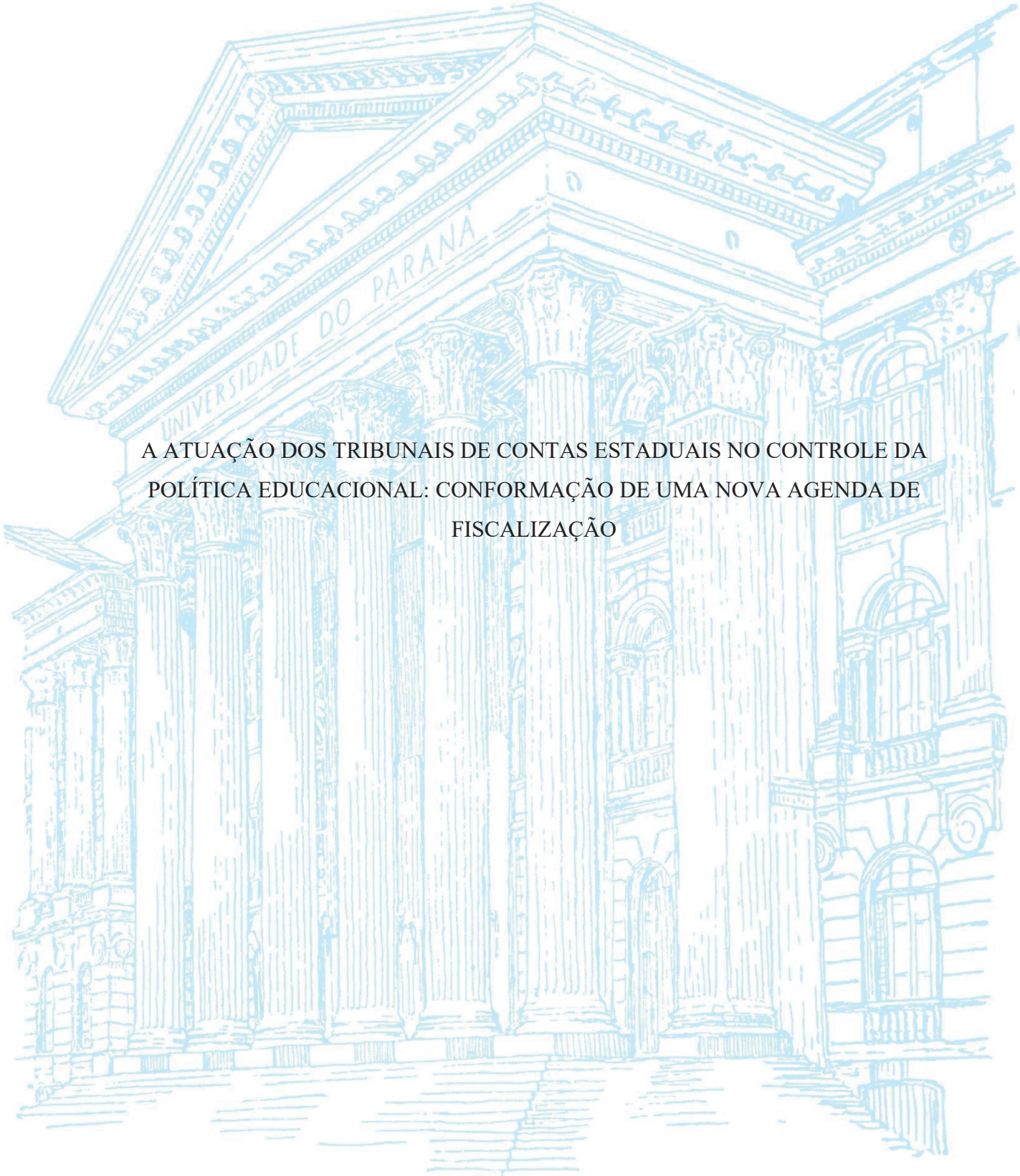


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
KÁTIA CRISTINA SOMMER SCHMIDT



A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS NO CONTROLE DA
POLÍTICA EDUCACIONAL: CONFORMAÇÃO DE UMA NOVA AGENDA DE
FISCALIZAÇÃO

CURITIBA

2025

KÁTIA CRISTINA SOMMER SCHMIDT

A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS NO CONTROLE DA
POLÍTICA EDUCACIONAL: CONFORMAÇÃO DE UMA NOVA AGENDA DE
FISCALIZAÇÃO

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutora em Educação, no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná. Linha de Políticas Educacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana A. Dragone Silveira

CURITIBA

2025

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DO CAMPUS REBOUÇAS

Schmidt, Kátia Cristina Sommer.

A atuação dos Tribunais de Contas Estaduais no controle da política educacional: conformação de uma nova agenda de fiscalização / Kátia Cristina Sommer Schmidt. – Curitiba, 2025.

1 recurso on-line: PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana A. Dragone Silveira

1. Tribunais de contas. 2. Administração pública - Controle financeiro. 3. Educação e Estado. 4. Fiscalização da administração pública. I. Silveira, Adriana Dragone. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO -
40001016001P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **KÁTIA CRISTINA SOMMER SCHMIDT**, intitulada: **A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS NO CONTROLE DA POLÍTICA EDUCACIONAL: CONFORMAÇÃO DE UMA NOVA AGENDA DE FISCALIZAÇÃO**, sob orientação da Profa. Dra. **ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA**, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.

A outorga do título de doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 18 de Dezembro de 2025.

Assinatura Eletrônica

19/12/2025 14:42:57.0

ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

19/12/2025 16:13:55.0

NALU FARENZENA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL)

Assinatura Eletrônica

26/01/2026 14:16:31.0

FABIO COSTA MORAIS DE SÁ E SILVA

Avaliador Externo (UNIVERSITY OF OKLAHOMA)

Assinatura Eletrônica

19/12/2025 14:07:16.0

ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

19/12/2025 19:59:23.0

SALOMAO BARROS XIMENES

Avaliador Externo (FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC)

Rockefeller nº 57 Rebouças - CURITIBA - Paraná - Brasil

CEP 80230-130 - Tel: (41) 3535-8255 - E-mail: ppge.academico@ufpr.br

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 504848

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://siga.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp> e insira o código 504848

A DEUS.

AOS MEUS PAIS, DANIEL E ESTELA SOMMER.

AO MEU GRANDE AMOR E MAIOR INCENTIVADOR, ANDERSON THIAGO SCHMIDT.

À CAROLINA E AO EDUARDO, MINHAS OBRAS MAIS IMPORTANTES.

AGRADECIMENTOS

Ao realizar a leitura de uma tese ou dissertação, sempre tive o hábito de iniciar pelos agradecimentos. Não foram raras as vezes em que me emocionei com as palavras daqueles que já haviam percorrido esse caminho de entrega e dedicação, um percurso que, por vezes, é tão solitário. Mas ao ler esta seção do trabalho, percebemos que, de fato, ninguém trilha esse caminho completamente sozinho, estamos sempre acompanhados, ainda que de longe, por aqueles que nos inspiram, encorajam e nos ajudam a atravessar os dias difíceis, as noites intermináveis e as dúvidas frequentes.

Agora, às vésperas de concluir esse processo de escrita e formação, é a minha vez de tentar expressar em palavras a gratidão pelo apoio e pela presença de tantas pessoas queridas que tornaram possível a chegada até aqui. E não o faço apenas por protocolo, pois como repeti diversas vezes ao longo desses anos, o doutorado parece exigir que a vida pare, mas ela não para, e em alguns casos, ela até se expande. Foi assim comigo: iniciei esse percurso com uma bebê de um ano e meio e o finalizo acompanhada de outro, o que reforça minha convicção de que, sozinha, jamais teria sido possível.

Inicio agradecendo à minha querida orientadora Adriana, pelo apoio e incentivo constantes, pela orientação sempre respeitosa e assertiva, e sobretudo pela sensibilidade diante das minhas dúvidas, medos e novos ritmos, que demandaram ajustes no cronograma inicial. Sou imensamente grata por ter trilhado esse percurso tendo você ao meu lado. Não poderia imaginar alguém mais competente, generosa e humana. Mesmo nos momentos mais nebulosos, suas palavras dissipavam a névoa, iluminavam o caminho e reacendiam em mim a confiança necessária para acreditar no potencial deste trabalho.

Essa combinação de sensibilidade e competência também se expressou na proposição de uma nova pesquisa, junto a um grupo de pesquisadores extremamente qualificados, dedicada a analisar os *efeitos e consequências da atuação dos Tribunais de Contas nas políticas educacionais e nas gestões públicas*, da qual também participo como bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Os encontros, leituras e discussões proporcionadas nesse espaço foram de absoluta relevância para a construção desta tese.

Agradeço a Adriana pela confiança depositada em mim, pela coragem de enfrentar novos desafios e por me apresentar a esse grupo de pessoas dedicadas, responsáveis e inspiradoras, às quais também sou profundamente grata.

Aos professores do PPGE/UFPR e aos colegas de turma e de trajetória acadêmica, agradeço pelas partilhas nas disciplinas, pelo incentivo e leitura do projeto e da fase inicial deste

trabalho. De modo especial a amiga Dhaiane, com quem pude dividir as angústias e dificuldades, assim como a querida amiga Maíra, de uma sensibilidade, coerência e generosidade indescritíveis. Vocês duas tornaram os dias na pós-graduação mais leves, obrigada! Aproveito para agradecer as amigas do tempo de mestrado, que também se fizeram presentes nesta nova trajetória: Cláudia e Denize, obrigada pelo carinho e incentivo que sempre me ofereceram, vocês são maravilhosas.

Agradeço aos queridos professor Salomão Barros Ximenes e professora Nalú Farenzena, pela participação na banca de qualificação e agora, pelo aceite para estar presente na banca de defesa. As relevantes contribuições feitas através da leitura generosa e competente do trabalho possibilitaram seu avanço. Sou grata também ao professor Fábio Costa Morais de Sá e Silva e à professora Andréa Barbosa Gouveia pelo aceite para comporem a banca de defesa, bem como pelas relevantes contribuições à versão final deste texto.

Para além das relações construídas na vida acadêmica, também há um grupo de pessoas cuja presença constitui uma verdadeira rede de apoio, sem a qual a realização desse curso e desta pesquisa não teriam sido possíveis. Nesse conjunto está meu amado esposo, Anderson, a quem agradeço pelo apoio irrestrito e por acreditar em mim de um modo que, muitas vezes, eu mesma não consigo. A Carolina, minha doce menininha, e a Eduardo, que me mostrou que a vida pode seguir por caminhos inesperados e ainda assim extraordinários, a vocês deixo meu eterno amor e gratidão.

Aos meus pais, Daniel e Estela, que mesmo sem compreender os ritos e fases desse processo, ofereceram apoio em todos os momentos. Agradeço, de forma especial, à minha mãe, cujo suporte incansável tornou possível cada etapa desse doutorado e a conclusão desta tese. Obrigada por cuidar das crianças com tanto amor e, assim, permitir que eu me dedicasse de forma tranquila à realização desse sonho. De forma semelhante ao que fazia quando eu era criança, preparando um ambiente seguro e amável, sentando-se comigo à mesa da cozinha para acompanhar as tarefas da escola, você fez agora, com a mesma entrega e amor. Mãe, essa conquista também é sua. Não poderia deixar de agradecer também às minhas irmãs, Marinês e Daniele, pelo apoio e incentivo constante, por sempre torcerem por mim. Obrigada, amo vocês!

Agradeço a Evelyn, menina amável, gentil e corajosa, que me ajudou nos cuidados com as crianças. À minha grande amiga e parceira de vida, Jeana. A todos os familiares e amigos queridos que acompanharam de perto ou de longe esse percurso, sempre torcendo por mim. Às meninas da célula Pedras Vivas, que ouviram meu choro e oraram por mim inúmeras vezes.

Agradeço também à Prefeitura Municipal de Garuva, por meio da Secretaria Municipal de Educação, na pessoa da secretária Lucileide de Fátima Bueno Feldhaus, pelo apoio

concedido à realização desse doutorado, especialmente pela licença parcial, que possibilitou minha participação nas aulas e a condução da pesquisa. Estendo esse agradecimento aos colegas da Escola Municipal Vicente Vieira e da Escola Municipal de Formação Continuada Rubem Alves, pelas trocas, pela escuta generosa e pelo incentivo constante ao longo dessa jornada.

E por fim, o agradecimento mais importe: a Deus. Sou profundamente grata porque sei que somente o Senhor poderia ter preparado e sustentado cada passo desse caminho. Agradeço por confiar a mim esse caminho e, sobretudo, por não permitir que eu o percorresse sozinha. Ao longo desses anos, experimentei o cuidado, a provisão e a graça do Senhor de maneiras extraordinárias. Eu jamais teria capacidade para chegar até aqui sem a sua presença.

“NÃO A NÓS, SENHOR, NENHUMA GLÓRIA PARA NÓS, MAS SIM AO TEU NOME, POR TEU AMOR E POR TUA FIDELIDADE” (SALMOS 115.1).

RESUMO

Esta tese tem como objetivo mapear a atuação dos Tribunais de Contas (TC) estaduais e do Distrito Federal no controle da política educacional e analisar suas práticas na constituição de uma nova agenda de atuação na área. Para isso, realiza uma pesquisa de abordagem qualitativa, de caráter exploratório e documental, com uso complementar de estratégias de quantificação para apresentação dos dados. Parte-se da seguinte problemática: quais práticas têm sido desenvolvidas pelos TC estaduais e do Distrito Federal no controle das políticas educacionais para além da tradicional análise das prestações de contas? E de que maneira essa atuação tem se configurado como uma nova agenda de controle da administração pública na área da educação? O referencial teórico mobilizado baseia-se na concepção de que mecanismos de controle são constitutivos de Estados democráticos (O'Donnell, 1998). Assim, não se trata de negar a realização de controle, mas problematizar o modo como vem sendo reorganizado no campo da política educacional. Nesse sentido, o conceito de *accountability* oferece um eixo interpretativo central ao enfatizar a responsividade governamental como dimensão estruturante da democracia, situando os TC dentro de um sistema mais amplo de controle democrático (O'Donnell, 1988; Arantes *et al.*, 2010; Machado, 2012; Moraes; Bonfim, 2016; Smulovitz; Peruzzotti, 2000). Discutem-se, ainda, aspectos institucionais dos TC, como funções, estrutura organizacional e formas de atuação, a fim de construir subsídios para compreender sua atuação na política educacional, bem como o papel de instituições associativas na conformação de uma agenda nacional de atuação por meio de publicações orientativas e indutivas. A análise das menções de ações localizadas nos portais eletrônicos dos TC, no período anterior e posterior à aprovação do Plano Nacional de Educação (2014-2024), confirma a hipótese de ampliação da atuação do órgão no campo educacional, ainda que com diferentes graus de engajamento. Também se evidencia um movimento de reorganização institucional, materializado na criação de departamentos específicos voltados à temática educacional, revelando a progressiva consolidação de uma agenda de controle na área. Com base nesse panorama, adotou-se um recorte que delimita as análises às auditorias operacionais programáticas com relatórios disponíveis nos portais eletrônicos, por apresentarem maior grau de sistematização, documentação e vinculação a iniciativas articuladas. A análise desse grupo de auditorias revela mudanças substantivas no escopo, na profundidade e no modo de atuação dos TC na política educacional, evidenciando a expansão da agenda fiscalizatória, tanto pela diversidade temática contemplada, que abrange desde infraestrutura, planejamento e gestão, até elementos pedagógicos e de formação docente, quanto pela natureza dos procedimentos metodológicos mobilizados, cada vez mais apoiados em técnicas de observação direta, triangulação de dados e uso de referências externas. Identifica-se, ainda, a presença de princípios típicos da lógica gerencial, voltados à eficiência, mensuração de resultados e monitoramento de desempenho. Por fim, reconhece-se a necessidade de estudos que aprofundem e ampliem a análise desse fenômeno, considerando sujeitos centrais do processo, como os gestores públicos, auditores e conselheiros do TC, de modo a compreender os efeitos desse novo padrão de atuação sobre a formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais, bem como sobre a garantia do direito à educação.

Palavras-chave: Políticas Educacionais; Tribunal de Contas; *Accountability*; Auditoria operacional; Financiamento da educação.

ABSTRACT

This thesis aims to map the performance of the State and Federal District Audit Courts (TC in its Portuguese acronym) in controlling educational policy and to analyze their practices in the constitution of a new agenda for action in the area. Thereunto, it conducts qualitative research, of an exploratory and documentary nature, with complementary use of quantification strategies for data presentation. It starts with the following problem: what practices have been developed by the State and Federal District Audit Courts in controlling educational policies beyond the traditional analysis of accountability reports? And how has this action been configured as a new agenda for controlling public administration in the education area? Theoretical framework employed is based on the conception that control mechanisms are constitutive of democratic states (O'Donnell, 1998). Thus, it is not a matter of denying the existence of control but problematizing the way in which it has been reorganized in the field of educational policy. In that regard, the concept of accountability offers a central interpretative axis by emphasizing governmental responsiveness as a structuring dimension of democracy, situating the TC (presumably referring to a specific educational institution or body) within a broader system of democratic control (O'Donnell, 1988; Arantes *et al.*, 2010; Machado, 2012; Morais; Bonfim, 2016; Smulovitz; Peruzzotti, 2000). Furthermore, institutional aspects of TC are discussed, such as functions, organizational structure, and forms of action to build subsidies for understanding their role in educational policy, as well as the role of associative institutions in shaping a national agenda for action through guiding and inductive publications. The analysis of mentions of actions found on the electronic portals of the Courts of Accounts, in the period before and after the approval of the National Education Plan (2014-2024), confirms the hypothesis of an expansion of the body's activities in the educational field, albeit with varying degrees of engagement. An institutional reorganization is also evident, materialized in the creation of specific departments focused on educational issues, revealing the progressive consolidation of a control agenda in this area. Based on this panorama, a focus was adopted that limits the analysis to programmatic operational audits with reports available on the electronic portals, as they present a higher degree of systematization, documentation, and linkage to coordinated initiatives. The analysis of this group of audits reveals substantial changes in the scope, depth, and mode of operation of the Courts of Auditors in educational policy, highlighting the expansion of the oversight agenda, both in terms of thematic diversity covered, ranging from infrastructure, planning, and management to pedagogical elements and teacher training, and in the nature of the methodological procedures employed, increasingly supported by techniques of direct observation, data triangulation, and the use of external references. In addition, the presence of principles typical of managerial logic, focused on efficiency, results measurement, and performance monitoring are identified. Finally, the need for studies that deepen and broaden the analysis of this phenomenon is recognized, considering central actors in the process, such as public managers, auditors, and members of the Courts of Auditors, in order to understand the effects of this new pattern of operation on the formulation, implementation, and evaluation of educational policies, as well as on guaranteeing the right to education.

