízo causado ao erário;
- b) Inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública;
- c) Declaração de inidoneidade do responsável em razão da prática de atos fraudulentos em processo licitatório e impedimento para participar, por até cinco anos, de certames licitatórios promovidos pela administração pública;
- d) Afastamento provisório do cargo por obstrução a auditoria ou inspeção;
- e) Decretação da indisponibilidade de bens.

Na imposição das sanções, os Tribunais de Contas devem assegurar o contraditório e a ampla defesa em obediência ao disposto no art. 5º, LV, da CF/88, *in verbis*:

*“Art. 5º*

*(...)*

*LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;” (BRASIL, 1988)*

No exercício da função consultiva, os Tribunais de Contas emitem parecer prévio sobre as contas de governo prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo a fim

de subsidiar o julgamento dessas contas pelo Poder Legislativo, conforme determina o artigo 71, inciso “P” combinado com o artigo 49, inciso “IX”, ambos da Constituição Federal (Lima, 2021).

Essa função também inclui também o exame, sempre em tese, de consultas feitas por autoridades legitimadas para formulá-las, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias de competência do Tribunal, conforme disciplina o inciso XVII do artigo 1º da Lei Orgânica do TCU. Inclui também a elaboração de parecer sobre indícios de despesas não autorizadas (CF, art. 72, §1º da CF/88) (LIMA, 2021), emitido por solicitação da comissão de deputados e senadores prevista no art. 166, §1º da CF – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

Ademais, se enquadram na sua função consultiva as recomendações – de caráter não compulsório – que o Tribunal emite ao identificar oportunidades de melhoria de desempenho, geralmente como resultado de auditorias de natureza operacional, ocasiões nas quais atua como uma verdadeira consultoria organizacional (conforme Artigo 250, inciso “III” do Regimento Interno do TCU) (LIMA, 2021).

Por sua vez, a função informativa é exercida quando da prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por suas Casas ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização exercida pelo Tribunal, conforme determina o art. 71, inciso “VII” da Constituição Federal. Compreende, ainda, representação ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados e o encaminhamento ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, de relatório das atividades do Tribunal, conforme preceitos constitucionais (LIMA, 2021).

Ainda em relação à função informativa, inclui-se nesta a emissão de alertas destinados aos órgãos e Poderes da União, como os alertas sobre ultrapassagem de 90% dos limites de gastos com pessoal, endividamento, operações de crédito e concessão de garantias e outros parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, art. 59, §1º). Por fim, outro exemplo é a informação prestada pelo Tribunal de Contas ao Ministério Público Eleitoral acerca da lista de responsáveis que tiveram suas contas julgadas irregulares, para fins de aplicação da norma de inelegibilidade, conforme artigo 91 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

No exercício da função corretiva, o Tribunal de Contas emite determinações, cuja cumprimento é compulsório, para que o gestor adote medidas para corrigir as falhas e impropriedades identificadas pelo Tribunal (LIMA, 2021).



Também no âmbito da função corretiva, os Tribunais de contas podem fixar prazo para que o gestor corrija as ilegalidades verificadas no âmbito das atividades de controle externo, além de poder sustar o ato administrativo impugnado, nos termos dos incisos “IX” e “X” da Constituição Federal (LIMA, 2021).

A função normativa decorre do poder regulamentar atribuído aos Tribunais de Contas pela Constituição e previstos em suas respectivas Leis Orgânicas. Esta prerrogativa lhes confere o poder de expedir instruções e atos normativos cujo cumprimento é obrigatório, sob pena de responsabilização, sobre matérias de sua competência e/ou a respeito dos processos e informações que lhes devam ser submetidos (LIMA, 2021) (Zimler, 2015).

No exercício da função de ouvidoria o Tribunal de Contas fomenta o controle social, na medida em que abre um canal de comunicação com a sociedade para receber denúncias ou representações sobre irregularidades ou ilegalidades ocorridas no âmbito da administração pública.

As denúncias e representações poderão ser apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação, sindicato ou responsáveis pelo controle interno, conforme preceitua os §§ 1º e 2º do art. 74 da Constituição Federal. No entanto, ao apurar o objeto das denúncias e representações, o Tribunal exerce a função fiscalizatória, que se dá por meio de auditorias e inspeções.

Por fim, e não menos importante, na função pedagógica os Tribunais de Contas orientam e informam a gestão e a governança públicas sobre as melhores práticas de gestão, seja mediante a publicação de cartilhas, de realização de seminários, de reuniões, de encontros de caráter educativo ou, ainda, por meio da expedição de recomendações para adoção de providências em sede de auditorias de natureza operacional. (LIMA, 2019).

Aliás, segundo o Manual de Auditorias Operacionais do TCU:

*“A auditoria operacional é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade<sup>3</sup> e se há espaço para aperfeiçoamento (ISSAI 3000/17)” (BRASIL, 2020)*

Por sua vez, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo assim dispõe sobre as auditorias operacionais:

*“A Auditoria operacional consiste em uma das vertentes de atuação deste Tribunal, que encontra respaldo nas disposições do artigo 32 da Constituição do Estado.*

*Tal vertente contempla a **avaliação do cumprimento dos programas de governo e do desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, em relação aos seus objetivos, metas e prioridades**, bem como quanto à alocação e uso dos recursos públicos.”(grifou-se) (Brasil, 2010)*

Neste diapasão, afirma-se que as auditorias operacionais são os principais instrumentos de controle externo dos Tribunais de Contas para avaliação da eficácia e da efetividade dos programas governamentais. Por se inserir na função pedagógica, a auditoria operacional se apresenta como um instrumento fundamental no processo de orientação dos gestores públicos e ao fomento à boa administração e governanças públicas por meio da intervenção desses órgãos de controle externo.

Por ser um instrumento independente de avaliação dos programas governo e do desempenho da gestão da educação pública, as auditorias operacionais podem (ou deveriam) utilizar parâmetros avaliativos capazes de medir os resultados, o alcance de objetivos e de metas em termos de políticas de educação, considerando os conceitos apresentados nos parágrafos pretéritos.

## 2.2 TRIBUNAIS DE CONTAS E OS INDICADORES DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

No que diz respeito às políticas públicas de educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é o principal parâmetro (indicador) para avaliação da qualidade da educação em vigor a nível nacional. Em tempo, não é redundante destacar que os indicadores são instrumentos utilizados no processo de avaliação e monitoramento de políticas públicas, com a finalidade de apresentar os resultados de seu desempenho e orientar os gestores sobre os rumos das políticas avaliadas, subsidiando o processo de tomada de decisões no sentido de corrigir possíveis desvios e de revisar ações (JANNUZI, 2005).

Neste diapasão, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo Desenvolveu o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, indicador sintético composto por sete indicadores que, segundo o seu modelo conceitual, descrito pelo Instituto Rui

Barbosa – IRB (2016), tem a finalidade de avaliar os processos e os controles adotados pelos gestores públicos com vistas a mitigar os riscos ao alcance das metas e dos resultados das políticas públicas (BRASIL, 2016). As áreas avaliadas são: meio ambiente, saúde, gestão fiscal, governança em tecnologia da informação, defesa civil, planejamento e educação (grifamos).

A cada área de avaliação do IEGM corresponde um indicador específico, de forma que o resultado do IEGM é composto pela soma dos resultados dos indicadores em cada uma daquelas dimensões de avaliação (BRASIL, 2016). Para este trabalho, importa o indicador do IEGM que avalia os processos e controles da educação: o I-Educ.

### 2.3 O I-EDUC COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

Os Tribunais de Contas, enquanto instituições constitucionais integrantes do sistema de *accountability*, possuem um papel fundamental para fomentar a boa gestão e governança públicas e, conseqüentemente, em promover a eficácia e efetividade dos serviços públicos de educação.