Keywords: Educational Policies. Court of Auditors. Accountability. Operational Audit. Education Funding.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|-----|
| Figura 1 - Tipologias do controle da administração pública | 41 |
| Figura 2 - Classificação em eixos temáticos das diretrizes expressas na Resolução N° 3/2015 da Atricon..... | 90 |
| Figura 3 - Distribuição do número de auditorias operacionais selecionadas para a segunda etapa da pesquisa por Tribunal de Contas (2014-2024)..... | 109 |
| Figura 4 - Tribunais de Contas Estaduais que realizaram a auditoria operacional que avaliou a formação continuada dos professores de Ensino Fundamental em 2008 e 2009 | 123 |
| Figura 5 - Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal com menção à auditoria operacional que avaliou o Ensino Médio em 2013..... | 124 |
| Figura 6 - Mapa com a distribuição das menções de ações dos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal na política educacional por faixa de frequência (1996 a 2024)..... | 129 |
| Figura 7 - Mapa com a distribuição das menções de auditorias dos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal na política educacional por faixa de frequência (1996 a 2024) | 179 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 – Tipos de fiscalização | 45 |
| Quadro 2 - Variantes da accountability na prática política | 59 |
| Quadro 3 - Tribunais de Contas do Brasil e sua respectiva esfera de atuação | 76 |
| Quadro 4 - Quadro de profissionais do Tribunal de Contas | 81 |
| Quadro 5 - Instrumentos de controle utilizados pelo Tribunal de Contas | 83 |
| Quadro 6 - Tipos de auditoria e suas características | 86 |
| Quadro 7 - Linha do tempo com os atos e publicações da Atricon sobre educação | 89 |
| Quadro 8 - Linha do tempo com os atos e publicações do IRB sobre educação..... | 91 |
| Quadro 9 - Classificação das ações realizadas pelos Tribunais de Contas que abordam a política educacional | 96 |
| Quadro 10 - Estrutura da análise das menções das ações dos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal..... | 102 |
| Quadro 11 - Categorias temáticas das menções das ações dos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal..... | 104 |
| Quadro 12 - Tribunais de Contas com departamento em políticas públicas | 114 |
| Quadro 13 - Tribunais de Contas com departamento na área da educação..... | 115 |
| Quadro 14 - Objetivos das auditorias operacionais programáticas organizados em grupos temáticos..... | 188 |
| Quadro 15 - Distribuição dos achados das auditorias operacionais por grupo temático | 204 |
| Quadro 16 – Distribuição das recomendações das auditorias operacionais por grupo temático | 211 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 - Número de menções das ações realizadas pelos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal (1996 a 2024)..... | 117 |
| Tabela 2 - Incidência das menções das ações dos Tribunais de contas Estaduais e do Distrito Federal por categoria (1996 a 2014)..... | 141 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1 - Acesso à ferramenta de busca por processos no portal eletrônico dos Tribunais de Contas | 98 |
| Gráfico 2 - Número de auditorias em relação ao número de menções das ações coletadas em cada Tribunal de Contas (1996 A 2024)..... | 107 |
| Gráfico 3 - Número de menções das ações que tratam da política educacional realizadas pelos Tribunais de Contas Estaduais e do distrito federal (1996 a 2024)..... | 121 |
| Gráfico 4 - Número de menções das ações que tratam da política educacional realizadas pelos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal (1996 a 2013)..... | 122 |
| Gráfico 5 - Número de menções das ações que tratam da política educacional realizadas pelos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal (2014 a 2024)..... | 126 |
| Gráfico 6 - Número de menções de ações que tratam da política educacional por Tribunal de Contas no período de 1996 a 2024 | 128 |
| Gráfico 7 - Distribuição temporal do número de menções dos encontros realizados pelos Tribunais de Contas (1996 a 2024)..... | 148 |
| Gráfico 8 - Distribuição temporal do número de menções das ações do tipo encontro por Tribunal de Contas (1996 a 2013)..... | 149 |
| Gráfico 9 - Distribuição temporal do número de menções das ações do tipo encontro por Tribunal de Contas (2014 a 2024)..... | 150 |
| Gráfico 10 - Distribuição do número de menções das ações por categoria temática (1996-2024) | 153 |
| Gráfico 11 - Distribuição do número de menções das ações da categoria temática controle por tipo e ano (1996-2024)..... | 154 |
| Gráfico 12 - Distribuição do número de menções das ações da categoria temática insumos por tipo e ano (1996-2024)..... | 156 |
| Gráfico 13 - Distribuição do número de menções das ações da categoria temática PNE por tipo e ano (1996-2024)..... | 160 |
| Gráfico 14 - Distribuição do número de menções das ações da categoria temática financiamento por tipo e ano (1996-2024)..... | 162 |
| Gráfico 15 - Distribuição do número de menções das ações da categoria temática indicadores/dados/levantamento de informações por tipo e ano (1996-2024)..... | 164 |
| Gráfico 16 - Distribuição do número de menções das ações da categoria temática multitemática por tipo e ano (1996-2024)..... | 166 |

| | |
|---|-----|
| Gráfico 17 - Distribuição do número de menções das ações da categoria temática com baixa e intermediária incidência por ano (1996-2024) | 170 |
| Gráfico 18 - Distribuição temporal do número de menções das auditorias realizadas pelos tribunais de contas (1996 a 2024)..... | 174 |
| Gráfico 19 - Distribuição temporal do número de menções das ações do tipo auditoria por Tribunal de Contas (1996 - 2013)..... | 176 |
| Gráfico 20 - Distribuição temporal do número de menções das ações do tipo auditoria por Tribunal de Contas (2014-2024)..... | 178 |
| Gráfico 21 - Número de auditorias por categoria temática (1996 -2013) | 182 |
| Gráfico 22 - Número de auditorias por categoria temática (2014-2024) | 183 |
| Gráfico 23 - Número de auditorias operacionais programáticas por ano (2014-2024)..... | 197 |
| Gráfico 24 - Estratégias metodológicas declaradas nos relatórios das auditorias operacionais programáticas..... | 198 |

LISTA DE SIGLAS

Abracom - Associação Brasileira de Tribunais de Contas dos Municípios

Ampcon - Associação Nacional do Ministério Público de Contas

Atricon - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

AudEducação - Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos

Audicon - Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CF/1988 - Constituição Federal de 1988

CGU - Controladoria-Geral da União

CNPTC - Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas

Congemas - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

Conasems - Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde

CPI - Comissões Parlamentares de Inquéritos

DP - Defensoria Pública

DFPP - Diretoria de Fiscalização de Políticas Públicas

EC - Emenda Constitucional

ERIH PLUS - European Reference Index for the Humanities and Social Sciences

FIES - Fundo de Financiamento Estudantil

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

Gaepe - Gabinete de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação

Gaepe-Brasil - Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação no Brasil

GAO - Grupo Temático de Auditoria Operacional

IEGE - índice de Efetividade da Gestão Estadual

IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal

Iede - Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional

IRB - Instituto Rui Barbosa

LAI - Lei de Acesso à Informação

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC - Ministério da Educação
MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MMD-TC - Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas
MP - Ministério Público
MPC - Ministério Público de Contas
MP-RS - Ministério Público do Rio Grande do Sul
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola
PF - Polícia Federal
PNE - Plano Nacional de Educação
PPA - Plano Plurianual
PPP - Projeto Político Pedagógico
Promoex - Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros
SciELO - Scientific Electronic Library Online
SecexDesenvolvimento - Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento Sustentável
Segecex - Secretaria-Geral de Controle Externo
ProUni - Programa Universidade Para Todos
TAG - Termo de Ajuste de Gestão
TC - Tribunal de Contas
TC-DF - Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCE-BA - Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TCE-ES - Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
TCE-GO - Tribunal de Contas do Estado de Goiás
TCE-PI - Tribunal de Contas do Estado do Piauí
TCE-PR - Tribunal de Contas do Estado do Paraná
TCE-RS - Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCE-SC - Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCE-SP - Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCM-BA - Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

TCM-PA - Tribunal de Conta dos Municípios do Pará

TCE-PI - Tribunal de Contas do Estado do Piauí

TCU - Tribunal de Contas da União

TJ - Tribunal de Justiça

Unicef - Fundo das Nações Unidas para a Infância

Undime - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| 1 INTRODUÇÃO | 19 |
| 2 O CONTROLE DO ESTADO COMO FUNDAMENTO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO: CONSOLIDAÇÃO E IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA EDUCACIONAL | 32 |
| 2.1 CONTROLE E DEMOCRACIA: O QUE ESTABELECE A CF/1988 A RESPEITO DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL | 34 |
| 2.1.1 Tipologias de controle e fiscalização..... | 40 |
| 2.2 ACCOUNTABILITY: CONTROLE DA ATIVIDADE PÚBLICA NUM ESTADO DEMOCRÁTICO | 53 |
| 2.3 A EXPANSÃO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONTROLE NO BRASIL: INTENÇÕES, FUNDAMENTOS E IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRACIA | 63 |
| 2.4 ENTRE A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E O AVANÇO DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE NO ÂMBITO DA POLÍTICA EDUCACIONAL | 69 |
| 3 O TRIBUNAL DE CONTAS COMO ÓRGÃO DE CONTROLE DO ESTADO: ASPECTOS INSTITUCIONAIS, ATUAÇÃO E ARTICULAÇÃO JUNTO A INSTÂNCIAS ASSOCIATIVAS..... | 75 |
| 3.1 FORMATOS DE ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS | 83 |
| 3.2 INSTÂNCIAS DE ARTICULAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: ATRICON E IRB | 88 |
| 4 METODOLOGIA..... | 93 |
| 4.1 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS | 94 |
| 4.2 PROCEDIMENTOS DE ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS..... | 102 |
| 5 ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE DA POLÍTICA EDUCACIONAL | 111 |
| 5.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA TEMÁTICA DA EDUCAÇÃO: ANÁLISE DA CRIAÇÃO DE DEPARTAMENTOS ESPECÍFICOS NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS..... | 112 |
| 5.2 A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO PADRÃO DE ATUAÇÃO: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO MAPEAMENTO DAS AÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS | 120 |
| 5.2.1 Tipologia das ações realizadas pelos Tribunais de Contas no controle da política educacional | 144 |
| 5.2.2 As temáticas das ações realizadas pelos Tribunais de Contas no controle da política educacional | 152 |

| | |
|--|------------|
| 6 ANÁLISE DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS: RECONFIGURAÇÃO DO PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL | 172 |
| 6.1 MAPEAMENTO DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS REALIZADAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA ÁREA DA POLÍTICA EDUCACIONAL | 173 |
| 6.2 ANÁLISE DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS PROGRAMÁTICAS: É POSSÍVEL IDENTIFICAR UMA AGENDA COMUM DE ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA POLÍTICA EDUCACIONAL?..... | 186 |
| 6.1.1 Os objetivos das auditorias operacionais e a ampliação da agenda de controle dos Tribunais de Contas | 187 |
| 6.1.2 Incidência territorial e temporal das auditorias operacionais programáticas | 195 |
| 6.1.3 Os procedimentos metodológicos empregados na realização das auditorias operacionais programáticas..... | 198 |
| 6.1.4 Critérios de avaliação, achados e recomendações das auditorias operacionais..... | 201 |
| 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 218 |
| REFERÊNCIAS..... | 230 |
| APÊNDICE A - COMPETÊNCIAS DOS DEPARTAMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DOS TC | 239 |
| APÊNDICE B - COMPETÊNCIAS DOS DEPARTAMENTOS DE EDUCAÇÃO DOS TC..... | 242 |
| APÊNDICE C - AÇÕES PROGRAMÁTICAS REALIZADAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL | 246 |
| APÊNDICE D - AÇÕES PROGRAMÁTICAS REALIZADAS POR ASSOCIAÇÕES E ENTIDADES PRIVADAS; ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS; INSTÂNCIAS DE ARTICULAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS; E OUTROS ÓRGÃOS DO ESTADO | 249 |

1 INTRODUÇÃO

De acordo com o texto constitucional, o Tribunal de Contas (TC) caracteriza-se como órgão de controle do Estado que auxilia o Poder Legislativo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos recursos públicos (Brasil, 1988). Suas competências foram definidas no artigo 71 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e versam sobre a apreciação e o julgamento das contas do executivo, a realização de inspeções e auditorias, a fiscalização do repasse de recursos públicos, a aplicação de sanções em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidades de contas, o estabelecimento de prazos para verificação de irregularidades e sua representação ao Poder competente. Portanto, atribui-se diretamente à ação do TC o controle fiscal e orçamentário dos recursos públicos, ou seja, são funções tradicionalmente realizadas pelo órgão no âmbito do controle externo da administração pública.

As Constituições brasileiras atribuíram cada vez maior importância ao papel do TC, ampliando o status conferido aos seus membros, à sua estrutura organizacional e ao maior detalhamento de suas atribuições, sendo a CF/1988 o ápice dessa ampliação (Brasil, 1988). Diversos autores (Grin, 2020; Menezes, 2015; Pessanha, 2010; Carvalho, 2006) corroboram com tal perspectiva, pois compreendem que as mudanças ocorridas com a CF/1988 foram as mais significativas na trajetória histórica dos TC. No entanto, ações em torno do monitoramento da política educacional pelo TC parecem ter ganhado espaço apenas nos últimos anos, mais de três décadas após a promulgação da CF/1988.

Em pesquisa realizada nos portais eletrônicos dos TC do país, é possível perceber o crescente desenvolvimento de projetos, ações e novos acordos que tomam a política educacional como objeto central de análise. A instituição tem se empenhado na ampliação de suas fronteiras, atuando em diferentes políticas, como no monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE), nas ações de enfrentamento a pandemia da Covid-19 no âmbito das redes de educação, nas políticas de alfabetização, transporte e merenda escolar, entre outras.

Diante desse cenário, observa-se que a expansão da atuação dos TC na política educacional parece não se restringir a um movimento apenas quantitativo ou técnico, mas também assume contornos mais qualitativos e políticos, na medida em que amplia seu escopo de análise e presença no campo educacional. Isso configura uma agenda própria de controle para além das práticas tradicionalmente desenvolvidas pelo órgão de acompanhamento e fiscalização das contas, o que aponta para o deslocamento de prioridades e objetivos elencados pelos gestores e o tensionamento do desenho democrático de controle previsto na CF/1988.

Tal movimento pode estar relacionado a múltiplos fatores, não se limitando ao fortalecimento institucional conferido aos TC a partir da CF/1988, como a proliferação de instâncias de controle no interior do Estado e as ambições e projetos corporativos de grupos e carreiras estatais, conforme argumentam Arantes e Moreira (2019); a fragilização de mecanismos de controle social e participativo, que historicamente compõem o desenho democrático de acompanhamento das políticas públicas, abrindo espaço para a ampliação do protagonismo de órgãos de controle externo (Oliveira; Scaff, 2022); a atuação e o incentivo de instâncias privadas de representação dos TC; bem como o possível chamamento do próprio Ministério da Educação (MEC) para que os TC assumam um papel mais ativo no acompanhamento e monitoramento das políticas educacionais (Brasil, 2022).

Esse processo não apenas amplia o escopo de atuação dos TC, como também redefine os modos de controle da própria política, ao deslocar prioridades, redefinir objetos de fiscalização e tensionar os limites institucionais desse controle. Tal reconfiguração suscita questionamentos acerca de suas implicações democráticas, especialmente no que se refere aos possíveis efeitos dessa expansão, tanto sobre os mecanismos de participação e acompanhamento social das políticas quanto sobre a própria dinâmica da administração pública. Nesse sentido, a crescente centralidade assumida pelos TC, no controle da política educacional, convida à reflexão sobre como essa forma de controle institucional se articula com as práticas de gestão pública, os espaços de discricionariedade administrativa e as formas tradicionais de participação e representação social no âmbito da política educacional, isto é, em que medida a sociedade se reconhece ou se sente representada por esse órgão no exercício do controle estatal.

Desse modo, o objeto elencado para esta pesquisa consiste na análise da atuação do TC no controle da política educacional e visa a responder à seguinte questão: quais práticas têm sido desenvolvidas pelos TC estaduais e do Distrito Federal no controle das políticas educacionais, para além da tradicional análise das prestações de contas? E de que maneira essa atuação tem se configurado como uma nova agenda de controle da administração pública na área da educação?

Tal problema de pesquisa mostra relevância na medida em que a CF/1988 elencou, entre os direitos sociais, o direito à educação, que não despropositadamente fora colocado como o primeiro direito social dentre aqueles que o Estado brasileiro deve garantir (Brasil, 1988). A educação, como atividade humana, portanto social, não diz respeito apenas a cada indivíduo, mas se trata, sobretudo, de uma questão política. Nessa perspectiva, a efetivação desse direito requer a ação do Estado por meio da elaboração, implementação e acompanhamento de políticas sociais que garantam sua efetivação.

As políticas educacionais, por sua vez, expressam relações de forças, não somente na disputa por recursos do fundo público, apesar do financiamento ser peça fundamental para sua materialização (Souza, 2016), mas também no âmbito de sua definição, implementação e avaliação. Tais relações envolvem diferentes atores, dentro e fora do Estado, como legisladores, gestores, especialistas, profissionais e sociedade civil organizada, que se expressam em momentos distintos da política.

É nesse contexto que estudos recentes têm evidenciado a crescente participação de atores ligados a instituições de controle na área, como o Poder Judiciário (Silveira, 2018; Taporosky, 2022), o Ministério Público (MP) (Garcia, 2017), a Defensoria Pública (DP) (Gonçalves, 2018) e o TC (Garcia, 2017; Schmidt, 2019), com a prerrogativa da defesa do direito à educação. No contexto do Poder Judiciário, esse fenômeno ficou conhecido como “judicialização da educação” e “se caracteriza pela influência ou alteração das políticas educacionais pelo sistema de justiça, em substituição aos poderes que tradicionalmente possuem atribuição sobre elas, Poderes Legislativo e Executivo” (Taporosky, 2022, p. 27). Garcia (2017), ao estudar a atuação do Ministério Público do Rio Grande do Sul e do Tribunal de Contas do mesmo estado no controle da política de Educação Infantil, intitula-os de novos atores de políticas públicas, evidenciando seu recente envolvimento na área.

Ademais, no caso da atuação dos TC, é possível observar que **ela** não se faz isoladamente, mas está atrelada a uma série de orientações e direcionamentos de instituições representativas e de coordenação, que defendem e promovem o aperfeiçoamento dos TC no país, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), ambas são instituições privadas. A Atricon congrega membros dos TC (Ministros, Conselheiros, Ministros Substitutos e Conselheiros Substitutos), com a intenção de integrá-los, bem como garantir representação, defesa e aperfeiçoamento dos TC, enquanto o IRB tem função mais pedagógica, no sentido de auxiliar os TC no desenvolvimento e aperfeiçoamento de suas atividades.

Tal influência pode ser observada na publicação de notas técnicas e no estabelecimento de acordos de cooperação firmados por essas instituições, como é o exemplo do Acordo de Cooperação Técnica e Operacional firmado entre Atricon, IRB, MEC e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no ano de 2016, para a realização de ações conjuntas relativas à implementação e execução dos Planos de Educação, nacional, estaduais e municipais (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil *et al.*, 2016). Tal acordo parece ter fundamentado a prática dos TC na fiscalização do PNE.

Desse modo, os TC de todo o país são orientados a desenvolver os projetos e ações apoiados pelo IRB e pela Atricon, em âmbito estadual. Assim, apesar da autonomia exercida por cada TC, eles são direcionados por instituições representativas que acabam por influenciar a agenda de fiscalização, como pode ser observado na adesão e realização, por parte dos TC de todo o país, de uma série de projetos coordenados por essas instituições.

Entre as ações coordenadas e incentivadas pela Atricon e o IRB que foram desenvolvidas pelos TC estaduais estão o projeto *A educação não pode esperar* (2020), realizado juntamente com o Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede)¹, instituto que conduz pesquisas aplicadas na área da educação. O projeto objetivava “auxiliar as redes e os profissionais de educação durante o período de suspensão das aulas presenciais decorrida da situação de emergência provocada pela pandemia do novo coronavírus (Covid-19), proporcionando-lhes maior segurança em suas decisões” (Instituto Rui Barbosa *et al.*, 2020, p. 4). Assim, o projeto contou com a participação de 22 TC na realização de pesquisa junto aos municípios e as redes estaduais de ensino, por meio de questionários e entrevistas aos gestores a respeito das ações adotadas no período de suspensão das aulas, quanto à distribuição dos alimentos destinados à merenda escolar, às estratégias e ferramentas de ensino remoto adotadas e à preparação para a volta às aulas presenciais.

Outro programa realizado pelo IRB, em parceria com o Iede, junto aos TC, foi o *Projeto Educação que faz a diferença* (2019), que visava a mapear as redes de ensino do país com bons resultados no Ensino Fundamental. Tal ação foi exercida com a participação de 28 TC, todos aqueles que atuam nas esferas municipais. Após análise dos indicadores educacionais realizada pelo Iede, os técnicos dos TC foram até as redes selecionadas para observar as aulas, realizar entrevistas com estudantes, gestores, professores e profissionais das secretarias de educação. As redes que se destacaram receberam selos de qualidade denominados de *excelência*, *bom percurso* ou *destaque estadual*, de acordo com o patamar que a rede se encontrava. O intuito, além de reconhecer tais redes de ensino e estimulá-las a continuar buscando bons resultados, foi inspirar outras redes, aquelas que não possuíam resultados tão satisfatórios, a refletir sobre suas próprias práticas, munindo-as das informações necessárias para aperfeiçoá-las, ou seja, de

¹ O Iede é um instituto fundado em 2017, sem fins lucrativos, voltado à realização de pesquisas e produção de dados sobre a educação. Atua em três frentes: mapeamento e disseminação de boas práticas de redes de ensino e escolas; diagnósticos e análises que ajudem no combate às desigualdades educacionais; e melhoria dos indicadores e avaliações nacionais para que auxiliem os gestores nas tomadas de decisão em Educação (Iede, s.d.).

modo que elas pudessem replicar as práticas de sucesso realizadas pelas redes premiadas (IRB; CTE-IRB; IEDE, 2020)².

Em 2023, a Atricon e o IRB, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), realizaram a ação denominada *Operação Educação: fiscalização ordenada nacional*. A iniciativa objetivou analisar as condições de infraestrutura de escolas das redes estaduais e municipais em todo país. Técnicos de 32 TC visitaram 1.082 escolas, escolhidas a partir de indicadores relacionados à infraestrutura, e analisaram 200 itens relacionados a saneamento básico, alimentação, esporte, energia elétrica, acessibilidade, estrutura e conservação, sistema de combate a incêndios e espaços pedagógicos (Atricon; TCE-SP, 2023).

Esses são exemplos de alguns dos projetos desenvolvidos pela Atricon e o IRB nos últimos anos, que têm como escopo a análise de políticas educacionais e contam com a adesão dos TC de todo o país para sua realização. Entre os encaminhamentos de tais ações está a elaboração de relatórios nacionais e locais, que devem servir como subsídio para atuação dos TC em auditorias e fiscalizações futuras, bem como para orientação dos gestores diante da política analisada.

Além do IRB e da Atricon, os TC também participam de ações e projetos voltados à área da educação junto a outras instituições, como o MP, a DP, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), a Associação Brasileira de Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom), a Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon), o Instituto Articule³, o Iede, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Unicef, entre outras.

Assim, os trabalhos e ações citados revelam uma ampliação da atuação dessas instituições na política educacional que, por vezes, aparenta contribuir para a ampliação da garantia do direito, mas também reintroduz uma questão clássica da ciência política, que é a separação dos poderes do Estado no contexto democrático. Desse modo, tal atuação coloca em evidência a problematização acerca da interferência de atores estatais, que não foram escolhidos democraticamente, na condução de políticas públicas, de forma a ocupar o espaço reservado ao Poder Legislativo e Executivo.

² O documento na íntegra está disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/07/EQFD_final.pdf.

³ O Articule é um instituto que tem como propósito “promover avanços na área social, com foco em quem mais precisa”. Reúne diferentes instituições do poder público, inclusive os TC, e representantes da sociedade civil para dialogar a respeito de soluções para os desafios das áreas sociais (Articule, s.d.).

A partir dessa constatação, bem como da compreensão do controle como elemento constitutivo de Estados democráticos, tensiona-se como tem se configurado esse processo de expansão do controle externo no âmbito da política educacional, que se desenvolve não apenas nos limites institucionais e locais, mas também em escala nacional, por meio de ações articuladas e frequentemente impulsionadas por instâncias de coordenação e representação dos TC.

Tal expansão sugere a formulação de uma agenda própria de fiscalização, que orienta e direciona as ações dos TC, incidindo sobre as prioridades e os modos de controle da política educacional. Diante disso, esta pesquisa tem como objetivo mapear a atuação dos TC estaduais e do Distrito Federal no controle da política educacional e analisar suas práticas na constituição de uma nova agenda de atuação na área.

Para tanto, foram elencados os seguintes objetivos específicos: (1) analisar o papel do TC e sua relação com o controle da política educacional, considerando a temporalidade, o foco e a abrangência das ações; (2) identificar e caracterizar as ações dos TC que vão além da análise das prestações de contas, verificando quais são as políticas educacionais fiscalizadas, as parcerias e estratégias adotadas, bem como os instrumentos de controle utilizados; (3) examinar a recorrência das temáticas das ações e a existência de uma pauta comum de atuação entre os TC do país; e (4) examinar as características estruturais e metodológicas das auditorias operacionais de modo a identificar padrões, recorrências e prioridades temáticas que evidenciem a existência (ou não) de uma agenda de atuação comum entre os TC.

Tal proposição tem como hipótese que há uma nova agenda crescente e comum de atuação dos TC no campo da política educacional, ancorada em parâmetros normativos nacionais, como o PNE, e em práticas de fiscalização que privilegiam dimensões mais tangíveis da política, como a infraestrutura física das escolas e a execução de programas de alimentação e transporte escolar, bem como demais aspectos materiais e operacionais da oferta educacional. Embora essa lógica favoreça a padronização e a comparabilidade, pode restringir o olhar sobre aspectos qualitativos e contextuais, além de avançar sobre dimensões mais pedagógicas do processo educacional, adentrando esferas da discricionariedade administrativa e pedagógica.

Nessa perspectiva, compreende-se que o TC tem se constituído como um ator relevante no campo educacional e ocupado cada vez mais espaço no direcionamento de suas políticas, incidindo na definição de prioridades e nos modos de implementação, avançando, portanto, no campo da tomada de decisões.

A partir desse cenário, questiona-se se: ao incidir sobre a formulação, definição e condução das políticas educacionais, o órgão de controle não passa a influenciar dimensões que

extrapolam o acompanhamento da legalidade e da execução, (re)direcionando a política em âmbito local. Em outras palavras, ao elencar as prioridades e definir o *modus operandi* de determinada política, o TC não estaria ocupando um espaço legalmente reservado ao gestor público, que dispõe de legitimidade política para tal? Viegas *et al.* (2024, p. 9) acrescentam que a discricionariedade decisória dos gestores desempenha papel crucial na definição dos resultados e na eficácia da ação governamental, pois permite que “se adaptem a circunstâncias específicas, priorizem tarefas e aloquem recursos, respondendo a situações complexas e dinâmicas que podem não ter soluções claras prescritas pelas regras ou procedimentos existentes”.

Em pesquisa realizada no âmbito do mestrado (Schmidt, 2019), observou-se a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) na fiscalização da situação do cumprimento da meta 1 do PNE, Lei nº 13.005/2014, que trata da ampliação do atendimento em creche e da universalização da pré-escola - junto aos municípios. A partir dos dados analisados, foi possível concluir que a fiscalização do TCE-PR no cumprimento dessa meta não se restringia a aspectos tradicionalmente ligados à atuação desse órgão, pois avançava a preocupação com elementos de planejamento, orçamento e aplicação de recursos, ao emitir recomendações de cunho discricionário, técnico e operacional.

Tal constatação, junto a outros dados da pesquisa realizada no âmbito do TCE-PR (Schmidt, 2019), indicam a existência de alto grau de autonomia do órgão, exercida na escolha do que pretende fiscalizar, nos aspectos analisados durante o processo de auditoria e na elaboração das recomendações feitas aos municípios. Dado relevante nesse aspecto é a decisão por não incluir o governo estadual na fiscalização, por exemplo, optando pela realização apenas no âmbito dos municípios, mesmo o cumprimento do PNE sendo de competência de todos os entes federados em regime de colaboração (Schmidt, 2019). Assim, esse estudo revela, em escala local, elementos que também se mostram recorrentes no contexto de atuação dos TC em âmbito nacional.

Outros trabalhos também têm se dedicado a analisar a atuação de determinados TC nesse contexto, como é o caso da pesquisa realizada por Garcia (2017), que buscou compreender como o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) e o Ministério Público do mesmo estado (MP-RS) atuaram no monitoramento da implementação da política nacional de Educação Infantil. A autora entende que esses órgãos de controle têm exercido papéis de atores na implementação de políticas públicas, no sentido de “influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política” (Garcia, 2017, p. 52).

Viricimo (2021) analisa a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC) no projeto *TCE - Educação*, que objetiva fiscalizar o cumprimento das metas do PNE. O autor destaca que se trata de um novo padrão de atuação do órgão, já que o TCE-SC saiu de uma análise que se pauta apenas em aspectos financeiros e quantitativos para focar em aspectos qualitativos e pedagógicos. Nessa perspectiva, Flores (2015) e Rodrigues (2014) também indicam que os TC brasileiros têm expandido suas ações ao incluir, em seu escopo, a análise de políticas educacionais.

Com o intuito de identificar e elencar os estudos que se aproximam da temática proposta para esta pesquisa, foi realizado levantamento bibliográfico⁴ junto às bases de dados *Scientific Electronic Library Online* (SciELO); *European Reference Index for the Humanities and Social Sciences* (ERIH PLUS); Redalyc; Educ@; e *Banco de Teses e Dissertações da CAPES*. Para esse primeiro levantamento, foram utilizados os descritores “Tribunal de Contas e Educação”, “controle externo e educação”, “Tribunal de Contas e políticas públicas” e “Tribunal de Contas”. Este último descritor, apesar de amplo, foi elencado devido ao baixo número de trabalhos localizados com os descritores anteriores, de modo a tentar incluir o máximo de estudos possível sobre o tema desta pesquisa. Destaca-se que foram feitas tentativas com outras combinações de palavras-chave, como “Tribunal de Contas e políticas educacionais”, “controle de políticas educacionais”, “controle e educação”, mas além de poucos trabalhos, eles não se aproximavam da temática, optando-se, assim, pela ampliação dos descritores utilizados.

Antes de apresentar os trabalhos e discussões localizadas no referido levantamento, cabe registrar que as buscas no *Banco de Teses e Dissertações da CAPES* se restringiram aos anos de 2018, 2019, 2020 e 2021. Tal opção pautou-se na existência de levantamento realizado anteriormente para elaboração da dissertação de mestrado, no ano de 2017, nessa mesma base de dados, com composição similar dos descritores de busca. Assim, as discussões que seguem, no que tange aos trabalhos localizados apenas no *Banco de Teses e Dissertações da CAPES*, referem-se aos documentos encontrados na sequência de tempo supracitada, pois os trabalhos localizados em busca anterior serão novamente revisitados e podem se incorporar a este estudo.

Após a leitura dos títulos e resumos dos trabalhos, foram selecionados 17 artigos científicos e 17 dissertações que têm como objeto a atuação do TC no campo educacional. Destaca-se que muitos dos trabalhos elencados nos buscadores referiam-se a estudos que utilizavam dados elaborados pelos TC para as análises. Logo, o objeto central não era o TC ou

⁴ Link para acesso os quadros com os trabalhos selecionados na revisão bibliográfica: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1H6rw14kztvHAwNDItRZ6CrL_T7OgK28E/edit?usp=sharing&ouid=102792188775623545479&rtpof=true&sd=true

suas práticas dentro do referido campo e, portanto, esses estudos não compuseram o rol de trabalhos selecionados nessa revisão.

Outros materiais que não fizeram parte da seleção inicial foram artigos que tratam da ampliação da atuação do TC em áreas diversas, como saúde, agências reguladoras, previdência e meio ambiente. Optou-se, nesse primeiro momento, por não incluir tais trabalhos na revisão, mas eles estão organizados e permanecerão arquivados para futuras consultas, de acordo com o andamento da pesquisa. Por fim, ainda se destaca a inexistência de teses sobre a temática no período analisado, apontando uma lacuna na realização de estudos dessa natureza sobre a temática.

Dos 17 artigos que se referem à atuação do TC no campo da educação, apenas um se aproxima do objeto de estudo desta pesquisa. Trata-se do artigo *Novos atores nas políticas educacionais: o Ministério Público e o Tribunal de Contas* (Schabbach; Garcia, 2021), que analisa a atuação dos referidos órgãos de controle no âmbito da política nacional de Educação Infantil do Rio Grande do Sul. Os outros 16 artigos abordam o limite e a extensão do controle orçamentário e de políticas públicas exercido pelo TC (Fontoura, 2015; Chagas; Cammarosano, 2021); o índice de gestão desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito das instituições federais de Ensino Superior (Lima Junior *et al.*, 2019; Barbosa *et al.*, 2011); a avaliação de programas governamentais pelo TCU (Barros *et al.*, 2018); e a fiscalização de receitas e despesas educacionais nos estados de Minas Gerais (Davies, 2013b), Piauí (Davies, 2010a), Bahia (Davies, 2010b), Distrito Federal (Davies, 2013c), Paraíba (Davies, 2007), Pernambuco (Davies, 2010c; Amorim *et al.*, 2017), São Paulo (Davies, 2006; Nascimento, 2009) e Santa Catarina (Davies, 2011).

No que diz respeito às 17 dissertações selecionadas, 10 se aproximam da temática desta pesquisa, ao analisar a atuação de determinados TC frente a políticas educacionais, como o trabalho de Costa (2018), que avalia a influência que o controle externo empreendido pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA) exerce sobre a etapa de reformulação do ciclo das políticas públicas educacionais implementadas pela Secretaria de Educação daquele estado; o de Viricimo (2021), que busca analisar e identificar o novo padrão de atuação do TCE-SC, no campo educacional, a partir do projeto denominado *TCE Educação*; e o de Cerejo (2021), que se dedica à atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA) em políticas públicas educacionais municipais no período de 2014-2019.

Ainda dentro da seleção desses 10 trabalhos, estão aqueles que observam a atuação do TC em políticas educacionais específicas, como a dissertação de Gonçalves (2018), que analisa a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) em relação às políticas públicas

educacionais estabelecidas no Plano Estadual de Educação; a dissertação de Schmidt (2019), que também faz esse cotejamento entre plano de educação e TC, nesse caso, o TCE-PR; o trabalho de Leoni (2018), que buscou entender os possíveis efeitos advindos da atividade de controle exercida pelo TCU em cada um dos ciclos de políticas públicas no âmbito do Programa Universidade Para Todos (ProUni); o de Lima (2019), que analisa as condições de acessibilidade na Universidade Federal do Ceará na perspectiva do TCU e do MEC; o de Prado (2019), que buscou compreender quais os principais elementos apresentados pelo TCE-RS acerca da Educação Infantil durante suas análises técnicas, e em que medidas tais apontamentos contribuem para a materialização da gestão das políticas públicas; o de Henrique Junior (2019), que investiga a influência do Controle Externo do TCU no Fundo de Financiamento Estudantil (FIES); e o de Frederico (2020), que avalia a associação entre o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), na dimensão Educação e melhora da qualidade educacional, nos municípios paranaenses, no período 2016- 2017.

As outras sete dissertações, ainda que próximas da temática Tribunal de Contas e educação, não tratam diretamente do objeto aqui sinalizado, mas se detêm em análises sobre financiamento, gasto mínimo com educação, recursos do Fundeb, políticas de *accountability* e indicadores do TC.

Importa destacar que a pesquisa ora apresentada se diferencia dos trabalhos elencados anteriormente, primeiramente por buscar analisar tal fenômeno em âmbito nacional, ao selecionar os 26 TC Estaduais e o TC do Distrito Federal, considerando ainda as ações desenvolvidas pelos TC no campo educacional para além das prestações de contas, de modo, inclusive, a observar se esse tem sido um novo padrão de atuação em todo o país ou apenas em determinados TC. Isso porque, apesar de todas as cortes de contas serem responsáveis pelo controle externo e ter suas atribuições definidas na CF/1988, elas também podem ter especificidades dispostas nas constituições estaduais e em seus regimentos internos, além de expressiva autonomia institucional. Ademais, intenta-se aprofundar as discussões aqui levantadas a partir do campo da política educacional, considerando que as pesquisas elencadas são majoritariamente de outras áreas, como planejamento e governança pública, direito, desenvolvimento regional, políticas públicas e sociologia política. Tal panorama permite ressaltar a originalidade, bem como a relevância e a contribuição deste estudo para a pesquisa em políticas educacionais.