Essas Cortes de Contas utilizam diversos instrumentos para realizar as atividades de controle externo que lhes foram atribuídas pelo texto constitucional, destacando-se os que decorrem de sua função pedagógica, cuja finalidade tem caráter mais orientativo do que punitivo. Assim, no exercício da função pedagógicas os Tribunais de Contas podem elaborar cartilhas, notas técnicas, emitir recomendações e elaborar indicadores como forma de contribuir para a melhoria da gestão e da governança de seus jurisdicionados (LIMA, 2021).

É no contexto da prerrogativa de elaborar e aplicar indicadores que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo desenvolveu o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (I-EGM), indicador analítico composto por sete indicadores sintéticos, cada qual em uma área de atuação governamental (saúde, educação, meio ambiente, defesa civil, planejamento, gestão fiscal e governança em tecnologia da informação).

Atualmente o I-EGM é aplicado por todos os Tribunais de Contas do Brasil, em todos os municípios brasileiros.

No seu modelo conceitual, o I-EGM

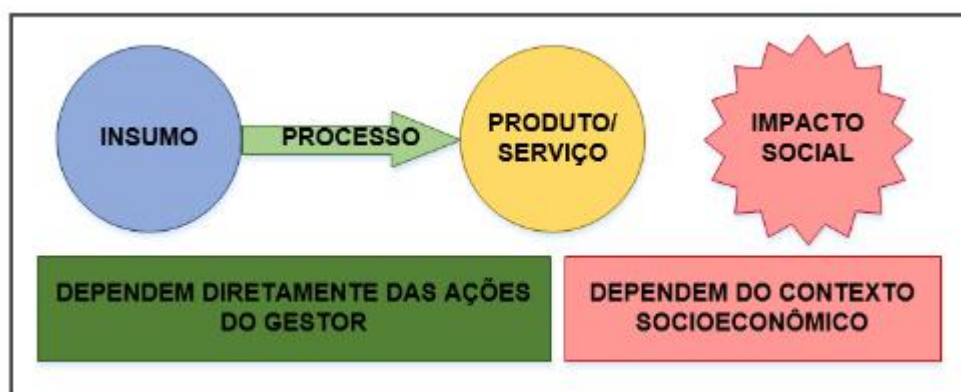
*“mensura o grau de aderência da gestão municipal a determinados processos e controles em sete áreas (...). O grau de aderência é mensurado a partir de pontuações atribuídas às questões pelo Tribunal de Contas de São Paulo e os processos e controles são*

*inquiridos a partir de questionários respondidos pelos municípios.” (IRB, 2015)*

Dessa forma, o I-Educ, indicador do I-EGM para avaliação da gestão da educação municipal, avalia o grau de adesão dessa gestão a determinados controles e processos por meio de um questionário, o qual é encaminhado aos gestores públicos responsáveis pelos sistemas de educação pública municipais.

A finalidade do I-EGM é avaliar se os processos (de trabalho), e os controles criados para garantir que eles sejam adequadamente executados, são capazes de transformar os insumos (recursos humanos, financeiros, tecnológicos, administrativos etc) em produtos e serviços que gerem impacto social (efetivos), conforme se verifica na figura a seguir:

Figura 1 – Modelo Conceitual do I-EGM



Fonte: Instituto Ruy Barbosa - IRB

Da análise da figura 1, verifica-se que o I-EGM apresenta a premissa de que a efetividade dos bens e serviços públicos é proporcional à qualidade e efetividade das ações (processos) adotadas pelo gestor na produção desses bens e serviços e dos controles criados para mitigar os riscos ao alcance dos objetivos específicos daqueles processos. Quanto mais efetivas a gestão e governança da administração pública, melhores, de mais qualidade e mais efetivos serão os serviços ofertados à população (Valle, 2011).

Neste sentido, Jannuzzi (2014) leciona que os indicadores são instrumentos que auxiliam os gestores no processo de tomada de decisão, pois são capazes de apontar as incongruências apresentadas pelo objeto que avalia. Assim, quando se tratar de indicadores que avaliam processos e controles utilizados na implementação de políticas de educação, esses indicadores apontam, ou deveriam apontar, as fragilidades que os

referidos processos e controles apresentam e, conseqüentemente, os seus aspectos intrínsecos que elevam o risco de os objetivos não serem alcançados.

Desta forma, o I-Educ, como elemento orientador no processo de tomada de decisões, deve(ria) contribuir para que estas decisões resultassem em serviços educacionais de maior qualidade, que promovessem o desenvolvimento do ser humano como membro social, que o preparasse para o exercício pleno da cidadania, que lhe permitisse ascender a classes sociais mais elevadas e que fossem capazes de gerar desenvolvimento econômico, conforme lições de Sen (2010) e de Bordieu e Passeron (2014).

Em outras palavras, o I-Educ deve contribuir para a implementação de políticas educacionais mais eficazes e efetivas e, conseqüentemente, para a efetivação desse direito fundamental.

O I-Educ é um indicador sintético, formado por diversos indicadores analíticos. Assim, dentre outros, integram o I-Educ indicadores que avaliam a formação acadêmica dos docentes do sistema municipal de educação, a atividade de planejamento em educação, a gestão infraestrutura e do transporte escolar e a gestão pedagógica.

Para realizar as avaliações, cada indicador do I-Educ é composto por questionários – em um total de sessenta e quatro -, que são aplicados aos gestores para coletar os dados que serão utilizados nas avaliações.

A cada um desses indicadores é atribuída uma pontuação, de forma que o resultado da avaliação da gestão educação municipal, ou seja, o resultado da avaliação do I-Educ para aquele município corresponde à soma das pontuações obtidas em cada um dos indicadores que o compõe.

A partir dessa soma, são atribuídas classificações, que podem ser consideradas níveis de maturidade da gestão educação municipal. Assim, a gestão municipal pode ser avaliada como de “baixo nível de adequação” até “altamente efetiva”, conforme apresentado na Tabela I.

Tabela 1.

**I-Educ: Critérios de avaliação**

<b>Classificação</b>	<b>Descrição da classificação</b>	<b>Condições para classificação</b>
<b>A</b>	Altamente efetiva	I- Educ com mais de 90% da pontuação máxima ou ao menos cinco indicadores com a classificação “A”
<b>B+</b>	Muito efetiva	I- Educ com pontuação maior ou igual a 75% e menor ou igual a 89,9% da pontuação máxima
<b>B</b>	Efetiva	I- Educ com pontuação maior ou igual a 60% e menor ou igual a 74,9% da pontuação máxima
<b>C+</b>	Em fase de adequação	I- Educ com pontuação maior ou igual a 50% e menor do que 59,9% da pontuação máxima
<b>C</b>	Baixo nível de adequação	I- Educ com pontuação inferior a 50% da máxima

Fonte: IRB

Entretanto, não se pode olvidar que o IDEB é o principal indicador utilizado para medir a qualidade da educação a nível nacional, cujos resultados devem ser considerados na gestão e governança da educação pública. O IDEB reúne em um só indicador

*“os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. O Ideb é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)” (BRASIL, 2021)*

O IDEB avalia o nível de aprendizagem dos estudantes e o grau de aprovação, reprovação e evasão escolar (fluxo escolar). Dessa forma, o indicador equilibra as duas dimensões de avaliação de forma que,

*“se um sistema de ensino retiver seus alunos para obter resultados de melhor qualidade no Saeb, o fator fluxo será alterado, indicando a necessidade de melhoria do sistema. Se, ao contrário, o sistema apressar a aprovação do aluno sem qualidade, o resultado das avaliações indicará igualmente a necessidade de melhoria do sistema” (BRASIL, 2021).*

O Ideb é o principal indutor de qualidade de políticas públicas de educação no país. Dessa forma, ao avaliar a qualidade da gestão dos serviços de educação, o I-Educ deve(ria) ser capaz de contribuir para a melhoria dos resultados de cada um dos parâmetros de qualidade indicados pelo IDEB e, conseqüentemente, para efetividade dos serviços de educação pública municipal.