Assim, considerando os objetivos, bem como o objeto desta pesquisa, a abordagem utilizada é do tipo qualitativo, sendo adotados, como procedimentos metodológicos para coleta dos dados, a pesquisa exploratória e a análise documental, fazendo uso de estratégias de

quantificação para apresentação dos dados coletados, compreendendo que a combinação de técnicas na pesquisa qualitativa contribui para o recolhimento do máximo de informações relacionadas ao objeto analisado (Deslauriers; Kérisit, 2014).

A escolha pelo estudo exploratório deve-se à necessidade de mapear, de forma abrangente, as ações desenvolvidas pelos TC no campo educacional, justificando-se pelo caráter ainda incipiente das pesquisas que tratam da inserção desses órgãos na área. Embora já existam alguns estudos que analisam a atuação dos TC na política educacional, tais investigações têm se mostrado pontuais e restritas a casos específicos, concentrando-se, em grande medida, na análise das prestações de contas ou em iniciativas isoladas. Assim, permanece em segundo plano a observação do conjunto de ações voltadas ao acompanhamento e à avaliação de políticas públicas, conjunto este que o presente trabalho pretende mapear e analisar, a fim de compreender a possível constituição de uma agenda de atuação dos TC no campo educacional.

O corpus da pesquisa foi constituído a partir de uma busca sistemática nos portais eletrônicos dos 26 TC estaduais e do TC-DF, de forma a identificar e registrar as menções de ações que extrapolam a análise tradicional das contas e concentram-se no controle da política educacional. Para tanto, foram excluídas menções referentes apenas ao controle contábil-financeiro ou à legalidade estrita, como análise de contratos, licitações ou aposentadorias. O recorte temporal definido corresponde ao período que antecede à aprovação do PNE, ou seja, anterior ao ano de 2014, também o seu período de vigência posterior a esse marco normativo, o qual compreende a vigência original do referido plano (2014–2024)⁵, uma vez que se configura como uma das mais relevantes políticas educacionais da atualidade e, como visto, tem sido tomado como objeto de análise dos TC.

Após o levantamento exploratório, as menções de ações foram organizadas em um banco de dados e, posteriormente, sistematizadas em categorias analíticas que permitiram observar as tipologias de ações, periodicidade, abrangência, atores envolvidos e temáticas privilegiadas. Esse procedimento visou a oferecer um panorama amplo da atuação dos TC na política educacional, destacando padrões de recorrência, singularidade ou articulação programática das ações.

Em um segundo momento, a pesquisa concentrou-se especificamente nas auditorias, por se constituírem em um instrumento estruturado para averiguar as atividades-fim dos gestores (Grin, 2020). Considerando que esse tipo de ação apresenta um relatório final, onde o TC elenca

⁵ Excluiu-se, portanto, o período de sua prorrogação (2025), conforme definido na Lei nº 14.934/2024 (Brasil, 2024).

o que verificou durante o processo de auditoria e o que recomenda aos agentes públicos, entende-se que essas iniciativas possuem potencial para revelar prioridades temáticas, padrões metodológicos e evidências de uma possível agenda comum de atuação entre os TC, bem como se esse modelo representa, de fato, um novo padrão de atuação do órgão em âmbito nacional.

Como lembra Cellard (2014), o documento escrito constitui uma fonte preciosa para a pesquisa no campo das ciências sociais, e no caso desta tese, os relatórios de auditoria permitiram analisar como o TC tem atuado na área da política educacional, identificar seus objetivos, temáticas, entes auditados, metodologias adotadas e parcerias institucionais estabelecidas. Esse material foi examinado à luz da literatura sobre controle externo e políticas educacionais, de modo a compreender em que medida os TC têm extrapolado o controle formal das contas e se configurado como atores relevantes na definição de pautas e orientações no campo educacional. Assim, a metodologia adotada busca articular a dimensão exploratória com a análise aprofundada de um tipo específico de ação, oferecendo subsídios para avaliar a constituição de uma nova agenda de controle das políticas educacionais no Brasil. Por fim, ressalta-se que as escolhas metodológicas foram mais detalhadas no capítulo quatro desta tese, seguidas dos achados de pesquisa nos capítulos subsequentes.

A presente tese se organiza em seis capítulos. O primeiro corresponde à introdução, em que se apresenta a questão de pesquisa, os objetivos, a justificativa, além de elementos da revisão de literatura, de modo a situar o trabalho no campo de estudos e fundamentar suas escolhas teóricas e analíticas. O segundo capítulo discute acerca da consolidação do sistema de controle como elemento essencial ao funcionamento de um Estado democrático, explorando as possíveis implicações de sua expansão, com ênfase no controle da política educacional. O terceiro capítulo aborda aspectos institucionais e a atuação dos TC, de modo a aprofundar a compreensão do objeto de análise, considerando que ainda é pouco explorado na área de pesquisa a qual esta tese se insere.

O quarto capítulo descreve o percurso metodológico adotado, explicitando e justificando as escolhas realizadas ao longo do processo investigativo. O quinto capítulo dedica-se à análise da atuação dos TC no campo educacional, identificando as ações empreendidas, as políticas fiscalizadas e o grau de envolvimento de instituições de representação nesse processo. Por fim, o sexto e último capítulo concentra-se na análise das auditorias, consideradas instrumento privilegiado para compreender a constituição de uma agenda de atuação no âmbito educacional.

Cumprе ressaltar, entretanto, que embora o envolvimento de diferentes organizações na formulação de estratégias voltadas à ampliação da garantia do direito à educação seja relevante, na medida que pode corroborar para efetivação desse direito, torna-se igualmente relevante

refletir sobre os limites da atuação dos TC nesse contexto. Isso porque os resultados das políticas educacionais são condicionados por uma multiplicidade de variáveis, nas quais se incluem a ação institucional e as disputas em torno de interesses, concepções e projetos de poder que permeiam o campo educacional. Ademais, a crescente centralidade assumida pelos TC pode ocorrer em detrimento do fortalecimento do controle social, instância fundamental na concepção de um estado democrático, deslocando o protagonismo de processos de participação e deliberação coletiva, ou mesmo a própria discricionariedade do gestor público para o interior do TC.

2 O CONTROLE DO ESTADO COMO FUNDAMENTO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO: CONSOLIDAÇÃO E IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA EDUCACIONAL

Ao analisar o conceito de controle, Machado (2012, p. 100-101) destaca seu caráter procedimental, que requer “poder de fiscalização e, ao mesmo tempo, poder de corrigir atos e condutas, ambos esteados na observância dos mandamentos jurídicos”. No entanto, o conceito de controle é comumente utilizado com conotação negativa, para expressar uma relação de subordinação, em que um limita a ação de outro. Porém, em uma ordem democrática, o controle da administração pública é uma dimensão crucial, que envolve diferentes níveis e arranjos institucionais, porque se espera que a conduta e os resultados dos agentes públicos sejam passíveis de verificação e sanção (Arantes *et al.*, 2010).

Por outro lado, é preciso considerar que uma análise simplista sobre esse cenário tende a excluir uma série de questões relevantes, como o grau da maturidade institucional da gestão pública (Grin, 2020); a fragilização do controle social em contextos democráticos; os efeitos que a extraordinária expansão e institucionalização dos órgãos e mecanismos de fiscalização acarretam à democracia (Arantes; Moreira, 2019); e a autonomia dos burocratas, um dos atores políticos centrais da ordem democrática, que exercem poder em função de suas competências ou especialização técnica (Arantes *et al.*, 2010).

Desse modo, a presente tese ocupa-se de parte desse fenômeno, ao propor analisar a atuação do TC na fiscalização da política educacional, trazendo para este capítulo a discussão acerca da consolidação de um sistema de controle como elemento essencial para o funcionamento da democracia e suas possíveis limitações, tendo como pano de fundo a atuação do Estado para a garantia de direitos, de modo especial, o direito à educação.

Apesar das controvérsias em torno do conceito de democracia, Arantes *et al.* (2010) a definem, de maneira resumida, como uma forma de governo orientada em três princípios: I) o poder precisa emanar da vontade do povo, sendo esta a principal fonte da soberania; II) os governantes precisam prestar contas de suas ações ou omissões ao povo, de maneira a se responsabilizar por elas durante o exercício do poder; e III) o estado deve ser regido por regras, de modo a delimitar seu campo de atuação e estimular a defesa de direitos básicos dos cidadãos. Portanto, é possível pontuar que a legitimação desse modelo requer tanto um sistema de controle que possibilite uma gestão pública mais transparente e de acordo com os interesses coletivos, quanto a proclamação e a efetivação de direitos por meio de políticas públicas.

De acordo com Bobbio (2004), a afirmação dos direitos do homem no interior de cada Estado foi acompanhada pela instauração dos regimes representativos. No contexto brasileiro, a CF/1988, comumente chamada de *Constituição Cidadã*, por ampliar a garantia de direitos e marcar a retomada do processo democrático no país, declara, já no *caput* do 1º artigo, que o país se constitui em um Estado Democrático de Direito, ou seja, estabelece uma submissão da ordem jurídica em relação aos valores democráticos (Silveira, 2010). Também reverbera na afirmação de garantias fundamentais e no estabelecimento de mecanismos que limitam o poder, porque esse modelo de Estado, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, corresponde à antítese do poder arbitrário (Morais; Bonfim, 2016).

Incluído na discussão sobre democracia está, portanto, o controle da administração pública. Ao tratar dessa temática, autores como O'Donnell (1998), Arantes *et al.* (2010), Machado (2012), Moraes e Bonfim (2016), entre outros, apresentam o conceito de *accountability*, porque conforme os autores, tal conceito se assenta em bases democráticas, uma vez que a responsividade do governo nas atividades públicas é uma característica central da democracia.

Tal conceito abrange diversas formas de responsabilização da administração e dos atores públicos, constituindo-se como um importante referencial nas discussões teóricas feitas no campo da Administração Pública e da Ciência Política (Viegas *et al.*, 2024), campos com os quais esta tese busca estabelecer diálogo, embora o foco da pesquisa esteja na área da Política Educacional. Desse modo, entende-se que a discussão acerca do conceito de *accountability* amplia a compreensão da atuação dos TC na educação, já que, como órgãos de controle, os TC desempenham papel essencial nesse sistema.

Por outro lado, autores como Arantes e Moreira (2019) alertam para as implicações da expansão do sistema de controle no país, também destacam prováveis intencionalidades para sua proliferação, como as ambições de grupos e carreiras estruturadas dentro do próprio Estado, que se tornam mais prioritárias do que a consolidação de um sistema de *accountability* e a equalização de direitos. Viegas *et al.* (2024) também chamam a atenção para efeitos que consideram indesejáveis, decorrentes da ampliação da autonomia dos órgãos controle, como o deslocamento de confiança dos políticos eleitos para gestores públicos; o enfraquecimento da inovação e da eficiência pública; e o estabelecimento de uma cultura de conformidade por parte dos gestores.

Tais discussões são essenciais para a compreensão da atuação do TC no campo da política educacional, de modo a considerar se esse modelo de controle tem dialogado com as

estruturas democráticas estabelecidas no país. Assim, o subtítulo a seguir apresenta os referenciais teóricos e analíticos que subsidiam a elaboração deste trabalho, que a partir da sua vinculação ao campo das políticas educacionais, trata do controle da administração pública.

2.1 CONTROLE E DEMOCRACIA: O QUE ESTABELECE A CF/1988 A RESPEITO DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Considerando o contexto político instaurado com o fim do regime autoritário vivido pelo país desde a década de 1960 até o fim da ditadura militar em 1985, a CF/1988 instituiu um Estado Democrático fundamentado na ideia de participação e soberania popular. Essa noção reverbera na inclusão de extenso conteúdo sobre garantias fundamentais e limitação do poder estatal (Morais; Bonfim, 2016). Assim, esta subseção visa a aprofundar a compreensão acerca do controle das ações do Estado à luz de valores democráticos e como eles podem ser um indicativo da maturidade da gestão pública.

Conforme explica Avritzer (2012), a democratização representa o estabelecimento de um processo que reconstitui as condições para a negociação e favorece a retirada de atores autoritários da cena política. No entanto, esse processo por si só não elimina características de uma ordem política autoritária, em que persiste uma cultura política que se mantém ao longo do autoritarismo. Nesse sentido, o autor afirma:

A democratização consiste, portanto, na combinação entre a livre operação do sistema político e a compreensão do significado atribuído pelos atores políticos à democracia. Esse significado implicará diferentes concepções acerca da publicidade, da tolerância, da importância de estratégias de negociação e da importância da normatividade democrática (Avritzer, 2012, p. 137).

Desse modo, a democratização requer um processo longo de transformação da cultura política e das relações Estado-sociedade, que não se encerra com uma declaração legal e a caracterização do Estado como democrático, mas tem, então, o direcionamento necessário para a restauração da democracia, conforme ocorreu com a promulgação da CF/1988 no Brasil, um processo recente que influencia na compreensão da atuação do Estado (Lima, 2016).

Avritzer (2012, p. 135) tece uma crítica às teorias de transição para a democracia, porque segundo ele, elas “deixam de problematizar a forma como os diferentes atores políticos incorporam a institucionalidade vigente”. Em outras palavras, não analisam a atitude dos sujeitos sociais e políticos em suas práticas cotidianas, o que para o autor é tão importante quanto a realização de eleições e a garantia de direitos constitucionais, pois entende que a

democratização pode ser um processo longo, que se constitui em uma prática democrática na sociedade civil e no sistema político.

Assim, o autor defende a análise sobre a ação cotidiana de atores políticos relevantes e não apenas sobre a vigência de direitos, pois muitas vezes eles não se orientam pela normatividade existente, considerando a existência de uma cultura política não democrática que se entrelaça à institucionalidade democrática. Isso aponta para a permanência de duas culturas políticas, que entram em disputa no interior do sistema político (Avritzer, 2012). Desse modo, o autor pondera que

O problema da democracia não se reduz somente à questão do funcionamento adequado das instituições políticas, mas se liga também às práticas do aparelho de Estado e suas relações com os atores sociais. Essa inter-relação é crucial para a existência da democracia uma vez que formas específicas de concentração do poder podem também ter consequências antidemocráticas (Avritzer, 2012, p. 138).

Portanto, cabe salientar que o conceito de democracia engloba mais que a participação popular por meio da escolha de representantes eleitos pelo voto universal, pois requer a construção de uma cultura política pautada na democracia e no aprofundamento da prática democrática. Assim, “o ponto de partida da prática democrática seja a própria sociedade e que o sistema político seja ancorado nas práticas participativas que deram origem à democracia” (Avritzer, 2012, p. 158).

A CF/1988 (Brasil, 1988) elenca alguns mecanismos para promoção do Estado Democrático, a começar pela inclusão do *pluralismo político* como um de seus fundamentos (Art. 1º, Inciso V); o exercício da soberania popular por meio do sufrágio universal, em que o povo escolhe seus representantes pelo voto direto e secreto (Art. 14); e a organização do Estado em três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário (Art. 2º).

O pluralismo político diz respeito à inclusão de diferentes associações e unidades políticas, de modo a buscar garantir a diversidade de opiniões e ideias, o que reverbera na participação de diferentes grupos sociais, ideológicos e políticos na administração pública. Desse fundamento procede a existência de variados partidos políticos, com diferentes propostas para definição da agenda e formulação das políticas públicas (Cury, 2023).

O exercício da soberania popular por meio do sufrágio universal é mais um dos mecanismos para promoção do Estado Democrático, uma vez que, por meio do voto direto e secreto, com valor igual para todas as pessoas, se legitima a vontade política da população quanto ao projeto de governo eleito. No entanto, alguns autores problematizam a ideia de que o voto seja suficiente para garantir a soberania popular.

Como visto anteriormente, Avritzer (2012) afirma que a democracia requer mais do que a escolha dos representantes via voto, ao passo que Vieira (2001) argumenta que a soberania popular não pode ser compreendida apenas como a expressão do voto, uma vez que o Estado pode, inclusive, ser antidemocrático e exercer o direito ao voto, como foi a França no final do século XVIII, onde Napoleão I estabeleceu uma tirania validada por plebiscito com a maioria dos votos.

Para Carvalho (2002), o voto, ainda que signifique a liberdade e a participação, não garante a resolução dos problemas sociais de forma rápida e automática, pois de acordo com o autor, a cidadania é formada de múltiplas dimensões, de modo que o exercício de determinados direitos não desencadeia outros de forma imediata. Assim, o direito de votar, por exemplo, não cria, diretamente, mais empregos e segurança, já que a cidadania plena requer uma combinação dos direitos civis, políticos e sociais⁶. Desse modo, compreende-se que o voto universal é um dos componentes necessários à soberania popular, mas que ela também requer outros componentes, como o controle social da administração pública (Vieira, 2001).

Por fim, a organização do Estado por meio da divisão de poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) busca assegurar um sistema de *check and balance* (freios e contrapesos), ou seja, o controle existente entre os Poderes do Estado para prevenir, reparar e aplicar sanções às ações consideradas ilegais (Machado, 2012). No seu segundo artigo, a CF/1988 declara que os três poderes são independentes e harmônicos entre si. Nessa perspectiva, cada um tem suas atribuições definidas constitucionalmente, bem como limites em relação à atuação sobre o outro Poder. Assim, tem-se a delimitação de um controle do Estado exercido pelo próprio Estado, em uma fiscalização mútua entre os poderes.

Como função principal, reserva-se tradicionalmente ao Poder Executivo a aplicação e implementação das leis; ao Legislativo, a sua criação; e ao Judiciário, a interpretação e o julgamento a respeito da constitucionalidade das leis (Taylor, 2007). No entanto, conforme explica Taylor (2017), diferentemente do que se imagina, as funções de cada Poder não são separadas de forma tão nítida, como se estivessem divididas em caixas institucionais, uma vez que, de acordo com o que foi previsto na própria CF/1988, tais funções acabam por se sobrepor,

⁶ De acordo com Carvalho (2002, p. 9), os direitos civis consistem nos “direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei”. Os direitos políticos “se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado a parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado” (Carvalho, 2002, p. 9). E por fim, os direitos sociais “[...] garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria” (Carvalho, 2002, p. 9).

de modo que todos os Poderes exercem funções legislativas, executivas e judiciais, ainda que existam funções preponderantes a cada um.

Ao estudar o caso da judicialização das políticas educacionais, Taporosky (2017) compreende que o controle dos atos do Poder Executivo e Legislativo, no que diz respeito à proteção de direitos fundamentais, como é o caso da educação, por exemplo, pode ser considerado como dever do Poder Judiciário. Desse modo, o controle de políticas públicas, meio pelo qual os direitos fundamentais são efetivados, faz parte da alçada desse poder. No entanto, acrescenta que ele deve reconhecer suas limitações e não interferir no âmbito da discricionariedade dos outros poderes, nos casos em que os direitos fundamentais e os fins constitucionais não são desrespeitados.

Assim, a autora explica que, quando o princípio da separação dos poderes é interpretado de forma conjunta a outros preceitos constitucionais, há uma interação e complementaridade no exercício das funções do Estado, uma vez que o principal propósito passa a ser alcançar seus objetivos fundamentais. Desse modo, Taporosky (2017) corrobora com o texto constitucional e declara a necessidade de uma atuação colaborativa, harmoniosa e de independência orgânica entre os poderes, de modo que todos colaborem de forma integrada para cumprir os objetivos do Estado. O que não significa, contudo, que um poder deve usurpar as funções próprias do outro, tendo em vista a existência de certo grau de discricionariedade administrativa (Taporosky, 2017).

De acordo com Di Pietro (1991), os poderes da administração pública são regrados pela lei, como forma de impedir arbitrariedades e abusos. No entanto, tal regramento não consegue atingir todos os aspectos da atuação administrativa, o que confere ao administrador uma margem de liberdade para decidir diante do caso concreto, “de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis” (Di Pietro, 1991, p. 40). Todavia, o autor acrescenta que a escolha delas deve ser válida perante o direito. Esse poder de escolha do administrador, ainda que dentro dos limites legais, remete a sua discricionariedade.

Para Viegas *et al.* (2024, p. 9), a discricionariedade do administrador público “desempenha um papel crucial na definição dos resultados e na eficácia da ação governamental”. Os autores argumentam que o exercício da discricionariedade permite que os “gestores se adaptem a circunstâncias específicas, priorizem tarefas e aloquem recursos, respondendo a situações complexas e dinâmicas que podem não ter soluções claras prescritas pelas regras ou procedimentos existentes” (Viegas *et al.*, 2024, p. 9). Nesse contexto, defendem que a ampliação da autonomia dos órgãos de controle, para além da fiscalização da legalidade e conformidade, tem interferido no ciclo de políticas públicas e na definição de ações que estão

no âmbito da discricionariedade do gestor, o que acaba por repercutir no que nomeiam de *efeitos colaterais indesejáveis* (Viegas *et al.*, 2024).

Entre os efeitos levantados por Viegas *et al.* (2024) estão: a) o deslocamento de confiança, em que a população passa a confiar mais nos controladores e sistemas de auditorias do que nos políticos eleitos e gestores públicos, que são os sujeitos diretamente envolvidos na elaboração e implementação de políticas públicas; b) o enfraquecimento da inovação e da eficiência pública, que gera insegurança e uma burocracia mais fechada e defensiva, pois a preocupação central passa a ser o cumprimento das normas emitidas pelos órgãos de controle; e c) a cultura de conformidade, em que o foco das organizações públicas está na aderência irrestrita a normas e procedimentos.

De acordo com os autores, tais efeitos levam à paralisia decisória, que consiste em uma aversão dos gestores à tomada de decisões por medo de possíveis consequências negativas, como sanções e destruição de sua reputação e carreira (Viegas *et al.*, 2024). Desse modo, Viegas *et al.* (2024) questionam se seria possível o equilíbrio entre a necessidade de boa governança e conformidade com a promoção de uma cultura de inovação e experimentação, que requer poder de discricionariedade aos gestores públicos.

Diante desses argumentos, compreende-se, então, que a divisão de poderes como mecanismo para promoção do Estado Democrático é objeto de relevantes discussões, inclusive no campo da política educacional, e sobretudo em trabalhos que tratam da atuação do Poder Judiciário nesse contexto (Taporosky, 2017; 2022; Silveira, 2010; Silveira *et al.*, 2020).

Ademais, além de servir como mecanismo de controle (*checks and balances*) para prevenção de abusos e concentração do poder, a separação dos poderes também é um pilar da organização do Estado, pois acaba por distribuir funções específicas a cada um, ainda que, como discutido, exista uma sobreposição dessas competências. Todavia, também fica evidente que esse princípio não deve ser tomado de forma isolada, mas em consonância com os demais preceitos estabelecidos constitucionalmente, como o respeito aos direitos fundamentais e a supremacia da Constituição, de modo a garantir que o foco principal seja o alcance dos objetivos do Estado.

Assim, retomando o argumento ora iniciado, a promoção de um Estado Democrático requer mecanismos para seu funcionamento, que no caso brasileiro se manifestam mediante o pluralismo político, o exercício da soberania popular por meio do sufrágio universal e a organização do Estado em três poderes. Nesse contexto, a atuação dos sistemas de controle não se faz de forma adversa a essa compreensão, uma vez que o controle da administração pública também deve ter como pano de fundo o fortalecimento do sistema democrático.

No entanto, parece existir uma linha tênue entre o exercício do controle e a discricionariedade dos gestores públicos no desempenho de suas funções, ambos previstos no contexto democrático. Questiona-se quais seriam os limites da interferência das instituições de controle na autonomia que os administradores detêm para a realização das políticas públicas, uma vez que a própria legislação, por vezes, deixa pouco espaço para atuação arbitrária.

A Lei nº 13.005/2014, que instituiu o PNE, é um exemplo, que ao delimitar, por meio de suas 20 metas e 254 estratégias, as ações que devem ser implementadas pelos gestores públicos no prazo máximo de 10 anos, estabelece um planejamento detalhado no âmbito da política educacional, inclusive com a definição de quais devem ser as prioridades. Nesse caso, portanto, a discricionariedade do gestor já está limitada à própria legislação, ainda que não em sua totalidade, uma vez que o texto da lei não consegue, por vezes, prever situações complexas e específicas que ocorrem no âmbito da formulação e implementação das políticas locais, além da necessidade de considerar o contexto político e social das diferentes realidades encontradas no país.

No caso do controle realizado pelo Poder Judiciário, como explica Taporosky (2017), a discricionariedade administrativa não deve se sobrepor ao cumprimento dos direitos fundamentais. Em outras palavras, o Poder Judiciário não pode interferir “no âmbito de discricionariedade dos demais poderes caso essa prerrogativa não tenha sido exercida em afronta aos direitos fundamentais e aos fins constitucionais” (Taporosky (2017, p. 63). A autora destaca ainda que, apesar de as políticas públicas comporem então o quadro de controle do Poder Judiciário, existem limitações no exercício dessa função por parte desse poder, como a ausência de aprofundamento teórico na área, o diálogo com profissionais e sociedade civil e a falta de conhecimento técnico sobre a temática.

Em outro trabalho, Taporosky (2022) analisa a capacidade institucional do MP para atuar na política educacional. A autora considera que a interlocução da instituição com a sociedade civil e com a técnica especializada são elementos que compõem a construção da política educacional, mas que foram pouco (ou não) utilizados pelo MP em sua atuação na qualidade da Educação Básica. Tal constatação evidencia uma atuação que se pauta majoritariamente na técnica jurídica, com baixa mobilização da participação social e pequena interação com a área, desconsiderando os conhecimentos especializados do campo de atuação, de modo especial nos casos que se fazem presentes aspectos mais subjetivos, como é o caso da análise da qualidade, que demanda a presença de profissionais especialistas na área da educação (Taporosky, 2022).

Assim, a autora destaca que a política pública, como resposta a um problema coletivo, além de demandar conhecimentos especializados, requer sobretudo a participação social (Taporosky, 2022). Ademais, expressa que, diante de um contexto democrático, os Poderes Executivo e Legislativo possuem legitimidade, como representantes eleitos, para incidir sobre a política, desde que respeitados os direitos fundamentais e fins constitucionais.

Diante desse contexto, questiona-se quais seriam os limites da atuação dos TC no controle da política educacional, considerando a definição do estado brasileiro como um Estado Democrático de Direito, que se fundamenta na ideia de participação e soberania popular, tendo o pluralismo político, o exercício da soberania popular por meio do sufrágio universal e a organização do Estado em três poderes como mecanismos para promoção da democracia.

Portanto, problematiza-se se a atuação no controle das políticas educacionais, para além da análise de conformidade e legalidade, tem se caracterizado como uma ampliação das funções tradicionalmente exercidas pelo TC. Ademais, essa atuação estaria interferindo na discricionariedade dos gestores e, por consequência, nos princípios democráticos? Considerando ainda que, diferentemente do caso apresentado por Taporosky (2022), que trata do Poder Judiciário, o TC não se constitui como um dos três poderes, mas como órgão que auxilia o Poder Legislativo, portanto, teria ele autonomia para incidir no (re)direcionamento da política? Ademais, o controle da política educacional realizado pelo TC pode interferir, assim como modificar decisões tomadas pelo Poder Legislativo e Executivo, que estão incumbidos da formulação e implementação das políticas públicas? Ou ainda, qual a potencialidade do TC, como órgão de controle externo do Estado, em assegurar, por meio de seus mecanismos de fiscalização, a execução de políticas educacionais e o cumprimento de direitos sociais, como a educação? Tais questões pautam a realização da análise que ora se propõe nesta tese.

Para avançar na discussão, é importante destacar que, além dos mecanismos de promoção do Estado Democrático, a CF/1988 contempla um amplo conjunto de disposições acerca do controle da administração pública, visando à consolidação do Estado Democrático e de Direito. Tal discussão é apresentada na subseção seguinte deste trabalho.

2.1.1 Tipologias de controle e fiscalização

Primeiramente, é importante diferenciar os termos em questão, pois embora sejam relacionados, eles não são sinônimos. De acordo com Fernandes (2003, p. 31), “controlar é uma função inerente ao poder e à administração”, e tem como essência a verificação. Por essa razão,

define que a síntese do controle é limitar o poder, mas acrescenta que o controle não deve ser uma função sem regramentos, de modo que o controlador não se transforme em poder. Portanto, conforme já apresentado no início do subtítulo anterior, controle refere-se a um conjunto de mecanismos e procedimentos destinados à observância do cumprimento de objetivos, normas e regulamentos que foram previamente estabelecidos (Machado, 2012).

No contexto da administração pública, o controle é exercido para verificar a legalidade, a eficiência, a eficácia e a economicidade dos atos administrativos, permitindo a identificação de irregularidades e sua correção. As tipologias de controle mais comuns levam em conta quatro aspectos: função, localização, momento e objeto (Machado, 2012), conforme apresentado na figura 1.

Figura 1 - Tipologias do controle da administração pública



Fonte: Adaptada de Machado (2012).

No que diz respeito a sua função, o controle pode ser classificado como administrativo, quando exercido pelos órgãos da administração no âmbito dos três poderes; ou como legislativo e judiciário, quando realizado pelos respectivos poderes que os instituem (Machado, 2012).

Quanto a sua localização, pode ser classificado como interno, externo e social. O primeiro deles, ou seja, o controle interno, é aquele realizado dentro da própria instituição, de modo que os agentes incumbidos de sua realização estão inseridos na estrutura que fiscalizam, como é o caso das controladorias-gerais dos governos estaduais e municipais e da Controladoria-Geral da União (CGU), que é responsável por todas as atividades de controle interno do governo federal e das iniciativas de prevenção e combate à corrupção (Filgueiras, 2018).

O controle interno é instância obrigatória nos órgãos da administração pública, como fundamentam os arts. 31, 70 a 74 da CF/1988 (Brasil, 1988), tem papel central na prevenção de falhas dos atos administrativos, visando a cumprir o princípio da legalidade (Machado, 2012). Antes previsto na Lei nº 4.320, de 1964 (Art. 75) e atualmente na Lei nº 101 de 2000 (Art. 54 e 59), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tem como uma de suas finalidades dar ciência das irregularidades ou ilegalidades encontradas no exercício da administração pública (Brasil, 1988), sua institucionalização possibilitou maior capacidade de fiscalização, controle e monitoramento das políticas públicas (Filgueiras, 2018).

O controle externo, por sua vez, é realizado por agentes que não estão inseridos na instituição fiscalizada e, portanto, é classificado como aquele que não integra a estrutura organizacional a qual controla (Fernandes, 2003). Assim como o controle interno, está encarregado da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, conforme o art. 70 da CF/1988 (Brasil, 1988).

No Brasil, o controle externo está a cargo do Poder Legislativo e é exercido com o auxílio dos TC, como fundamenta o Art. 71 da CF (Brasil, 1988). Di Pietro (2013), ao tratar dos tipos de controle a que se submete a Administração Pública, também inclui nessa categoria o controle exercido pelo Poder Judiciário. No campo das políticas educacionais, essa compreensão pode ser observada tanto no controle realizado pelos TC quanto naquele exercido por instituições vinculadas ao Poder Judiciário, como o MP. Embora integrem o aparato estatal, tais instituições não são responsáveis diretas pela gestão e execução das ações na área; atuam, portanto, a partir de uma posição externa à administração educacional, acompanhando e fiscalizando, apesar de, como apontam Silveira *et al.* (2020), em determinadas situações, também interferirem na gestão e no planejamento das políticas no referido campo. Essa condição permite caracterizá-las como instâncias de controle externo.

É nessa categoria que também se insere o conceito de *accountability* (Pessanha, 2010), o qual será tratado com mais profundidade na sequência deste trabalho, mas que em linhas gerais refere-se à prestação de contas obrigatória por parte de agentes públicos.

Por fim, o controle social é aquele realizado pela sociedade civil por meio de diferentes mecanismos de acompanhamento e fiscalização da ação estatal, tais como plebiscitos e referendos; conselhos consultivos e/ou deliberativos das diferentes áreas, como é o caso do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb; além de processos orçamentários participativos; petições, ação popular e ação civil pública (Arantes *et al.*, 2010). Contudo, é fundamental distinguir que controle social e participação não são conceitos equivalentes.

Enquanto a participação diz respeito a formas amplas e diversas de envolvimento da população na esfera pública, que podem ser informais, pontuais ou não regulamentadas, o controle social institucionalizado opera dentro de estruturas formais, dotadas de competências legais, regras de funcionamento, atribuições específicas e limites claramente estabelecidos.

Assim, o controle social realizado por conselhos, por exemplo, é distinto de outras formas mais abertas de participação cidadã, pois se insere no interior de um marco normativo e de uma lógica estatal de fiscalização e acompanhamento. Desse modo, o controle social deve ser compreendido como uma atuação organizada da população, por meio de entidades, organizações, movimentos sociais ou outras instâncias institucionalizadas, com o objetivo de acompanhar e controlar as ações do Estado.

No Brasil, a concepção de controle social emergiu na transição democrática do país e foi ratificada na CF/1988 (Salvador; Teixeira, 2014). Esse modelo é considerado como “a forma mais democrática de acompanhamento da administração pública” (Carvalho, 2006, p. 92), devendo operar de maneira ininterrupta e não apenas durante o período eleitoral. No entanto, sua efetividade depende de uma série de condições, como “informação e debate entre os cidadãos, instituições que viabilizem a fiscalização, regras que incentivem o pluralismo e coíbam o privilégio de alguns grupos em relação à maioria desorganizada, bem como o respeito ao império da lei e aos direitos dos cidadãos” (Arantes *et al.*, 2010, p. 118).

Quanto ao momento, o controle pode ser realizado de forma: I) prévia, com a intenção de evitar irregularidades ou ilegalidades; II) concomitante, quando ocorre simultaneamente à realização do ato, tendo como objetivo a correção de possíveis desvios ou irregularidades quando a ação ainda está sendo executada; e III) posterior ao ato administrativo, que como o próprio nome sugere, é conduzido após a ocorrência dos atos e tem como finalidade a verificação da regularidade e da eficiência (Machado, 2012).

No contexto brasileiro, a CF/1988 faz menção aos três tipos de controle no que se refere ao momento. No controle prévio, prevê a atuação do Poder Legislativo por meio da análise de projetos de lei, e do Poder Executivo na verificação de contratos e licitações antes de sua formalização. O controle concomitante é contemplado na atuação dos órgãos internos, como as controladorias. Por fim, o controle posterior, que é aquele que recebeu maior notoriedade na CF/1988 e é realizado pelos TC por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, conforme os Arts. 70 e 71 (Brasil, 1988).

No entanto, cumpre pontuar que a atuação dos órgãos e instituições de controle não se limita, de forma rígida, ao momento ora citado na exemplificação anterior, porque também atuam em outros momentos no controle da ação da administração pública. O Poder Legislativo,

por exemplo, também opera no controle posterior das ações da administração pública por meio do julgamento das contas dos gestores, da análise de relatórios de gestão, da atuação em Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPI) e Comissões Permanentes. Assim como o TC, que também tem atuado de forma concomitante à implementação de políticas por meio de auditorias operacionais, como mostra o caso analisado por Schmidt (2019) no contexto do TCE-PR no monitoramento da meta 1 do PNE, que trata da ampliação de vagas na Educação Infantil.

Por fim, quanto ao objeto de controle, ele pode ser de legalidade, que consiste na análise da conformidade dos atos administrativos com as normas legais e os princípios constitucionais; de mérito, “quando verifica a conveniência e a oportunidade da conduta administrativa conforme o que se pretende atingir com o ato administrativo” (Machado, 2012, p. 100), ou seja, considera aspectos políticos, econômicos, sociais ou técnicos para verificar se a ação do gestor foi a mais apropriada para atingir o interesse público; e de resultado, que “avalia o desempenho do gestor para atingir a finalidade do ato administrativo” (Machado, 2012, p. 100), considerando se os objetos estabelecidos foram alcançados de forma eficiente e eficaz.

Sobre o controle de mérito, Fernandes (2003, p. 81) compreende que ele engloba, ainda, a análise dos atos discricionários, ou seja, aqueles que, atendidos os requisitos legais, ficam a critério do administrador, que avalia a conveniência e a oportunidade para sua realização. Segundo o autor, estes dois aspectos - conveniência e oportunidade - são o que constituem o mérito. Assim, acredita que, considerando o modo como o controle está estruturado no país, o TC é o órgão que pode exercer maior controle sobre o mérito, ou seja, sobre as ações discricionárias do administrador público, uma vez que além de apreciar a legalidade e a legitimidade, também pode analisar a economicidade das ações.