### CAPÍTULO 3 – A CORRELAÇÃO ENTRE O I-EDUC E O IDEB

Como analisado no Capítulo 2, o I-Educ é o indicador utilizado pelos Tribunais de Contas para avaliar o grau de aderência da gestão municipal da educação a determinados processos e controles. Segundo o modelo conceitual apresentado, a aderência a esses processos e controles contribuirá para que as políticas públicas de educação apresentem a eficácia e a efetividade esperadas (IRB, 2015).

Entretanto, o IDEB é o indicador oficial utilizado pelo Governo Federal na avaliação das políticas de educação a nível nacional. Assim, é o principal parâmetro adotados pelos gestores no processo de tomadas de decisão no que concerne ao monitoramento, à revisão e à concepção de políticas educacionais.

Neste sentido, como segundo o seu modelo conceitual, o I-Educ avalia os esforços adotados pelo gestor público, ou seja os processos (ações) por ele executados bem como os controles implementados para tratar os riscos aos objetivos desses processos, é de se esperar que o I-Educ aponte ao gestor as fragilidades identificadas na gestão e na governança das políticas educacionais, de tal forma que as eventuais melhorias implementadas a partir dos resultados desse indicador reflitam na qualidade da educação pública e, conseqüentemente, no IDEB.

Neste diapasão, cabe destacar que o modelo conceitual do IDEB resume dois conceitos importantes em um indicador para representar o alcance da qualidade da educação básica: o fluxo escolar e o desempenho da aprendizagem dos estudantes. O primeiro representa a taxa de aprovação dos estudantes e é medido com base nos dados obtidos com o censo escolar. O segundo é obtido por meio do sistema do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB (INEP, 2020).

Por sua vez, o I-Educ possui questionários que avaliam a gestão pedagógica – especialmente as ações de autoavaliação e o processo de aprendizagem em leitura e escrita (Questionários nº 5,6,7 e 21) –, indicador este que mede o desempenho da gestão e da governança da educação pública em elementos que integram uma das variáveis do IDEB: o desempenho da aprendizagem escolar.

Entretanto, ao analisarmos os dados coletados com o questionário 21, verificamos que este apenas questiona se o município respectivo “utilizou algum programa específico que desenvolveu as competências de leitura e escrita de seus alunos na rede municipal”. Ato contínuo, requer a indicação de qual programa foi utilizado, bem como o percentual de cobertura desse programa por ano escolar (IRB, 2018).

O questionário não coleta dados sobre o planejamento, a execução e a avaliação de eventuais ações adotadas pelo gestor que favoreçam o processo de aprendizagem. Nem sequer apresentam questões que colem dados sobre a gestão de riscos ou, ainda, com a finalidade de avaliar os eventuais controles adotados pelo gestor público para tratar eventuais riscos aos objetivos das políticas educacionais.

Assim, o referido questionário não se coaduna com o modelo conceitual proposto pelo I-EGM, para o qual deveria ser avaliada a aderência da gestão municipal aos processos e controles que promovam a efetividade das políticas públicas.

Os questionários 5, 6 e 7 também são conduzidos no mesmo sentido: as perguntas apresentadas ao gestor não avaliam processos ou controles. No primeiro questionário, pergunta-se se “A prefeitura aplicou algum programa municipal de avaliação do rendimento escolar?” e por “Qual empresa?”. Nos questionários seguintes não se avalia as medidas (esforços) adotados pelo gestor para melhorar o rendimento escolar, ou para identificar as causas de um rendimento escolar indesejado, os riscos envolvidos e as medidas eventualmente adotados para saná-los. Mais uma vez, os dados coletados não são capazes de medir a aderência da gestão municipal aos processos e controles, conforme propõe o seu modelo conceitual.

Ademais, ao se observar as perguntas constantes dos formulários de avaliação do I-Educ, observou-se que o questionário Q-01 (Anexo II) tem por finalidade avaliar os controles e processos relacionados às medidas de gestão voltadas à redução da evasão escolar.

No entanto, neste questionário do I-Educ coletam-se dados somente relativos ao número de alunos que abandonaram os estudos segundo causas já pré-estabelecidas no próprio questionário. Não se indaga sobre quais medidas estão sendo adotadas pelo gestor público para enfrentar o problema (da evasão escolar) e muito menos lhe é dada a oportunidade de investigar as causas específicas que problema pode apresentar, senão aquelas já apontadas pelo Tribunal de Contas no âmbito do referido formulário.

Vale destacar que a evasão escolar é uma variável que influencia a taxa de aprovação escolar, indicador este que integra o modelo conceitual do IDEB. Assim, os dados colhidos pelo I-Educ por meio do questionário Q-01 não são adequados para avaliar suficientemente os processos e controles adotados pelo gestor para enfrentar a evasão escolar.

Quanto ao planejamento das ações necessárias à execução das políticas de educação, o I-Educ apresenta as seguintes questões (Questionário Q-09) (Anexo II):

“q8. O município possui o Plano Municipal de Educação?

q8.1. Informe o número da lei:

q8.2. Data da promulgação:” (BRASIL, 2016)

Observa-se que os dados coletados com as respostas apresentadas não permitem avaliar a atividade de planejamento das ações decorrentes das políticas públicas de educação, muito menos a gestão dos riscos associados aos objetivos estabelecidos, os controles elaborados e os processos executados.



Não obstante, foi elaborado um modelo de regressão logística binária, tendo o IDEB como variável dependente e o I-Educ como variável independente. A finalidade era avaliar se as variações no I-Educ poderiam explicar, de forma estatisticamente relevante, os respectivos resultados do IDEB. Foram realizados testes para avaliar a normalidade dos dados e o cumprimento dos pressupostos do modelo de regressão (Anexo I).

O resultado do modelo criado apresentou um valor de “p” para uma estatística “T”, que, segundo Fávero e Belfiore (2017, p. 68) apresenta as seguintes hipóteses:

$$H_0: \text{coeficiente} = 0 \rightarrow p > 0,05$$

$$H_1: \text{coeficiente} \neq 0 \rightarrow p \leq 0,05$$

A hipótese nula ( $H_0$ ), para o qual o coeficiente de correlação é igual a 0, será verdadeiro se o valor de p for maior do que 5%. Nessa situação, é possível afirmar que as variações do I-Educ não são estatisticamente significativas para explicar as respectivas variações no IDEB.

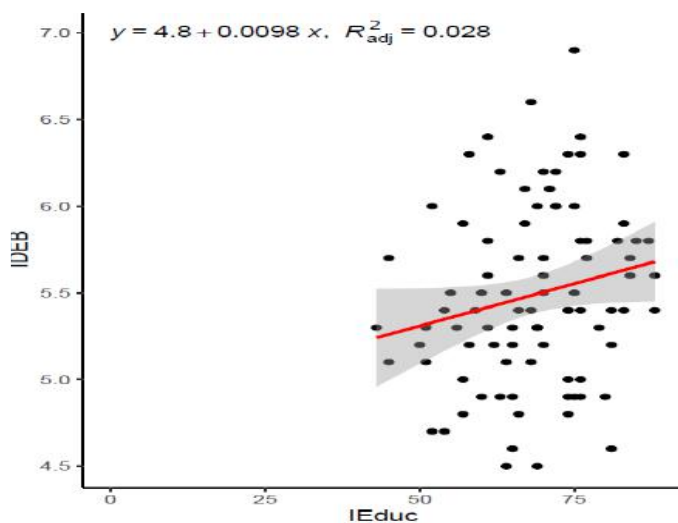
Na hipótese alternativa ( $H_1$ ), é possível afirmar que os resultados do I-Educ explicam de forma estatisticamente significativa as respectivas variações no IDEB caso o valor de “p” para o teste seja menor ou igual a 5%.

Entretanto, verificou-se que o valor da estatística “p” apresentada no modelo de regressão logística binária foi de 6,31% e, portanto, não permite que a hipótese nula seja rejeitada. Dessa forma, podemos concluir que não há razões estatísticas para afirmar que as variações positivas no I-Educ implicam, necessariamente em variações positivas no IDEB e vice-versa.

Isto significa que o I-Educ não é um indicador que adequado para orientar o gestor no processo de tomada de decisões quanto às políticas públicas que visem à qualidade da educação pública tendo o IDEB como parâmetro.

Não obstante, e para corroborar essa análise, é possível verificar no gráfico da regressão que não existe uma relação linear entre as variáveis “I-Educ” e “IDEB”, de forma que, mais uma vez, não é possível afirmar que as variações na primeira são capazes de explicar as variações ocorridas nesta última:

Gráfico 1: modelo de regressão linear logística binária



Fonte: elaborado pelo autor com auxílio do software estatístico R-Studio

A ausência de uma relação linear entre o I-Educ e o IDEB reforça o fato de que o primeiro não é adequado para orientar os gestores no processo de tomada de decisões quanto à políticas públicas de educação. Também não é um instrumento adequado a ser utilizado no processo de prestação de contas e de apuração de responsabilidade e de responsividade na gestão da educação pública brasileira.

Recorda-se que os indicadores são instrumentos utilizados pelos gestores para avaliar políticas públicas e orientá-los no processo de tomadas de decisões, especialmente quanto à revisão das ações que se mostrarem insuficientes; ao estabelecimento de medidas de tratamento de riscos inerentes ao processo de implementação de programas educacionais ou à definição de medidas necessárias ao alcance dos resultados pretendidos (Jannuzi, 2005).

Assim, os indicadores devem ser instrumentos que auxiliam o gestor na efetivação do direito fundamental à educação, orientando-os na elaboração e execução de políticas públicas que favoreçam a criação de uma sociedade livre, justa e solidária, que promova a dignidade da pessoa humana, que privilegie o exercício da cidadania e a preparação para o trabalho, dentre outros valores, fundamentos e objetivos estabelecidos para o Estado brasileiro na sua constituição e no ordenamento jurídico, conforme ensina Bulos (2009).

## Conclusões

Os Tribunais de Contas são instituições do Estado Brasileiro que exercem uma função fundamental no processo de *accountability*, seja por meio dos mecanismos de coerção que lhes foram assegurados pela lei, seja pelo exercício de sua função pedagógica (LIMA, 2021).

Neste sentido, a Lei outorga aos Tribunais de Contas a prerrogativa de expedir determinações, de cumprimento obrigatório pelos gestores, ou recomendações, que não são obrigatórias na forma proposta pela Corte de Contas, mas exigem do gestor a adoção de medidas para sanar os problemas identificados pelo Tribunal (LIMA, 2021).

Essas atribuições dos Tribunais de Contas, bem como sua posição institucional no sistema de *accountability* pátrio, lhe confere o poder e a prerrogativa de orientar os gestores públicos na gestão e na implementação de políticas públicas.

É neste diapasão que se insere o I-Educ: o indicador se apresenta como uma poderosa ferramenta de controle da administração pública que, ao mesmo tempo, representa um instrumento de controle externo utilizado pelos Tribunais de Contas e um indicador com potencial para influenciar o gestor público na definição de ações e no estabelecimento de diretrizes para efetivação de políticas de educação.

Entretanto, como se observou, o I-Educ não se coaduna com o modelo conceitual do I-EGM, indicador de que é parte integrante. Por não se coadunar com o modelo conceitual proposto, o I-Educ não se apresenta como um instrumento apto a orientar o processo decisório concernente à elaboração, avaliação e implementação de políticas públicas de educação.

Com isto, é possível observar as seguintes consequências: a) o I-Educ, tal como concebido e executado, favorece, no mínimo, a manutenção do *status quo* no que diz respeito à gestão de políticas de educação, ou seja, não contribui para a melhoria da gestão dessas ações, o que prejudica a efetivação do direito fundamental a ela correlato; b) o indicador não auxilia o processo decisório de políticas públicas, e conseqüentemente não privilegia a implementação de medidas de melhorias nas políticas educacionais voltadas à formação de indivíduos aptos ao exercício pleno da cidadania.

Por não ser um instrumento passível a embasar o processo decisório, mormente no que diz respeito à avaliação de políticas de educação, o I-Educ não contribui para a implementação de políticas que apresentem o potencial para formar indivíduos capazes de realizar escolhas em um ambiente capitalista, como preceituam Bordieu e Passeron (2014). Ao contrário, o indicador não se apresenta como um instrumento hábil à realização de políticas de educação que alterarem a realidade socioeconômica dos indivíduos.

Neste mesmo diapasão, com a adoção do I-Educ, a avaliação e a revisão das políticas de educação não resultam em ações públicas que promovam a formação de indivíduos capazes de alterar a sua realidade econômica. Ao contrário, apresenta o potencial de manter o *status quo* da estrutura de classes, favorecendo o *status* da classe dominante e assim se manter e a garantir que as classes sociais menos privilegiadas permaneçam dessa forma.

Dessa maneira, sob a ótica econômica, por não auxiliar na melhoria dos processos e controles e por não contribuir na gestão dos riscos aos objetivos das políticas educativas, o I-Educ não se apresenta, ainda, como um mecanismo capaz de auxiliar no desenvolvimento econômico, científico e tecnológico, tendo em vistas estarem estas dimensões do desenvolvimento umbilicalmente vinculadas à qualidade da educação (Sen, 2010).

Ademais, a avaliação de políticas de educação deveria incluir os destinatários dessa política. O I-Educ não permite a participação da sociedade na avaliação de políticas educativas, na medida em que esta função fica reservada a um órgão de caráter, até certo ponto, técnico.

Dessa forma, muito embora os membros dos Tribunais de Contas sejam escolhidos por representantes eleitos, estes mesmos membros não são eleitos, direta ou indiretamente pelo povo ou por seus representantes. Não são, pois, representantes do povo. Ao contrário, possuem o *status* de magistrados, de membros do Poder Judiciário.

Esse fato prejudica o modelo democrático estabelecido pelo Estado brasileiro. Aliás, a Constituição Federal, em seu artigo 205, estabelece que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, **será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade**, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (grifou-se) (BRASIL, 1988).

Ademais, um dos princípios estabelecidos pela nossa Constituição para a educação é a “**gestão democrática** do ensino público, na forma da lei” (grifou-se), conforme preceitua o inciso “VI” de seu artigo 206.

Nos ensinamentos de Bobbio, a democracia caracteriza-se por um conjunto de regras “*que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos*” (2009, p. 29-30). Na democracia, as decisões são tomadas com a participação mais ampla de todos os interessados possíveis.

Entretanto, não foram observadas evidências de que as avaliações das políticas de educação implementadas pelos Tribunais de Contas são instrumentos que privilegiam a democracia no sentido Bobbiano. Seja porque não amplia a participação da coletividade no processo de avaliação das políticas de educação, seja porque a própria decisão sobre as avaliações é adotada em um ambiente institucional em que essa participação coletiva não é privilegiada. Dessa forma, a utilização do I-Educ como instrumento de avaliação de políticas educacionais torna-se um mecanismo com potencial para aprofundar o *déficit* democrático.

Vale ainda destacar que a utilização de indicadores como mecanismos de subsídio ao processo decisório é considerada uma boa prática no modelo de gestão gerencial e que, em tese, devem contribuir para a qualidade da gestão e da governança públicas, conforme ensinamentos de Valle (2011).

Ao subsidiar o processo decisório, os indicadores apontam as correções que devem ser promovidas, os riscos eventualmente realizados e as ações que precisam ser revistas ou elaboradas (Jannuzzi, 2005). Os indicadores apresentam a capacidade de contribuir para tornar as ações governamentais mais efetivas, na medida em que embasam o processo de planejamento, monitoramento e implementação de políticas públicas, sendo, assim, ferramentas úteis à garantia do direito fundamental à boa gestão e governança públicas, conforme doutrina de Valle (2001).

Por fim, é importante pontuar que os Tribunais de Contas possuem um papel fundamental no fomento à boa governança e gestão públicas, mas a utilização do I-Educ como ferramenta de avaliação de políticas de educação deve ser revisto, de forma a torná-lo um instrumento que privilegie a efetivação do direito fundamental à educação, que favoreça o fortalecimento da democracia e, principalmente, que contribua para a elaboração de políticas públicas de educação libertadoras e promotoras de ascensão de classes sociais.