Portanto, Fernandes (2003) acrescenta, como objeto de controle, outros dois aspectos: a legitimidade e a economicidade. No caso da legitimidade do ato, diz respeito ao atendimento do interesse público e da moralidade, isto é, o controle da legitimidade, além de observar a conformidade com os princípios e normas jurídicas, considera a impessoalidade e a supremacia do interesse público no ato administrativo. Já o controle da economicidade refere-se à análise entre o custo e o benefício das atividades e dos resultados alcançados pelos gestores, de modo que Fernandes (2003, p. 50) acrescenta que “esse é o vetor que justifica novos instrumentos de controle, como auditoria operacional, auditoria de desempenho e de resultados”.

Desse modo, o conceito de controle, de forma mais específica no contexto da administração pública, tem caráter procedimental, com vistas a verificar e corrigir atos e condutas dos administradores (Machado, 2012) e consiste, portanto, no controle do poder arbitrário. Ademais, conta com uma classificação quanto a sua função, localização, momento e

objeto de controle. Considerando o TC como parte do objeto de análise deste trabalho, é possível situá-lo, de acordo com a classificação apresentada, como um órgão de controle administrativo, uma vez que, apesar de não compor o Poder Executivo, atua no controle da administração pública. Localiza-se no âmbito do controle externo, pois não integra a estrutura organizacional que fiscaliza, dispondo de procedimentos, atividades e recursos próprios (Fernandes, 2003).

No que diz respeito ao momento, como discutido anteriormente, o TC atua, tradicionalmente, no controle posterior da administração pública, ainda que ações mais recentes indiquem também a presença de controle concomitante, como é o caso do controle exercido por meio das auditorias operacionais. Por fim, quanto ao objeto do controle, a própria CF/1988, em seu Art. 70, atribui aos TC o controle da legalidade, legitimidade e economicidade (Brasil, 1988).

Agora, no que diz respeito ao conceito de fiscalização, pode-se afirmar que é mais específico e consiste em ações de vigilância, verificação e exame por aqueles que, legalmente, receberam tal função, como ocorre com os TC (Brasil, 2015). A fiscalização, portanto, é um instrumento que integra o processo de controle, e no contexto da administração pública, pode ser do tipo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, de acordo com o que está disposto nos artigos 70 a 75 da CF/1988, conforme pode ser observado no quadro 1.

Quadro 1 – Tipos de fiscalização

| TIPO | FUNÇÃO | EXEMPLO |
|--------------|--|--|
| Contábil | Verificação dos registros contábeis quanto à veracidade, legitimidade e conformidade legal | Análise do demonstrativo de contas para verificar a conformidade com as normas vigentes |
| Financeira | Análise da movimentação financeira: receitas, despesas e equilíbrio fiscal | Análise do demonstrativo de contas para verificar se houve equilíbrio entre receitas e despesas |
| Orçamentária | Verificação da execução do orçamento público de acordo com as normas legais e os instrumentos de planejamento orçamentário | Análise se a utilização dos recursos está de acordo com as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) |
| Patrimonial | Verificação dos registros e utilização do patrimônio público | Análise para verificar se os bens públicos, como carros oficiais, estão sendo utilizados de forma adequada, bem como seu estado de conservação |
| Operacional | Avaliação do desempenho da administração pública | Análise dos resultados de uma política pública específica, como a de transporte escolar |

Fonte: a autora, com base em Costa (2005), Machado (2012) e Brasil (2020).

A fiscalização contábil, como o nome sugere, destina-se à verificação dos registros contábeis, sua veracidade, legitimidade e conformidade com as normas legais vigentes, como a LRF (Lei nº 101/2000), por exemplo. Nesse tipo de fiscalização, busca-se verificar se os demonstrativos contábeis de fato refletem a situação financeira da administração pública.

Na fiscalização financeira, o objetivo é o acompanhamento da aplicação dos recursos financeiros de forma eficaz. Portanto, nesse tipo de fiscalização, analisa-se a arrecadação da receita, a realização da despesa e o equilíbrio fiscal, ou seja, as movimentações financeiras da administração pública, tanto do exercício corrente quanto de exercícios anteriores e subsequentes (Costa, 2005).

A fiscalização orçamentária tem como objetivo verificar se a execução do orçamento público está em conformidade com as normas legais e os instrumentos de planejamento orçamentário, que devem pautar as despesas públicas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A cargo da fiscalização patrimonial está a verificação dos registros e a utilização dos bens públicos no que diz respeito ao uso adequado do patrimônio, sua proteção e conservação. Portanto, “diz respeito ao conhecimento dos elementos que compõe o patrimônio público e que se acham espelhados no balanço patrimonial” (Costa, 2005, p. 101). Ademais, também visa a identificar os responsáveis por sua guarda e administração (Costa, 2005).

Por fim, a fiscalização operacional, que foi incluída a partir da CF/1988, tem como objetivo a avaliação do desempenho da administração pública por meio da análise do cumprimento das metas e objetivos estabelecidos, permitindo a identificação e, se necessário, a correção das ações que possam vir a impedir o alcance dos fins propostos (Costa, 2018). Esse tipo de fiscalização introduziu a atuação dos TC no ciclo de políticas públicas por meio das chamadas auditorias operacionais (Grin, 2020). Em outras palavras, os TC têm exercido o controle das políticas educacionais por meio da fiscalização operacional, uma vez que esse modelo permite o exame das principais dimensões de desempenho, que são a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade (Brasil, 2020a).

Desse modo, as auditorias operacionais permitem analisar as atividades-fim dos gestores, de forma a verificar se “os empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando [...]” de acordo com os princípios que estão elencados no parágrafo anterior (Brasil, 2020a, p. 14). Considerando tal variedade, bem como a complexidade dos objetos de análise, as auditorias operacionais têm como característica maior flexibilidade, quando comparada a outros modelos de auditoria. Assim, sua temática, objeto, métodos de trabalho e o formato de comunicação das suas conclusões podem ser diversos (Brasil, 2020a).

Tal discussão importa para este trabalho, uma vez que se analisam as recomendações emitidas pelos TC nos relatórios de auditorias operacionais, considerando que é por meio desse tipo de fiscalização que o órgão tem exercido controle sobre as políticas públicas e, de forma

mais específica, sobre as políticas educacionais. Contudo, este tema é aprofundado no próximo capítulo, reservado à discussão mais detalhada a respeito da atuação do TC como órgão de controle do Estado. Por ora, cumpre sinalizar a relevância desse modelo para o objeto de análise desta tese, bem como sua ampla abrangência, que parece dar aos auditores elevado grau de autonomia no exercício do controle, tanto no que diz respeito à escolha do objeto de análise quanto na metodologia e nos desdobramentos dos resultados.

De volta aos aspectos analisados no âmbito das fiscalizações, Pessanha (2010) explica que os textos constitucionais anteriores restringiam a fiscalização aos aspectos financeiros e orçamentários. No entanto, a partir da CF/1988, o controle exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos TC, foi ampliado com a inclusão do critério de economicidade:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, **quanto à legalidade, legitimidade, economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A análise da economicidade diz respeito à relação de custo-benefício (Costa, 2018), ou seja, se os recursos empregados estão atingindo os objetivos propostos com o menor custo possível. Desse modo, o critério de economicidade possibilitou uma ampliação do controle das ações dos administradores públicos, pois não se limita à análise dos gastos, mas também a sua aplicação, isto é, se os resultados obtidos com uma determinada política pública justificam os recursos nela empregados. No caso do contexto educacional, seria possível afirmar, por exemplo, se os gastos com a política de alimentação escolar correspondem à qualidade da merenda oferecida aos estudantes.

Tal critério remete ao modelo de administração gerencial, que se caracteriza, entre outros aspectos, pela busca por eficiência da administração pública a partir da redução dos custos e melhoria dos serviços (Brasil, 1995). Todavia, a aplicação do critério de economicidade tem sido problematizada no âmbito das políticas sociais, uma vez que tende a priorizar a eficiência financeira em detrimento a outros aspectos, como a justiça social, por exemplo.

Ao tratar do financiamento educacional, Baker (2018) faz uso de uma ilustração para evidenciar o desajuste entre as preferências tributárias, que subsidiam o financiamento desse direito, e a qualidade da oferta desejada. O autor apresenta o caso de um sujeito que deseja comprar um Cadillac Escalade gastando apenas US\$ 25.000, mas após realizar uma pesquisa, ele percebe que com esse valor poderia comprar um Ford F-150 ou, ampliando seu orçamento, um Escalade por US\$ 65.000. Logo, o valor que estava disposto a gastar não era suficiente para comprar o carro que desejava. Diante disso, ele tinha três possibilidades: comprar o Ford F-

150, que estava dentro do valor que ele pretendia gastar, mas não era o carro que esperava; empregar maior recurso para adquirir o Escalade, ultrapassando seu orçamento inicial, mas adquirindo o carro desejado; ou ainda, escolher um carro diferente, com preço e qualidade intermediária.

Desse modo, fica evidente a discrepância entre o que o sujeito pretendia gastar e o que desejava adquirir, uma vez que não encontrou um carro compatível com os padrões almejados pelo valor que tinha disponível, pois como se sabe, itens e serviços de maior qualidade tendem a ter o preço mais elevado, de modo que, diante da insuficiência de recursos, torna-se necessário fazer concessões. Essa ilustração permite problematizar a aplicação do critério de economicidade no contexto das políticas sociais e, de modo mais específico, da política educacional, uma vez que, como o exemplo mencionado evidenciou, não se pode esperar resultados significativamente diferentes quando os limites impostos pelos recursos disponíveis não possibilitam seu alcance. Assim, questiona-se, como atingir metas e objetivos que demandam maior aporte financeiro diante da indisponibilidade ou insuficiência de recursos? É possível alcançar os melhores resultados fazendo uso de menos recursos?

De acordo com Bruno (2024), o financiamento da política educacional esteve historicamente atrelado à razão entre a receita total disponível e o número de estudantes. Nesse cenário, é possível inferir que a qualidade da oferta educacional não tem sido tomada como prioridade nas decisões sobre o financiamento desse direito, mas a efetivação de um gasto possível, em que se considera a distribuição dos recursos já disponíveis, e não aqueles que seriam necessários para atingir o padrão de qualidade pretendido, ou as metas e estratégias delimitadas. Portanto, é possível pontuar que esse modelo de financiamento está alinhado com a lógica do critério de economicidade, especialmente no que diz respeito à priorização do menor custo possível na alocação de recursos.

Não se pretende afirmar, aqui, que a forma com que o dinheiro é utilizado não importa, pois esta é, inclusive, uma discussão relevante para o campo, uma vez que, no âmbito da administração educacional, muito já se tratou sobre o dilema falta de dinheiro *versus* falta de gestão. Todavia, trabalhos (Pinto, 2014; 2021; 2023; Baker, 2016) mostram que não se trata apenas de uma questão de administração. Apesar de sua igual relevância, a disponibilidade de recursos também importa, pois como evidencia a ilustração de Baker (2018), não se pode querer comprar um Cadillac Escalade investindo o valor de um Ford F-150; assim, também não se pode querer uma educação com determinados padrões de qualidade sem despender o valor necessário para o seu financiamento.

Nessa perspectiva, Salvador (2020) lembra que a decisão sobre os gastos e investimentos públicos não é apenas de ordem econômica, mas também de escolhas políticas. O autor explica que:

O fundo público diz respeito à capacidade que o Estado tem de mobilizar recursos para realizar intervenções em políticas públicas, englobando as políticas econômicas e sociais, o que permite alterar ou conservar a realidade de determinada região ou país. Esses recursos públicos advêm, principalmente, da arrecadação tributária na forma de impostos, contribuições (sociais e econômicas) e taxas, além de outras receitas públicas previstas em lei (Salvador, 2020, p. 368).

De acordo com o autor, o orçamento, que se constitui na parte visível do fundo público, mais do que um instrumento técnico, formal ou de planejamento, tem cunho político, uma vez que “as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses” (Salvador, 2020, p. 370). Pode ser visto, portanto, como uma arena de disputa. Assim, pode-se afirmar que a definição de quanto se irá gastar, ou como vem se discutindo aqui, do montante que se disponibiliza para utilizar no financiamento de uma determinada política pública, é a expressão de uma correlação de forças, de uma disputa por recursos do fundo público. Assim, questiona-se em que medida seria possível avaliar uma política educacional, a partir dos parâmetros e metas estabelecidas como ideais, considerando que terá, para sua implementação, um montante de recursos possíveis, e que eles podem não ser o necessário para alcançar os fins propostos.

Por fim, como apontado anteriormente, além do critério de economicidade, as fiscalizações do tipo operacionais também buscam examinar eficiência, eficácia e efetividade (Brasil, 2020a). O critério de eficiência foi incluído na CF/1988, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, como um dentre os cinco princípios - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência - que a administração pública deve obedecer. Conforme o Manual de Auditoria Operacional do TCU (Brasil, 2020a, p. 17), eficiência é definida como “a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade”. Nessa perspectiva, a inclusão da eficiência como um princípio constitucional diz respeito à necessidade que o gestor tem de buscar pelo melhor desempenho possível, de forma a alcançar os melhores resultados (Machado, 2012).

Autores como Schabbach e Garcia (2021) e Arantes *et al.* (2010) pontuam que a inclusão do princípio de eficiência, juntamente com a constitucionalização de diversos direitos sociais, foi fundamental para a ampliação da autonomia e independência dos órgãos de controle, que expandiram suas competências para além do controle contábil e de legalidade, e passaram a incluir o controle do desempenho de agentes e os resultados das políticas públicas. Logo, além

do tradicional controle das contas, os órgãos de controle, e neste caso, mais especificamente o TC, passou a acompanhar a aplicação dos recursos por meio da análise das ações dos programas, pautados na justificativa do melhor emprego dos recursos públicos.

Por outro lado, a eficácia está relacionada à forma como as atribuições são desempenhadas (Machado, 2012). De acordo com o Manual de Auditoria Operacional do TCU (Brasil, 2020a, p. 17), eficácia é definida como “o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período, independentemente dos custos implicados”. Assim, diferentemente dos critérios anteriores - economicidade e eficiência - a eficácia não está vinculada à ideia de alcance dos melhores resultados com os menores custos possíveis, mas com a capacidade de cumprir os objetivos e metas planejadas, de modo que há um adendo no próprio Manual do TCU acerca das limitações financeiras: “fatores externos como restrições orçamentárias podem comprometer o alcance das metas planejadas e devem ser levados em conta durante a análise da eficácia” (Brasil, 2020a, p. 17).

Por fim, a efetividade diz respeito “à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção” (Brasil, 2020a, p. 17). Esse critério trata do alcance dos resultados em médio e longo prazo, e nessa avaliação, busca-se observar se os efeitos produzidos por determinada ação estão realmente vinculados a ela ou são resultados de outros fatores. Por essa razão, requer metodologia de análise específica, “que busca estabelecer a relação de causalidade entre as variáveis do programa e os efeitos observados” (Brasil, 2020a, p. 18).

Desse modo, estes são os quatro critérios analisados nas fiscalizações operacionais: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, chamados também de os quatro *Es* (Brasil, 2020a). Como visto, a lógica dos critérios de economicidade e eficiência está diretamente relacionada à ideia de fazer mais com menos recurso, enquanto na análise da eficácia e efetividade, procura-se observar o alcance das metas, objetivos e seus efeitos.

Considerando os apontamentos levantados anteriormente a respeito da lógica do financiamento educacional, é possível pontuar que uma análise feita apenas a partir dos critérios de economicidade e eficiência pode desconsiderar contextos políticos e sociais, por exemplo, que estão imbricados na implementação de políticas educacionais. Nesse sentido, o próprio Manual de Auditoria do TCU (Brasil, 2020a) orienta que esses critérios não sejam analisados de forma totalmente isolada.

Ademais, a análise de políticas também requer considerá-las como espaço de relações de poder (Souza; Gouveia; Tavares, 2016), o que leva à problematização acerca dos parâmetros

adotados pelos agentes de controle em sua avaliação. Isso porque nem todos os aspectos de uma política estão especificados e delimitados na legislação, pois como discutido anteriormente, o texto da lei não consegue prever as diferentes situações que ocorrem no âmbito da formulação e implementação das políticas locais. No contexto do controle do financiamento da educação, por exemplo, mesmo a Lei nº 9.394/1996 definindo, nos artigos 71 e 72, quais despesas podem ou não ser consideradas como MDE, pesquisa realizada por Davies (2006) mostrou equívocos na utilização dos recursos, como o pagamento, com recursos de MDE, de inativos, assistência à saúde e alimentação escolar; a consideração do valor empenhado como aplicado, mesmo podendo ser cancelados no exercício seguinte, de forma a reduzir o percentual realmente aplicado em MDE; e ainda, a não contabilização dos rendimentos financeiros obtidos com a aplicação dos impostos. Tais situações evidenciam diferentes interpretações da legislação, mesmo diante de sua especificação.

De igual modo, muitos conceitos utilizados no âmbito das políticas educacionais ainda são objeto de disputa na área, como é o caso do conceito de qualidade, por exemplo, que não se apresenta como definitivo, mas estabelecido socialmente. Como explica Taporosky (2017, p. 67), pensar a qualidade “é pensar em participação, em negociação, construindo a educação que aquela sociedade, naquele momento deseja”. Portanto, ao dizer que a qualidade de determinada política será objeto de análise, torna-se necessário pontuar sob quais parâmetros ou o que se entende por qualidade. Nesse sentido, como delimitar o que se constitui como o melhor desempenho ou a melhor utilização dos recursos no contexto de uma política?

Nesse ponto, retoma-se o pano de fundo da discussão levantada neste capítulo, a definição do estado brasileiro como uma democracia. Tal compreensão orienta a formulação de política pública no país, o que significa que elas também são questões sociais e políticas, que demandam a participação democrática, a discussão e o dissenso para o alcance de consensos sociais possíveis. Desse modo, não seria demasiado redundante afirmar que, assim como a definição e a implementação de uma política exigem a participação social, seu processo de controle também, tanto no sentido de observar se o que foi estabelecido socialmente para aquela política está sendo alcançado quanto na definição dos próprios parâmetros de controle. Isto porque, como discutido até aqui, uma análise restrita ao custo-benefício parece não ser suficiente para analisar uma política pública.

No que diz respeito aos responsáveis pela realização do controle da administração pública, a CF/1988 elenca diferentes entes e poderes, como o Poder Legislativo, com o auxílio dos TC; os órgãos internos de cada poder, como as controladorias; o Poder Judiciário; e a sociedade.

O TC, como órgão auxiliar do Poder Legislativo, é responsável, entre outras funções - conforme aprofundado no próximo capítulo - pela análise das contas do Poder Executivo e emissão de parecer prévio para a aprovação ou rejeição das contas do chefe do executivo. O ordenamento constitucional também estabelece que qualquer cidadão pode realizar denúncias ao TC ao identificar irregularidades ou ilegalidade.

O artigo 70 da CF/1988 chama, ainda, para realização dessa fiscalização, o sistema de controle interno de cada Poder, sem diferenciar as atribuições, mas parecendo pressupor um trabalho conjunto de ambos os sistemas de controle. De acordo com Salvador e Teixeira (2014, p. 24), a atuação do controle externo e interno da administração solidifica uma nova ideia de gestão dos recursos públicos na CF/1988, porque “ampliou a concepção de fiscalização, incorporando uma avaliação mais abrangente das políticas públicas”.

Ademais, conforme entende Avritzer (2012), as instituições e o sistema político são apenas parte da dimensão do político, pois a concepção de democratização apresentada considera outras arenas institucionais, como as instituições associativas da sociedade civil e os partidos políticos, o que também remete à ideia de ações conjuntas dos diferentes tipos de controle - interno, externo e social - no asseguramento dos direitos e garantias constitucionais.

Nessa perspectiva, Carvalho (2006, p. 148) defende a integração dos sistemas de controle, já que na sua análise, eles “não possuem alicerces para funcionar satisfatoriamente de forma isolada”, sendo essa integração fundamental para o aperfeiçoamento e a ampliação da fiscalização da administração pública. Por outro lado, a pesquisa desenvolvida por Lotta *et al.* (2024) problematiza a ideia de *quanto mais controle, melhor*. Segundo a autora, essa lógica tem gerado efeitos negativos na gestão pública, como o fenômeno conhecido como *apagão das canetas*, que se refere a:

[...] uma metáfora utilizada nos meios políticos e da gestão pública que abarca o fenômeno da desconexão ou interrupção no processo de implementação de políticas públicas devido ao medo excessivo de gestores públicos de serem responsabilizados por suas decisões, resultando na não execução ou na execução inadequada de iniciativas que foram propostas ou planejadas. O resultado é que muitas políticas podem ficar apenas no papel ou serem implementadas de maneira superficial, não alcançando seus objetivos originais e, portanto, não proporcionando os benefícios esperados para a sociedade (Lotta *et al.*, 2024, p. 54).

Assim, diante dessas diferentes ponderações acerca do controle, é possível inferir que a ideia de controle da administração pública vem sendo ampliada desde a redemocratização do país, e reforçada na CF/1988 como forma de assegurar um modelo de Estado democrático e de direito, sem a concentração de poder em uma única instituição, pessoa ou grupo social, e por assim ser, os órgãos de controle foram investidos de maior autonomia e independência. Logo,

suas competências foram ampliadas e passaram a incluir, além do controle contábil e de legalidade, o controle do desempenho de agentes e os resultados de políticas públicas (Arantes *et al.* 2010). Tal ampliação tem sido tomada como objeto de análise por pesquisadores da área das políticas públicas, como é o caso do estudo mencionado acima de Lotta *et al.* (2024) e o trabalho de Viegas *et al.* (2024), que coloca em cena a problematização acerca do outro lado da moeda: o excesso de controle e seus efeitos na gestão pública.

Em síntese, é possível afirmar, então, que o texto constitucional estabelece um amplo arcabouço normativo acerca do controle da administração pública, abrangendo diferentes classificações para o controle, considerando sua função, localização, momento e objeto, bem como distintos tipos de fiscalização: contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional. Tais mecanismos visam a monitorar as ações dos gestores de todos os departamentos e órgãos do Poder Público quanto a diferentes aspectos, como legalidade, economicidade, eficácia, eficiência e efetividade, inclusive na análise das políticas educacionais.

Todavia, cabe salientar que a CF/1988 por si só “não é um instrumento capaz de impedir as práticas de corrupção e desigualdades existentes” (Morais; Bonfim, 2016, p. 140), mas a preocupação com a efetivação dos direitos estabelecidos constitucionalmente tem orientado e incentivado o desenvolvimento de ferramentas para promoção de uma gestão pública democrática. Entre elas, importa citar: a Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentada pela Lei nº 12.527/2011; a participação e o controle social por meio de conselhos e audiências públicas; o planejamento estratégico com o PPA, LDO e LOA; as ouvidorias, portais da transparência, entre outras.

Assim, considerando que o fenômeno de controle das políticas públicas está associado à ideia de limitação do poder arbitrário e alcance das metas e estratégias definidas socialmente, ainda figura, nas discussões acerca dos mecanismos de garantia de estado democrático, o conceito de *accountability*, que se refere à ideia de uma prestação de contas obrigatória, conforme apresentado na próxima subseção desta tese.

2.2 ACCOUNTABILITY: CONTROLE DA ATIVIDADE PÚBLICA NUM ESTADO DEMOCRÁTICO

Atrelado à discussão sobre democracia e controle, está o conceito de *accountability*. A expressão *accountability* “busca explicar as relações entre democracia e desempenho dos governos na atividade pública” (Machado, 2012, p. 38), e apesar de não ter uma tradução literal

para a língua portuguesa, refere-se ao controle da atividade pública por meio da responsabilização de seus agentes, como explicam Morais e Bonfim (2016, p. 144):

A noção central do termo *accountability* compreende a transferência do poder de decisão de um determinado grupo social (a exemplo dos cidadãos) a um agente público (como o governo), destacando que, nesse processo, passa a existir um mecanismo capaz de manter esse agente responsável e incitado a prestar contas de suas decisões.

De acordo com Machado (2012), há um esforço em aproximar o significado de *accountability* para os contextos de diferentes nações, visto que tal conceito possibilita interpretações variadas. No entanto, a literatura contemporânea tem avançado na sua compreensão enquanto controle da atividade pública, “pois tem como princípio a publicização da administração pública através do exercício do poder de forma transparente e que pode incorporar nos seus mecanismos a possibilidade de sanções” (Machado, 2012, p. 40).

A literatura trata de diferentes abordagens do conceito de *accountability* e de seu significado, como a apresentada por O’Donnell (1998), que a categoriza em *accountability* vertical e horizontal. De acordo com o autor, *accountability* vertical refere-se às “ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não” (O’Donnell, 1998, p. 28), ou seja, um controle de *desiguais*, como é a relação entre governados e governantes, por exemplo. Nessa categoria, as eleições são o principal canal de *accountability*, pois por meio desse processo os cidadãos podem punir ou premiar o candidato através de seu voto. Portanto, é a concretização do princípio da soberania popular e a realização do controle dos governantes, que precisam estar prestando contas de seus atos à população que os elege (Arantes *et al.*, 2010). Além das eleições, O’Donnell (1998) também elenca a possibilidade de reivindicações sociais sem o risco de coerção, e a cobertura midiática dessas reivindicações como dimensões da *accountability* vertical.

No entanto, há certas fragilidades nessa categoria. O autor explica que, apesar de assegurar o exercício do direito de participação dos cidadãos na escolha de seus governantes, há dúvidas quanto ao grau de punição ou premiação que as eleições podem refletir nos candidatos, isto é, em que medida as ações dos candidatos irão influenciar na decisão de voto dos cidadãos.

Ademais, a eleição, como principal meio de realização da *accountability* vertical, ocorre apenas de tempos em tempos e, portanto, não há clareza quanto a sua efetividade como mecanismo de *accountability*. Nesse sentido, o autor apresenta uma problematização acerca da

eficácia desse modelo de controle para punição ou premiação dos candidatos, considerando as diferentes formas de mobilização e condução do processo eleitoral (O'Donnell, 1998).

Outro exemplo é a influência da mídia na avaliação e destino político dos candidatos diante da ausência de atuação das instituições de *accountability*. Para O'Donnell (1998), quando as agências não fazem seu papel, a própria mídia tende a substituí-las, criando um clima de insatisfação popular com o governo e até mesmo com o próprio regime político. Em outras palavras, diante da ausência de atuação das agências de controle do estado, a mídia acaba por influenciar diretamente o grau de premiação ou punição dos candidatos.

A outra categoria de *accountability* apresentada por O'Donnell (1998) é a horizontal. Esse modelo pressupõe um sistema de *check and balance* (freios e contrapesos), em que aqueles que prestam contas ocupam uma posição de poder equivalente à daqueles que as exigem, funcionando como um controle entre iguais, tal como ocorre entre os poderes do Estado. O'Donnell (1998, p. 40) define *accountability* horizontal como

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Nessa categoria estão os TC, parte central do objeto desta tese. Os TC são órgãos do estado que se ocupam do controle das instituições desse mesmo estado, pois foram encarregados constitucionalmente a auxiliar o Congresso Nacional na realização do controle externo da administração pública no que diz respeito à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, exercendo, nesse contexto, o modelo de *accountability* horizontal (Brasil, 1988).

Assim como na *accountability* vertical, O'Donnell (1998) também elenca fragilidades na categoria horizontal. O autor explica que as ações desse tipo de *accountability* podem afetar, no contexto das poliarquias⁷, três esferas: a da democracia, a liberal e a do republicanismo. Em cada uma delas, O'Donnell (1998, p. 41) apresenta seu argumento: a esfera da democracia pode ser afetada por decisões que “cancelem as liberdades de associação ou introduzam fraudes nas eleições”; a esfera liberal é infringida quando “agentes estatais violam ou permitem a violação

⁷ O'Donnell (1998) elenca dez atributos para definir poliarquia: 1) Autoridades eleitas; 2) Eleições livres e justas; 3) Sufrágio inclusivo; 4) O direito de se candidatar aos cargos eletivos; 5) Liberdade de expressão; 6) Informação alternativa; 7) Liberdade de associação; 8) Autoridades eleitas (e algumas nomeadas, como juízes das cortes supremas) não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos mandatos definidos pela constituição; 9) Autoridades eleitas não devem ser sujeitadas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente as forças armadas; e 10) Deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante.

por atores privados de liberdades e garantias tais como a inviolabilidade do domicílio, a proibição de violência doméstica e tortura, o direito de todos a um julgamento razoavelmente justo, etc.”; e por fim, atinge a esfera do republicanismo quando as ações de autoridades, eleitas ou não, desconsideram as exigências colocadas pela tradição republicana a elas, quando não se sujeitam às leis, nem dão prioridade aos interesses públicos, mas aos seus próprios interesses. Sobre esta última esfera, O’Donnell (1998, p. 41) faz as seguintes provocações:

Por que reconhecer poderes outros que não o próprio quando se está, presumivelmente, tentando aproximar objetivos que levam a algum aspecto do bem público? E por que não beneficiar a si próprio, à família, ao clube, ou aos sócios nos negócios enquanto se está em um cargo público, se ao mesmo tempo se está (ao menos supostamente) buscando algum aspecto do bem público?

Os apoiadores dessas autoridades acabam por esperar esse tipo de conduta, que busca vantagens apenas para si mesmo e para os seus, de modo a condenar ou suspender seu apoio quando os agentes não procedem de tal forma em um cargo público, faz com que essa conduta se transforme em uma espécie de regra informal, que acaba por prevalecer sob as regras formais, ou seja, em nome de interesses particulares, autoridades públicas, eleitas ou não, ultrapassam as fronteiras republicanas (O’Donnell, 1998).

No entanto, o autor explica que essa é apenas a ponta do *iceberg*, quando se trata das deficiências da *accountability* horizontal, e que, portanto, sua eficiência requer “agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais” (O’Donnell, 1998, p. 42). Além disso, tais agências devem ser autônomas, conhecidas e respeitadas por outros atores, ter fronteiras bem definidas, assim como funcionar de maneira articulada a outras agências, como uma rede. Isto porque a ideia principal reside na prevenção e, se necessário, na punição de ações ilícitas das autoridades políticas. Ademais, o autor também pontua que o Poder Executivo tende a não se sujeitar ao controle horizontal, fazendo-o apenas por questões econômicas, nas quais consegue visualizar alguma vantagem (O’Donnell, 1998).

De acordo com O’Donnell (1998), há duas direções centrais de violação da *accountability* horizontal. A primeira é denominada de usurpação, e ocorre quando uma agência estatal usurpa, de forma ilegal, a autoridade de outra; a segunda é chamada de corrupção, e acontece quando uma autoridade pública obtém para si, ou para aqueles associados a ela, vantagens ilícitas. Para o autor, a primeira, ainda que em longo prazo, oferece maior perigo à sobrevivência da poliarquia, pois pode liquidá-la; enquanto a segunda, apesar de deteriorá-la, não a eliminaria. No entanto, nesses contextos, há maior condenação à corrupção enquanto

comportamento ilícito de autoridades públicas, que consiste, em grande parte, na apropriação do fundo público ou na aceitação de suborno (O'Donnell, 1998).

Com base nessas questões, O'Donnell (1998) elenca oito sugestões para incorporação da *accountability* horizontal no controle da administração pública. A primeira é dar aos partidos de oposição um papel importante na direção de agências de fiscalização, ainda que não existam garantias de que as ações da oposição sejam melhores que as do governo. A segunda sugestão consiste na profissionalização, dotação de recursos suficientes e independência das agências com papel preventivo, como os TC. A terceira assemelha-se à segunda, ao requerer as mesmas garantias ao judiciário, mas adverte para os riscos da autonomia, que repousam no controle desse poder por partidos políticos, facção ou coalizão de interesses duvidosos, bem como na autodefinição de forma privilegiada e arcaica sem qualquer *accountability*. Na quarta sugestão, o autor reconhece a existência de desvantagens nos recursos apresentados, mas mesmo diante desse cenário, acredita que é preferível a implementação da *accountability* horizontal, diante da situação de inexistência ou inefetividade dessas instituições em novas poliarquias.

No segundo bloco de sugestões apresentadas por O'Donnell (1998) está, em quinto lugar, a garantia de um tratamento decente dos agentes estatais aos pobres e aos fracos. Em sexto lugar, o autor enfatiza a necessidade de informação adequada, com mídia independente, instituições de pesquisa e disseminação, mas sobretudo a existência de agências de coleta e organização de dados independentes do governo. Na sétima sugestão, O'Donnell (1998) trata do apoio exercido por “atores domésticos”, compreendidos pelo autor como a mídia e as organizações de *accountability* vertical, no impacto que produzem na opinião pública em questões de usurpação e corrupção. Por fim, na oitava e última sugestão, O'Donnell (1998) lembra da relevância de bons exemplos de políticos e líderes, que agem de acordo com as injunções liberais e republicanas.

Tais sugestões apontam para a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de controle da administração pública, de modo a prevenir o abuso de poder por meio de um sistema de controle mais equilibrado e com a participação de diferentes atores. Mesmo reconhecendo limitações nesse modelo, bem como nas próprias agências de controle, O'Donnell (1998) defende sua existência, especialmente em jovens democracias.

Todavia, ao retomar a categorização proposta por O'Donnell (1998), Schedler (2004) alerta que seria demasiado exigente e pouco realista falar em igualdade de poder entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme previsto no conceito de *accountability* horizontal, uma vez que o poder é um fenômeno de difícil mensuração, o que problematiza a ideia de relações verdadeiramente horizontais nesse processo de prestação de contas. No caso

de países latino-americanos, é possível observar a existência de uma proeminência do poder executivo em relação aos poderes legislativo e judiciário, bem como sobre outros órgãos de controle (Pessanha, 2010).

Para Schedler (2004), o controlador, representado pelas agências de controle, neste caso, deve ser mais poderoso que o controlado, dispondo de autonomia e autoridade suficientes na realização de seu trabalho, que consiste na investigação, exigência de justificativa e aplicação de sanções. Para tanto, precisa dispor de autorização legal, proteção institucional e recursos materiais adequados, de modo a conseguir cobrar e responsabilizar instâncias e autoridades estatais dotadas de poderes mais amplos.

Ao discutir o conceito de *accountability*, Schedler (2004) apresenta duas dimensões, denominadas *answerability* e *enforcement*. A primeira, *answerability*, é traduzida como responsividade, ou seja, a obrigação que políticos e funcionários devem ter de informar suas decisões e justificá-las publicamente (informação e argumentação); já a segunda dimensão, *enforcement*, traduz-se como contenção e controle, que consiste na capacidade de imposição de sanções a políticos e funcionários em caso de violação dos seus deveres públicos (Schedler, 2004).

Assim, para Schedler (2004), informação, justificativa e sanção formam um *núcleo de atributos necessários* da *accountability*. Desse modo, para o autor, a realização de uma *accountability* sem punição, como podem vir a sugerir outras fontes teóricas, é fraca e incompleta, pois a considera necessária para o cumprimento da própria legislação, mesmo que por força. Ademais, o autor entende que a aplicação de sanções corrobora para uma atuação firme e efetiva das agências de prestação de contas.

Para Schedler (2004), bem como para teóricos clássicos, como Weber (1999), tratar de política é tratar de uma relação de poder e, portanto, se há poder, também há necessidade de controlá-lo, de modo que a *accountability* abrange três maneiras diferentes para corrigir e prevenir abusos de poder. Em primeiro lugar, ela obriga uma abertura para a inspeção pública; em seguida, força uma explicação e justificativa dos atos; para, então, subordinar com ameaças de sanções. Esses aspectos estão relacionados a outros termos, como fiscalização, auditoria, vigilância e penalização.

Conforme o autor, há um consenso a respeito da relevância da *accountability* para a democracia, porque tal conceito é o oposto do exercício silencioso do poder, assim como do poder unilateral. Portanto, “sua missão consiste em reduzir as incertezas do poder, limitar sua arbitrariedade, prevenir e remediar seus abusos, tornar seu exercício previsível, mantê-lo dentro de certas regras e procedimentos pré-estabelecidos” (Schedler, 2004, p. 24, tradução nossa).

Ademais, é possível inferir que o conceito de *accountability* envolve obrigação e direito: o primeiro por parte de quem presta contas, e o segundo, daqueles que a exigem. Implica, portanto, no direito de receber explicações e no dever de justificar o exercício do poder. Por essa razão, Schedler (2004) afirma que a *accountability* é um direito à crítica e ao diálogo.