Para isto, o indicador deve ser revisto à luz da constituição federal, envolvendo a participação da coletividade no processo de concepção de seu modelo conceitual e de avaliação de políticas educativas.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 4ª ed. rev. amp. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. A Reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino. 7ª Edição. Ed. Vozes São Paulo, 2014

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) acesso em 08.01.2022

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). Manual de Auditoria Operacional. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual\\_auditoria\\_operacional\\_4\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf) Acesso em: 16/07/2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP). Processo TC nº 01693/026/10, fls. 24. Disponível em: [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/xii\\_-\\_auditorias\\_operacionais\\_0.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/xii_-_auditorias_operacionais_0.pdf) Acesso em 16/07/2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à Igualdade, direito à diferença. Cadernos de Pesquisa, n. 116, pp. 245-262, julho/2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/x6g8nsWJ4MSk6K58885J3jd/?lang=pt>

CHIMENTI, Ricardo Cunha; SANTOS, Marisa Ferreira dos; ROSA, Márcio Fernandes Elias; CAPES, Fernando. Curso de Direito Constitucional. 6ª Edição. Ed. Saraiva, São Paulo, 2009.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. Revista de Estudos Avançados, 32(98), pp. 65-88, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/jGVkdSF8SjLPjQkxCckWTQG/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 16/07/22.

GUBA, E.G.; LINCOLN, Y.S. Competing paradigms in qualitative research. In: DENZIN, N. K., LINCOLN, Y.S. (Eds.). Handbook of qualitative research. Thousand Oaks: Sage, 1994. P. 105-119.

Instituto Ruy Barbosa (IRB). Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/iegm/>

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/> acesso em 09/08/2022.

JANNUZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Revista do Serviço Público, 56(2), p. 137-160

Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222> , acesso em 16/07/22.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 9ª Ed. Ed. Gen, São Paulo, 2021

LOCKEN, Sabrina Nunes. *Controle Compartilhado das políticas públicas*. Ed. Forum. Belo Horizonte: 2018.

MACHADO, Máira Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 28ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PEREIRA, Antônio Kevan Brandão. A concepção democrática de Bobbio: uma defesa das regras do jogo. *Revista de Estudos de Política*, 1(1), pp. 53-67, 2012. Disponível em: <http://revistas.ufcg.edu.br/ch/index.php/REP/article/view/9> Acesso em: 28/06/22.

PDRAE. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2017.

SANTOS, Maria de Paula Gomes. *Políticas Públicas e Sociedade*. 2ª Ed. CAD, UFSC. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC. Disponível em: <https://canal.cecierj.edu.br/012016/c154043de54334d745a61490d59b03a6.pdf>

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. (1ª Ed). Ed. Companhia de Bolso. São Paulo, 2010.

SOARES, Jailson Ribeiro; BORDIN, Ronaldo; ROSA, Roger dos Santos. Indicadores de gestão e de qualidade nas instituições de ensino superior brasileiras – 2009-2016. *Revista Eletrônica de Administração*. Vol. 25. Nº 2 (maio/agosto). 2019, p. 215.239. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.250.95100>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Norma que permitia revisão das decisões do Tribunal de Contas do RN é inconstitucional, decide STF: para plenário, a medida viola a autonomia da Corte de Contas. STF, 09.12.2021, Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=478008&ori=1>

VALLE, Vanice Regina Lirio do. *Direito Fundamental à boa administração e governança*. Ed. Forum, Belo Horizonte, 2011.

VERGARA, Sylvia Constant. *Métodos de Pesquisa em Administração*. 2ª Edição. Ed. Atlas, São Paulo, 2006.

VIEIRA, Andréa Fioroti Zacarias. *O Direito Fundamental à Educação Básica na Constituição Federal*. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2017

ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e Controle*. 4ª Edição. Ed. Fórum. Belo Horizonte, 2015.

## Anexo I – Algoritmo da regressão logística

```
> variables<-read.csv2("variaveis.csv", stringsAsFactors = TRUE)
> glimpse(variables)
#resultados
#Rows: 89
#Columns: 4
#Município      <fct> ANGRA DOS REIS, APERIBÉ, ARARUAMA, AREAL, ARMAÇÃO
#DOS BÚZIO...
# LogroIDEB      <fct> no, no, no, sí, sí, no, no, no, no, no, sí, no, no, no, no,...
# Formacion_docente <int> 79, 88, 56, 87, 100, 51, 52, 78, 85, 73, 26, 60, 100, 75, 7...
# Monitoreo_desercion <fct> sí, no, sí, sí, sí, sí, no, sí, no, sí, sí, sí, sí, sí, sí,...

> View(variables)
> levels(variables$LogroIDEB)
# [1] "" "no" "sí"
> levels(variables$Monitoreo_desercion)
# [1] "" "no" "sí"
#elaborando el modelo de regresión logísitica:
> RegresionLog <- glm(LogroIDEB ~ Formacion_docente + Monitoreo_desercion,
+      family = binomial(link = 'logit'), data = variables)
>#verificando la ausencia de outliers
> plot(RegresionLog, witch = 5)
> summary(stdres(RegresionLog))
# Resultados:
#  Min. 1st Qu.  Median   Mean 3rd Qu.  Max.
#-0.80703 -0.53584 -0.42978  0.01109 -0.24671  3.75412
# verificando la ausencia de multicolinealidad
> pairs.panels(variables)
> vif(RegresionLog)
Formacao_docente Monitoramento da evasao
      1.005344      1.005344
> plot(RegresionLog, witch = 5)
```



```

> pairs.panels(variables)
# verificando os resultados das estatísticas do modelo
> summary(RegresionLog)
# resultado do resumo da
#Call:
#glm(formula = LogroIDEB ~ Formacion_docente + Monitoreo_desercion,
# family = binomial(link = "logit"), data = variables)

#Deviance Residuals:
#  Min    1Q  Median    3Q   Max
# -1.0220 -0.7380 -0.5994 -0.3527  2.3513

#Coefficients:
#              Estimate Std. Error z value Pr(>|z|)
#(Intercept)    -4.31801   1.46509  -2.947  0.00321 **
#Formacion_docente  0.03138   0.01618   1.940  0.05241 .
#Monitoreo_desercionsí 0.80295   0.69748   1.151  0.24964
---
#Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

#(Dispersion parameter for binomial family taken to be 1)

# Null deviance: 91.816 on 87 degrees of freedom
#Residual deviance: 86.216 on 85 degrees of freedom
# (1 observation deleted due to missingness)
#AIC: 92.216

#Number of Fisher Scoring iterations: 4
#Calculando las razones de probabilidades y los intervalos de confianza
> exp(cbind(OR = coef(RegresionLog), IC = confint.default(RegresionLog)))
#              OR    2.5 %  97.5 %
#(Intercept)    0.01332636 0.0007544358 0.2353971

```

#Formacion\_docente 1.03187727 0.9996726462 1.0651194

#Monitoreo\_desercionsí 2.23212427 0.5688799979 8.7582246

## Anexo II – Questionários do I-Educ

**q8.** O município possui o Plano Municipal de Educação?  
**q8.1.** Informe o número da lei:  
**q8.2.** Data da promulgação:

Município	q8	q8.1	q8.2
-----------	----	------	------

Angra dos Reis	Sim	3357/2015	2015-07-02 00:00:00
Aperibe	Sim	Lei nº 607/2015	2015-07-21 00:00:00
Araruama	Sim	Lei municipal nº 1961/15	2015-06-24 00:00:00
Areal	Sim	Lei Municipal nº 859/15	2015-06-22 00:00:00
Armacao dos Buzios	Sim	1114/15	2015-06-30 00:00:00
Arraial do Cabo	Sim	Lei Municipal nº 1931/15	2015-06-24 00:00:00
Barra do Pirai	Sim	2574/15	2015-06-30 00:00:00
Barra Mansa	Sim	Lei 4453	2015-06-18 00:00:00
Belford Roxo	Sim	lei Municipal nº 1529/2015	2015-06-24 00:00:00
Bom Jardim	Sim	Lei Municipal nº 1432/15 e Lei Municipal nº 1458/16	2015-06-05 00:00:00
Bom Jesus do Itabapoana	Sim	1.178/15	2015-06-24 00:00:00
Cabo Frio	Sim	2250/09	2009-12-11 00:00:00
Cachoeiras de Macacu	Sim	2056/2015	2015-06-24 00:00:00
Cambuci	Sim	233/2016	2015-06-03 00:00:00
Campos dos Goytacazes	Sim	Lei 8653 de 2015	2015-06-11 00:00:00
Cantagalo	Sim	Lei Municipal n.º 1.275/2015	2015-06-25 00:00:00
Carapebus	Sim	Lei municipal nº 632/15	2015-09-08 00:00:00
Cardoso Moreira	Sim	0525 de 24 de junho de 2015	2015-06-24 00:00:00
Carmo	Sim	1763/15	2015-06-27 00:00:00
Casimiro de Abreu	Sim	Lei Municipal nº. 1.693/15	2015-06-12 00:00:00
Comendador Levy Gasparian	Sim	675/2009	2009-12-28 00:00:00
Conceicao de Macabu	Sim	1.392/2015	2015-07-22 00:00:00

Cordeiro	Sim	Lei Municipal nº 1987/15	2015-06-15 00:00:00
Duas Barras	Sim	1183/15	2015-06-18 00:00:00
Duque de Caxias	Sim	Lei municipal nº 2713/15	2015-06-30 00:00:00
Engenheiro Paulo de Frontin	Sim	Lei Municipal nº 1178/2015	2015-07-31 00:00:00
Guapimirim	Sim	Lei Municipal nº 859/2015.	2015-06-24 00:00:00
Iguaba Grande	Sim	1174/2015	2015-06-24 00:00:00
Itaboraí	Sim	Lei municipal 2556/15	2015-06-22 00:00:00
Itaguaí	Sim	3324	2015-07-17 00:00:00
Italva	Sim	1086/2015	2015-06-24 00:00:00
Itaocara	Sim	1019/15	2015-06-24 00:00:00
Itaperuna	Sim	718/15	2015-06-23 00:00:00
Itatiaia	Sim	13.005/14	2014-06-25 00:00:00
Japeri	Sim	Lei Municipal nº 1301/15	2015-06-23 00:00:00
Laje do Muriaé	Sim	736/2015	2015-06-29 00:00:00
Macaé	Sim	4106/2015	2015-06-23 00:00:00
Macuco	Sim	Lei municipal nº 705/15	2015-06-18 00:00:00
Mage	Sim	2326/2016	2016-12-19 00:00:00
Mangaratiba	Sim	LEI Nº.963/2015 DE 22 DE JUNHO DE 2015	2015-06-22 00:00:00
Maricá	Sim	2613/2015	2015-09-17 00:00:00
Mendes	Sim	Lei Municipal nº 1780/15	2015-06-30 00:00:00
Mesquita	Sim	Lei Nº 908	2015-06-29 00:00:00
Miguel Pereira	Sim	Lei municipal nº 2913/15	2015-06-30 00:00:00

Miracema	Sim	Lei Municipal Nº 1602/15	2015-06-13 00:00:00
Natividade	Sim	817/2017	2017-08-16 00:00:00
Nilopolis	Sim	6547/17	2017-11-01 00:00:00
Niteroi	Sim	Lei municipal nº 3234/16	2016-08-04 00:00:00
Nova Friburgo	Sim	Lei municipal nº 4395/15	2015-06-24 00:00:00
Nova Iguaçu	Sim	4504/15	2015-09-19 00:00:00
Paracambi	Sim	Lei Municipal Nº. 1.169/2015	2015-06-30 00:00:00
Paraíba do Sul	Sim	Lei Municipal 3187/15	2015-05-28 00:00:00
Paraty	Sim	Lei municipal nº 2028/15	2015-12-21 00:00:00
Paty do Alferes	Sim	411 DE 04 DE JULHO DE 1997, ALTERADA PELA LEI Nº 687 DE 13 DE OUTUBRO DE 2000	2000-10-13 00:00:00
Petropolis	Sim	7334/2015	2015-07-23 00:00:00
Pinheiral	Sim	Lei Municipal 1008/18	2018-05-14 00:00:00
Pirai	Sim	1205/15	2015-06-16 00:00:00
Porciuncula	Sim	1645/2007	2007-06-21 00:00:00
Porto Real	Sim	Lei municipal nº 549/15	2015-06-23 00:00:00
Quatis	Sim	Lei Municipal nº 883/2015	2015-07-14 00:00:00
Queimados	Sim	Lei nº 1251/15	2015-08-04 00:00:00
Quissama	Sim	LEI MUNICIPAL Nº 13.005/14	2015-06-24 00:00:00
Resende	Sim	Lei nº 3.190/2015 alterada pela Lei nº 3.328/2017	2017-12-14 00:00:00
Rio Bonito	Sim	2070	2015-06-23 00:00:00
Rio Claro	Sim	802/05	2005-10-23 00:00:00
Rio das Flores	Sim	Lei Municipal nº 1808/15	2015-06-18 00:00:00

Rio das Ostras	Sim	1898/15	2015-06-19 00:00:00
Santa Maria Madalena	Sim	Lei nº 1967/2015	2015-06-25 00:00:00
Santo Antonio de Padua	Sim	3664/15	2015-06-19 00:00:00
Sao Fidelis	Sim	Lei Municipal n.º 1.442/2015	2015-06-23 00:00:00
Sao Francisco de Itabapoana	Sim	20	1997-12-08 00:00:00
Sao Goncalo	Sim	Lei municipal 658/2015	2015-12-07 00:00:00
Sao Joao da Barra	Sim	Lei n.º 367	2015-07-08 00:00:00
Sao Joao de Meriti	Sim	Lei 2183 de 24 de abril de 2018/ Lei 2004 de 17 de junho de 2015	2018-04-24 00:00:00
Sao Jose de Uba	Sim	427	2016-12-06 00:00:00
Sao Jose do Vale do Rio Preto	Sim	1952/20158	2015-12-02 00:00:00
Sao Pedro da Aldeia	Sim	2606/15	2015-06-22 00:00:00
Sao Sebastiao do Alto	Sim	706/2015	2015-07-15 00:00:00
Sapucaia	Sim	2593	2015-06-18 00:00:00
Saquarema	Sim	1427/15	2015-06-24 00:00:00
Seropedica	Sim	Lei Municipal 566/15.	2015-07-01 00:00:00
Silva Jardim	Sim	1663/15	2015-06-26 00:00:00
Sumidouro	Sim	Lei nº1.116	2015-06-24 00:00:00
Tangua	Sim	0971 de 24 de junho de 2015	2015-06-24 00:00:00
Teresopolis	Sim	Lei Municipal nº 3379/15	2015-06-24 00:00:00
Trajano de Moraes	Sim	Lei Municipal nº 963/15	2015-06-24 00:00:00
Tres Rios	Sim	4208 de 22 de junho de 2015	2015-06-30 00:00:00
Valenca	Sim	Lei municipal nº 2865/15	2015-06-24 00:00:00

Varre-Sai	Sim	Lei Municipal nº 775/15	2015-08-20 00:00:00
Vassouras	Sim	Lei Municipal nº2.82015	2015-07-07 00:00:00
Volta Redonda	Sim	5345/17	2017-05-30 00:00:00

**q1.** A prefeitura municipal realizou ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar - Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano)?

**q1.1.** Quantas crianças abandonaram os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) por necessidade de trabalho?

**q1.2.** Quantas crianças abandonaram os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) por dificuldades de aprendizado?

**q1.3.** Quantas crianças abandonaram os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) por causa de doenças crônicas?

**q1.4.** Quantas crianças abandonaram os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) por falta de incentivo dos pais?

**q1.5.** Quantas crianças abandonaram os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) por mudança de endereço?

**q1.6.** Quantas crianças abandonaram os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) por outros motivos?

Município	q1	q1.1	q1.2	q1.3	q1.4	q1.5	q1.6	Total
Angra dos Reis	Sim	0	4	47	6	5	37	99

Aperibe	Não							
Araruama	Sim	0	0	0	60	72	17	149
Areal	Sim	0	0	0	0	2	2	4
Armação dos Buzios	Sim	0	0	0	0	2	0	2
Arraial do Cabo	Sim	0	0	0	0	15	4	19
Barra do Pirai	Não							
Barra Mansa	Sim	40	12	0	0	0	0	52
Belford Roxo	Não							
Bom Jardim	Sim	0	0	0	0	0	0	0
Bom Jesus do Itabapoana	Sim	0	0	3	0	0	0	3
Cabo Frio	Sim	27	0	10	0	13	0	50
Cachoeiras de Macacu	Não							
Cambuci	Sim	0	0	0	0	0	0	0
Campos dos Goytacazes	Sim	0	1342	2651	1048	260	678	5979
Cantagalo	Sim	0	0	0	6	0	0	6
Carapebus	Sim	0	0	0	0	0	10	10
Cardoso Moreira	Não							
Carmo	Sim	0	0	0	0	0	8	8
Casimiro de Abreu	Não							
Comendador Levy Gasparian	Sim	0	0	0	0	0	0	0
Conceição de Macabu	Sim	0	0	0	0	0	5	5
Cordeiro	Sim	0	0	0	0	0	29	29
Duas Barras	Sim	0	0	0	0	0	0	0
Duque de Caxias	Sim	0	0	0	0	0	639	639
Engenheiro Paulo de Frontin	Sim	0	0	0	0	0	0	0
Guapimirim	Sim	0	0	0	0	0	13	13
Iguaba Grande	Sim	0	0	0	0	1	0	1
Itaboraí	Sim	0	5	3	36	13	107	164
Itaguaí	Sim	0	0	0	0	0	242	242
Italva	Sim	0	0	0	0	0	3	3
Itaocara	Sim	0	0	0	0	0	0	0
Itaperuna	Sim	0	0	0	0	0	0	0
Itatiaia	Sim	0	0	0	0	0	0	0
Japeri	Sim	0	0	0	0	0	135	135
Laje do Muriaé	Sim	0	0	0	0	0	0	0
Macaé	Sim	0	5	0	5	0	3	13
Macuco	Sim	0	0	0	0	0	0	0
Mage	Sim	0	430	0	123	270	340	1163
Mangaratiba	Não							
Maricá	Sim	0	0	0	0	0	35	35
Mendes	Não							
Mesquita	Sim	1	0	5	7	9	136	158
Miguel Pereira	Sim	0	0	0	2	0	0	2
Miracema	Sim	0	0	0	0	0	0	0
Natividade	Sim	0	0	0	0	0	0	0
Nilópolis	Sim	0	0	0	0	145	0	145
Niterói	Não							
Nova Friburgo	Não							
Nova Iguaçu	Sim	0	0	3	45	32	42	122
Paracambi	Não							



Paraíba do Sul	Sim	0	0	0	0	0	4	4
Paraty	Não							
Paty do Alferes	Não							
Petropolis	Não							
Pinheiral	Sim	0	0	0	5	0	0	5
Pirai	Sim	0	0	0	0	0	5	5
Porciuncula	Sim	0	0	0	0	0	0	0
Porto Real	Sim	0	0	0	0	0	0	0
Quatis	Sim	0	0	0	0	0	0	0
Queimados	Sim	0	0	0	0	0	0	0
Quissama	Sim	0	0	0	0	0	29	29
Resende	Não							
Rio Bonito	Sim	0	7	10	0	100	15	132
Rio Claro	Não							
Rio das Flores	Sim	0	2	0	0	0	0	2
Rio das Ostras	Sim	0	0	0	0	0	55	55
Santa Maria Madalena	Sim	5	15	5	4	30	0	59
Santo Antonio de Padua	Não							
Sao Fidelis	Sim	0	0	0	0	0	11	11
Sao Francisco de Itabapoana	Sim	0	45	0	0	0	0	45
Sao Goncalo	Não							
Sao Joao da Barra	Sim	0	0	0	0	0	109	109
Sao Joao de Meriti	Não							
Sao Jose de Uba	Sim	0	0	0	0	0	0	0
Sao Jose do Vale do Rio Preto	Sim	0	0	0	1	0	0	1
Sao Pedro da Aldeia	Sim	0	0	0	0	0	0	0
Sao Sebastiao do Alto	Sim	0	0	0	0	0	0	0
Sapucaia	Sim	0	0	0	0	0	25	25
Squarema	Sim	0	0	0	3	38	0	41
Seropedica	Não							
Silva Jardim	Sim	0	0	2	0	0	7	9
Sumidouro	Sim	0	0	0	0	0	1	1
Tangua	Sim	0	0	0	0	6	8	14
Teresopolis	Sim	0	0	0	0	0	23	23
Trajano de Moraes	Sim	0	0	0	0	0	0	0
Tres Rios	Não							
Valenca	Sim	0	0	0	0	0	35	35
Varre-Sai	Não							
Vassouras	Sim	0	0	0	0	0	0	0
Volta Redonda	Não							
<b>Total</b>		<b>73</b>	<b>1867</b>	<b>2739</b>	<b>1351</b>	<b>1013</b>	<b>2812</b>	<b>9855</b>

Anexo III

**q19.** Todos os professores da Educação Básica possuem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, conforme instituído no art. 62 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996?

**q19.1.** Qual o percentual de professores que possuem?

<b>Município</b>	<b>q19</b>	<b>q19.1</b>
Angra dos Reis	Não	79,5
Aperibe	Não	84
Araruama	Sim	
Areal	Não	85
Armacao dos Buzios	Sim	
Arraial do Cabo	Não	0,41
Barra do Pirai	Não	70
Barra Mansa	Não	85

Belford Roxo	Não	70
Bom Jardim	Não	67,75
Bom Jesus do Itabapoana	Não	30,28
Cabo Frio	Não	60
Cachoeiras de Macacu	Não	60
Cambuci	Sim	
Campos dos Goytacazes	Não	87
Cantagalo	Não	80
Carapebus	Não	70
Cardoso Moreira	Não	80
Carmo	Não	77
Casimiro de Abreu	Não	62,88
Comendador Levy Gasparian	Não	90
Conceicao de Macabu	Não	67,36
Cordeiro	Não	85
Duas Barras	Não	80
Duque de Caxias	Não	40
Engenheiro Paulo de Frontin	Não	77
Guapimirim	Não	0
Iguaba Grande	Sim	
Itaborai	Não	41,3
Itaguaí	Não	66
Italva	Não	90
Itaocara	Sim	
Itaperuna	Não	0,67
Itatiaia	Não	67
Japeri	Não	85
Laje do Muriaé	Não	42
Macaé	Sim	
Macuco	Não	98
Mage	Não	30
Mangaratiba	Não	80
Marica	Não	79,16
Mendes	Não	63,19
Mesquita	Não	88,1
Miguel Pereira	Não	95,05
Miracema	Não	79,8
Natividade	Não	3,11
Nilópolis	Não	51,4
Niterói	Não	89
Nova Friburgo	Não	71
Nova Iguaçu	Não	60
Paracambi	Não	79
Paraíba do Sul	Não	80
Paraty	Não	91
Paty do Alferes	Não	90
Petropolis	Não	85,2
Pinheiral	Não	25
Pirai	Não	64
Porciuncula	Não	95,6

Porto Real	Não	79
Quatis	Não	40
Queimados	Não	34
Quissama	Não	97
Resende	Não	95,3
Rio Bonito	Sim	
Rio Claro	Não	40
Rio das Flores	Não	79,21
Rio das Ostras	Não	84
Santa Maria Madalena	Não	81
Santo Antonio de Padua	Sim	
Sao Fidelis	Não	51,56
Sao Francisco de Itabapoana	Não	85
Sao Goncalo	Não	84,49
Sao Joao da Barra	Não	65,58
Sao Joao de Meriti	Não	66
Sao Jose de Uba	Sim	
Sao Jose do Vale do Rio Preto	Não	98
Sao Pedro da Aldeia	Não	90
Sao Sebastiao do Alto	Não	76,32
Sapucaia	Não	73,65
Saquarema	Não	30
Seropedica	Não	90
Silva Jardim	Não	58
Sumidouro	Não	72,51
Tangua	Não	70,3
Teresopolis	Não	93
Trajano de Moraes	Não	70
Tres Rios	Não	92,8
Valenca	Não	91,28
Varre-Sai	Não	61,4
Vassouras	Não	84
Volta Redonda	Não	61

## Anexo III – IDEB PROJETADO E OBSERVADO

Município	Ideb Observado		Metas Projetadas		
	2017	2019	2017	2019	2021
ANGRA DOS REIS	5.1	5.1	5.3	5.6	5.8
APERIBÉ	5.9	5.5	6.6	6.8	7.0
ARARUAMA	5.1	5.4	5.5	5.8	6.1

AREAL	5.6	6.0	5.3	5.6	5.9
ARMAÇÃO DOS BÚZIOS	5.9	5.8	5.5	5.8	6.1
ARRAIAL DO CABO	5.0	5.6	5.6	5.9	6.2
BARRA DO PIRAÍ	5.2	5.4	5.7	5.9	6.2
BARRA MANSA	5.5	5.2	6.2	6.4	6.7
BELFORD ROXO	4.3	4.7	5.1	5.4	5.7
BOM JARDIM	5.4	5.2	5.7	5.9	6.2
BOM JESUS DO ITABAPOANA	5.9	6.1	5.8	6.1	6.4
CABO FRIO	5.0	5.0	5.5	5.8	6.0
CACHOEIRAS DE MACACU	4.7	*	5.7	6.0	6.2
CAMBUCI	5.9	5.7	5.9	6.2	6.4
CAMPOS DOS GOYTACAZES	4.6	*	4.8	5.1	5.4
CANTAGALO	5.6	5.3	5.4	5.7	6.0
CARAPEBUS	5.0	5.1	5.1	5.4	5.6
CARDOSO MOREIRA	4.6	4.5	5.2	5.5	5.8
CARMO	5.3	5.7	5.7	5.9	6.2
CASIMIRO DE ABREU	5.7	5.9	5.9	6.1	6.4
COMENDADOR LEVY GASPARIAN	6.2	6.2	5.7	6.0	6.3
CONCEIÇÃO DE MACABU	*	5.7	5.4	5.7	6.0
CORDEIRO	5.5	5.3	6.0	6.3	6.5
DUAS BARRAS	5.0	4.8	5.6	5.9	6.2
DUQUE DE CAXIAS	4.6	4.7	5.0	5.3	5.6
ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN	5.4	5.6	5.9	6.2	6.4
GUAPIMIRIM	5.0	4.9	4.7	5.0	5.3
IGUABA GRANDE	6.1	6.2	5.2	5.5	5.7
ITABORAÍ	4.9	5.1	5.2	5.5	5.8
ITAGUAÍ	4.6	4.9	5.1	5.4	5.6
ITALVA	5.6	5.7	6.2	6.5	6.7
ITAOCARA	5.8	6.3	6.3	6.5	6.8
ITAPERUNA	6.4	6.3	6.3	6.5	6.7
ITATIAIA	5.7	5.4	5.2	5.4	5.7
JAPERI	4.5	4.5	4.8	5.1	5.4
LAJE DO MURIAÉ	5.0	5.3	5.8	6.0	6.3
MACAÉ	5.9	6.3	5.9	6.2	6.4
MACUCO	5.7	6.0	5.9	6.1	6.4
MAGÉ	4.3	5.4	5.0	5.3	5.6

MANGARATIBA	5.3	5.5	5.8	6.0	6.3
MARICÁ	5.5	5.4	5.6	5.8	6.1
MENDES	6.1	5.4	6.5	6.7	6.9
MESQUITA	4.7	4.8	5.2	5.5	5.8
MIGUEL PEREIRA	6.6	6.4	6.4	6.6	6.8
MIRACEMA	5.9	6.9	6.2	6.4	6.7
NATIVIDADE	5.1	5.6	6.6	6.8	7.0
NILÓPOLIS	4.8	5.0	4.9	5.2	5.5
NITERÓI	5.4	5.5	5.5	5.8	6.1
NOVA FRIBURGO	5.9	5.9	6.2	6.5	6.7
NOVA IGUAÇU	4.7	4.6	5.2	5.5	5.8
PARACAMBI	5.7	5.4	5.1	5.3	5.6
PARAÍBA DO SUL	5.5	5.8	5.7	5.9	6.2
PARATY	5.7	5.2	5.8	6.0	6.3
PATY DO ALFERES	6.3	6.3	4.6	4.9	5.2
PETRÓPOLIS	5.6	5.4	5.7	6.0	6.2
PINHEIRAL	5.6	5.2	5.5	5.8	6.1
PIRAÍ	5.5	5.9	5.8	6.1	6.3
PORCIÚNCULA	5.2	4.8	5.9	6.1	6.4
PORTO REAL	5.5	5.8	5.5	5.7	6.0
QUATIS	5.5	5.7	5.6	5.9	6.2
QUEIMADOS	5.0	5.3	5.3	5.5	5.8
QUISSAMÃ	5.7	6.1	4.9	5.2	5.5
RESENDE	5.8	5.8	5.8	6.0	6.3
RIO BONITO	5.3	5.5	5.5	5.7	6.0
RIO CLARO	5.8	5.3	5.9	6.1	6.4
RIO DAS FLORES	5.1	5.4	5.6	5.8	6.1
RIO DAS OSTRAS	6.2	6.6	5.8	6.1	6.3
RIO DE JANEIRO	5.7	5.8	5.9	6.1	6.4
SANTA MARIA MADALENA	4.7	5.4	6.5	6.7	6.9
SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA	6.1	6.1	6.3	6.5	6.7
SÃO FIDÉLIS	5.2	4.9	5.9	6.2	6.4
SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA	4.6	5.3	5.2	5.5	5.8
SÃO GONÇALO	4.5	4.6	5.4	5.7	6.0
SÃO JOÃO DA BARRA	5.3	5.5	5.2	5.4	5.7
SÃO JOÃO DE MERITI	4.6	4.9	5.3	5.6	5.8

SÃO JOSÉ DE UBÁ	6.5	6.4	6.8	7.0	7.2
SÃO JOSÉ DO VALE DO RIO PRETO	*	5.6	5.4	5.6	5.9
SÃO PEDRO DA ALDEIA	5.3	5.3	5.3	5.6	5.9
SÃO SEBASTIÃO DO ALTO	5.6	5.3	8.2	8.3	8.4
SAPUCAIA	5.4	5.1	5.8	6.1	6.3
SAQUAREMA	5.4	6.0	5.0	5.3	5.6
SEROPÉDICA	4.4	4.9	4.8	5.1	5.4
SILVA JARDIM	4.8	5.2	5.5	5.8	6.0
SUMIDOURO	5.2	4.9	6.8	7.0	7.2
TANGUÁ	4.9	4.9	4.9	5.2	5.5
TERESÓPOLIS	*	6.0	5.5	5.8	6.1
TRAJANO DE MORAES	5.9	5.8	7.5	7.6	7.8
TRÊS RIOS	5.2	6.0	5.7	5.9	6.2
VALENÇA	5.2	5.0	5.8	6.0	6.3
VARRE-SAI	4.9	5.3	6.2	6.5	6.7
VASSOURAS	4.8	5.2	5.1	5.4	5.6
VOLTA REDONDA	6.0	6.2	6.3	6.5	6.7