Atrelada ao conceito de *accountability*, na dimensão de responsabilidade, está a transparência, que para Schedler (2004), é uma aspiração repleta de obstáculos. Segundo ele, se a transparência fosse plenamente alcançada, a prestação de contas seria desnecessária, uma vez que todas as decisões e ações, ou seja, o exercício do poder, seriam transparentes.

No entanto, o autor adverte que são necessários vários fatores para que a *accountability* se torne uma realidade, pois um único modelo não seria capaz de solucionar os problemas de corrupção e ilegalidade (Schedler, 2004). Ademais, por ser uma prática multifacetada, que se apresenta de diversas formas, Schedler (2004, p. 30, tradução nossa) faz três perguntas ao conceituar *accountability*: “quem presta contas? Por que prestam contas? A quem prestam contas?” A partir dessas questões, o autor elenca sete variantes da *accountability* no âmbito político, considerando diferentes critérios (Quadro 2).

Quadro 2 - Variantes da *accountability* na prática política

| CRITÉRIO | COMO SE DESENVOLVE |
|----------------|--|
| Político | avalia os processos de tomada de decisão e os resultados substanciais das políticas públicas; as qualidades e capacidades pessoais de políticos e funcionários |
| Administrativo | pergunta se os atos burocráticos obedecem aos procedimentos estabelecidos, se levam aos resultados esperados com eficiência razoável |
| Profissional | monitora a aplicação de padrões de profissionalismo nas áreas médicas, acadêmicas e judiciais |
| Financeiro | sujeita a utilização do dinheiro público às disposições legais em vigor, mas também aos padrões de transparência, austeridade e eficiência |
| Legal | monitora o cumprimento da lei |
| Constitucional | avalia se os atos legislativos estão de acordo com as disposições constitucionais |
| Moral | Preocupa-se em saber se os políticos e os funcionários agem de forma adequada em termos das normas sociais prevalecentes, independentemente das normas legais vigentes |

Fonte: a autora, com base em Schedler (2004).

Tais critérios buscam captar a amplitude da prestação de contas na prática política, que inclui desde o processo da tomada de decisões até os resultados das políticas, perpassando a ação de políticos e funcionários públicos, o cumprimento das disposições legais e constitucionais, a preocupação com os padrões de transparência, austeridade e eficiência na utilização dos recursos públicos, bem como a observância às normas sociais. Desse modo, a *accountability*, ou como chama o autor, a prestação de contas obrigatória, envolve diferentes aspectos do serviço público, não se resumindo à análise de contas ou ao cumprimento da lei, mas a todo o conjunto de critérios, conforme elencados no quadro 2.

Por outro lado, Schedler (2004) pontua que a *accountability* não deve se transformar em uma *jaula de regulação burocrática*, sufocando o exercício do poder, mas se apoiar em regras cuidadosamente construídas, pois ao assumir controle absoluto sobre os tomadores de decisões públicas, sua função perde o sentido, uma vez que não há como exigir contas de algo que já se está controlando integralmente. Seria como afirmar que um político, ao seguir as exigências de um órgão de controle, implementou um programa de forma equivocada e, posteriormente, foi responsabilizado por esse mesmo órgão quanto à maneira que precisou agir. Portanto, *accountability* refere-se a um controle parcial, e não total (Schedler, 2004).

Assim, Schedler (2004) retoma a classificação apresentada por O'Donnell (1998), de *accountability* horizontal e vertical. Apesar de questionar o critério de igualdade que expressa o termo horizontal, sugere outras duas dimensões de *accountability*, que denomina de *answerability* (responsividade) e *enforcement* (sanção), em que informação, justificativa e punição são essenciais para prevenir abusos de poder e garantir o cumprimento da lei. Defende a autonomia e a autoridade das agências de controle, de modo que possam exercer sua função diante de órgãos mais poderosos. Ademais, as discussões realizadas pelo autor denotam os vários aspectos que podem compor a prestação de contas obrigatória em um cenário político democrático, ou seja, seu caráter multifacetado.

Outro autor que se dedica à discussão do conceito de *accountability* é Pessanha (2010), que entende o controle e o limite do poder como *pedra angular* do estado democrático. Para ele, o controle dos governantes pelos governados é um traço fundamental das modernas democracias representativas. Pessanha (2010, p. 4) define *accountability* como uma forma de controle externo “que implica manter indivíduos e instituições responsáveis por seu desempenho - ou seja, que alguns atores têm o direito, por vezes o dever, de controlar o desempenho de outros atores segundo um conjunto de padrões preestabelecidos”. Para ele, esses atores podem ser indivíduos ou instituições.

Assim como Machado (2012), Pessanha (2010) também alerta para a falta de consenso em torno do conceito de *accountability*, que para ele, é muitas vezes associado apenas à ideia de controle financeiro da administração pública. Por essa razão, o autor recorre à classificação apresentada por Power (1999), que traz outras três operacionalizações do conceito de *accountability*, além da conformidade fiscal, que são: economia, eficiência e eficácia. Tais operacionalizações dialogam com o que foi estabelecido na CF/1988, que conforme apresentado no capítulo anterior, institui esses mesmos critérios para a realização das atividades de controle, como as auditorias operacionais.

Pessanha (2010) pontua que *accountability* é um diferente mecanismo no sistema de *check and balance*, pois é realizada após as ações empreendidas pelos governantes, e não de forma preventiva, semelhante ao modelo de prestação de contas realizado pelos TC. Ademais, também corrobora com a ideia de aplicar sanções ou determinar responsabilidades àqueles que não atuam dentro desses padrões preestabelecidos, pois considera que “sua capacidade de *enforcement*, ou seja, suas atribuições, competências e alcance legais maiores ou menores e capacidade punitiva vão definir os graus de autonomia e efetividade do seu desempenho” (Pessanha, 2010, p. 6).

A defesa de Pessanha (2010) em relação à *accountability* pauta-se no argumento da complexidade da administração pública. Desse modo, apesar de corroborar com a ideia do controle democrático por meio das eleições, o autor alerta para a necessidade de um controle permanente, capaz de alcançar tanto políticos eleitos quanto funcionários e responsáveis por atividades públicas. Assim, para Pessanha (2010), os TC e as agências de auditoria geral configuram-se como as mais importantes instituições de *accountability* não-eleitoral.

Smulovitz e Peruzzotti (2000) apresentam o conceito de *accountability* societal. Os autores entendem que *accountability* vertical e horizontal, conforme apresentado anteriormente, são insuficientes para assegurar a democracia, sendo necessário também ampliar a capacidade de fiscalização e ação dos cidadãos (Morais; Bonfim, 2016). Tal conceito se aproxima da ideia de controle social, conforme discutido na subseção anterior.

Seria, portanto, *accountability* societal, uma medida alternativa ao controle vertical realizado por meio do processo eleitoral, que conforme discutido, apresenta como uma de suas fragilidades a periodicidade exigida para realização das eleições. Diferentemente desse formato, na *accountability* societal, o controle pode ser exercido pela sociedade em qualquer período por meio de canais institucionais, como ações judiciais e conselhos de controles sociais, também não institucionais, como as mobilizações sociais (Morais; Bonfim, 2016). No entanto, esse modelo geralmente não inclui sanções, o que para Schedler (2004) seria uma forma puramente discursiva de prestação de contas, já que por não disporem de recursos para aplicar sanções, os controladores geralmente utilizam como meio de punição a divulgação das ações dos políticos e agentes públicos.

Com base no que foi percorrido até o momento, é possível observar que o conceito de *accountability* está atrelado à prática democrática, no sentido de que um estado democrático requer mecanismos de controle da administração pública como forma de prevenir abusos de poder. As mudanças na constituição do país estão ancoradas nessa ideia, uma vez que aumentaram as atribuições do Poder Legislativo e dos órgãos que lhe auxiliam, equiparando-os

para o exercício do controle externo de forma coerente com a modalidade de *accountability* (Pessanha, 2010).

Nesta seção, buscou-se apresentar diferentes conceitos e dimensões da *accountability*, desde as mais clássicas, como a formulada por O'Donnell (1998), de *accountability* vertical e horizontal, até as elaboradas por Schedler (2004), Pessanha (2010) e Smulovitz e Peruzzotti (2000). Em comum, esses autores compreendem que a *accountability* pode ser um bom indicador do desempenho da administração pública. Ademais, defendem a ideia de aplicação de sanções e responsabilização dos agentes públicos como essencial para o conceito de *accountability* (O'Donnell, 1998; Schedler, 2004; Pessanha, 2010).

Desse modo, compreende-se que os princípios em que se pauta o modelo de estado democrático requerem a existência de controles institucionais, com o intuito de dar concretude ao princípio da soberania popular por meio da prestação de contas e da responsabilização política de seus governantes. Assim, a *accountability* visa a promover a transparência da gestão pública, de forma que a sociedade possa estar ciente e avaliar as decisões e os atos dos agentes públicos, sejam eles eleitos ou não.

No entanto, Machado (2012) aponta para limitações acerca do conceito de *accountability*, como as possibilidades de aplicar sanções, o desenho institucional, as definições dos mecanismos de *accountability* e o grau de empoderamento da sociedade. As fragilidades da *accountability* podem estar vinculadas às fragilidades da própria democracia, porque o bom desempenho dos governos e sua compreensão do conceito de *accountability* contêm elementos importantes para qualidade dessa democracia (Machado, 2012). Assim, a criação de instrumentos de fiscalização e participação são fundamentais para a democratização do poder público, que deve ir além do voto, pois não consegue garantir um controle completo dos governantes (Arantes *et al.*, 2010).

Porém, apesar de todos sustentarem a relevância da *accountability* para a democracia, as discussões em torno de quem controla o controlador, como aponta brevemente Schedler (2004), não são aprofundadas por esses autores, que parecem depositar alta confiança nas agências de controle, não problematizando sua atuação e possíveis efeitos para a democracia. Como pode ser observado na discussão a respeito do conceito de *accountability*, os sujeitos envolvidos na administração pública são centrais para análise. Eles não se restringem apenas aos políticos eleitos, mas também incluem os dirigentes indicados para alta administração e os burocratas de carreira, que apesar de ocuparem cargos públicos, não são eleitos pelo povo (Arantes *et al.*, 2010). Assim, torna-se necessário que se questione o que, de fato, mobiliza a atuação dos agentes estatais vinculados a essas agências, ou como têm conduzido esse processo.

O'Donnell (1998), por exemplo, não amplia a discussão acerca das agências estatais de controle e suas burocracias, pois seu foco está na discussão sobre a formação e o funcionamento de diferentes poliarquias e sua relação com a *accountability* horizontal. No entanto, ao levantar tais aspectos, reconhece a necessidade da ação das agências de controle estatais, inclusive para a manutenção do regime democrático, já que, ao trazer luz para as fragilidades da *accountability*, aponta para o funcionamento dessas agências como um dos aspectos necessários para sua eficácia.

O TC pode ser classificado como uma agência de controle externo dentro da dimensão de *accountability* horizontal, uma agência autônoma e autorizada, incumbida de atuar na supervisão, controle, retificação e/ou punição das ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais, conforme sugere O'Donnell (1998).

Cumprir mencionar, ainda, que no Brasil, além do que foi expresso na CF/1988, a LRF, Lei Complementar nº 101 de 2000 (Brasil, 2000), também se constitui como um mecanismo de ampliação da *accountability*. Assim, há um desenvolvimento, de forma incremental, pós 1988, que não é somente devido à Constituição Federal.

Desse modo, a partir desse referencial, compreende-se a necessidade do exercício do controle, em um estado democrático de direito, em suas diferentes dimensões e critérios, inclusive no resultado de políticas públicas. No entanto, problematiza-se como isso tem sido desenvolvido no contexto brasileiro, por meio da atuação dos TC na fiscalização da política educacional junto aos entes municipais e estaduais, como pontua O'Donnell (1998), se o Poder Executivo realmente tende a não se sujeitar ao controle horizontal ou se a relação entre os poderes e as instituições de controle são de fato horizontais (Schedler, 2004).

Por essa razão, cabe questionar quem são os agentes públicos que exercem o controle, quais suas motivações, intenções e como de fato o fazem, pois como pontua Pessanha (2010), a eficiência da *accountability* horizontal é influenciada por seu desenho institucional. Nesse sentido, a próxima subseção reserva-se à discussão da expansão das instituições de controle no país, as possíveis intenções e implicações para a democracia.

2.3 A EXPANSÃO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONTROLE NO BRASIL: INTENÇÕES, FUNDAMENTOS E IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRACIA

De acordo com Pessanha (2010), as mudanças institucionais que ocorreram com a transição de regimes autoritários para democráticos na América Latina, a partir dos anos de 1980 e 1990, refletiram nas regras de produção, distribuição, limitação e controle do poder com

a constitucionalização de novas instituições de convívio social e político. O Brasil conta com uma rede de instituições responsáveis pelo controle institucional e da ordem política, e entre elas é possível destacar o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o MP e o TC (Arantes, 2010).

Filgueiras (2018) denomina essa rede de instituições de *ecologia de burocracias*. Trata-se de “um conjunto de organizações altamente complexas, com procedimentos rigorosos e que se ligam uma à outra, em função de rotinas e mandatos institucionais” (Filgueiras, 2018, p. 355).

Nessa perspectiva, Fonseca (2020) pondera sobre o motivo de atores políticos, constituídos como representantes eleitos, correrem o risco de ser controlados por instituições de controle, como o TC, que são protegidas por regras de independência. Apesar das preferências de políticos, as instituições de combate à corrupção conquistaram maior poder no país e, conforme Fonseca (2020), tal crescimento foi alcançado por meio de ameaças à sobrevivência política dos atores em contextos de incerteza futura. Durante o processo constituinte, por exemplo, o TCU anunciou a realização de uma fiscalização, justamente no momento que disputava por maior autonomia e independência, fazendo com que lideranças partidárias viessem a ceder a busca por limitação de poder institucional do TCU para não correrem riscos com a operação de fiscalização anunciada pela corte de contas, que poderia trazer custos políticos aos atores que participaram da administração pública na última gestão (Fonseca, 2020). Desse modo, é possível pontuar que atores políticos procuram não se desentender com instituições de controle, considerando os riscos futuros que estariam assumindo.

As instituições de combate à corrupção no Brasil continuam a se fortalecer, em um processo gradual, desde a promulgação da CF/1988. Esse processo também conta com o engajamento dos membros dessas instituições na busca de seus interesses corporativos (Fonseca, 2020).

A pesquisa proposta por Fonseca (2020, p. 122) questiona se “instituições independentes de combate à corrupção são produto de disputas democráticas, já que nem sempre são resultado direto da preferência majoritária de representantes eleitos”. Isto porque, conforme discutem Arantes e Moreira (2019), apesar da CF/1988 representar um marco para as instituições de controle e justiça, ela não representa um plano geral e articulado de desenvolvimento, pois essas instituições operam ainda em razões próprias, de autointeresse e corporativismo.

Para Arantes e Moreira (2019), a experiência brasileira na proliferação de instituições de controle tem mais relação com as ambições de grupos e carreiras estruturadas dentro do

próprio Estado do que com a consolidação de um sistema de *accountability*, a representação política e a equalização de direitos, conforme apresentado nos subtítulos anteriores.

De acordo com o institucionalismo histórico, o Estado é um ator. Nessa perspectiva, as organizações inseridas no ambiente estatal podem perseguir objetivos políticos próprios, ou seja, objetivos que não são reflexo das preferências e demandas de grupos da sociedade. Segundo Arantes e Moreira (2019, p. 101), esta é a ideia de “autonomia estatal” abordada por pesquisas que tratam do insulamento burocrático, em que, “parte do funcionalismo público encontra-se suficientemente isolada de interesses de grupos sociais para implantar uma agenda política supostamente neutra e técnica, mas que muitas vezes espelha os interesses da própria carreira de servidores”.

No entanto, apesar de reconhecer os avanços trazidos pelo institucionalismo histórico, Arantes e Moreira (2019) apresentam outra perspectiva teórica, chamada de pluralismo estatal. Nessa abordagem, os atores estatais estariam agindo em função de interesses próprios e de afirmação institucional, lançando-se na conquista de funções e prerrogativas no espaço legal e político da democracia, inclusive espelhando-se no caminho já trilhado por outras instituições, processo que não está isento de conflitos.

Na perspectiva do pluralismo estatal, o interesse desses atores, que se configuram em grupos constituídos e articulados dentro do próprio Estado, orienta a evolução das instituições de controle e suas disputas. Segundo Arantes e Moreira (2019), a consequência dessa atuação política é o surgimento e desenvolvimento de novos órgãos públicos, que não obedecem a um plano prévio e global de desenvolvimento institucional, formando uma espécie de pluralismo no interior do Estado. Desse modo, “o conceito de pluralismo estatal pode ser empregado de maneira ampla, para compreender tanto a pluralização no interior do Estado, com a fixação de múltiplas instituições de controle, quanto a disseminação do ativismo político entre atores estatais que impulsiona esse processo” (Arantes; Moreira, 2019, p. 105).

Assim, apesar da proximidade entre as duas perspectivas teóricas - o institucionalismo histórico e o pluralismo estatal - é possível observar que esta última permite olhar a atuação política, tanto na esfera social quanto em instâncias de decisão, de grupos formados no interior do Estado, que são motivados por fatores endógenos, ligados à sua afirmação institucional.

Arantes e Moreira (2019) acrescentam, ainda, que para aprovar seus projetos, esses atores estatais se organizam em entidades coletivas, fazem alianças com lideranças políticas e movimentos sociais, exercem pressão em instâncias decisórias e defendem seus objetivos em campanhas publicitárias na mídia.

Nessa perspectiva, Arantes e Moreira (2019, p. 103) introduzem o conceito de “ativismo político estatal” para classificar o comportamento dos atores estatais que, “motivados e mobilizados endogenamente, [...] agem politicamente, no plano da *politics*, para promover seus próprios projetos institucionais e produzir, quando não ratificar, seu encaixe no sistema institucional da *polity*”. Explicam que esse conceito se diferencia do de *ativismo judicial*, pois não se restringe à interferência no resultado da *policy*, como o fazem juizes e membros do Ministério Público, ao ultrapassar os limites de suas funções tradicionais. Também se distingue do *ativismo institucional*, em que lideranças e movimentos sociais buscam avançar suas agendas ao ascender cargos públicos, considerando que o conceito de *ativismo político estatal* é praticado por atores estatais, e não sociais.

Ao analisar a trajetória de três instituições do campo da justiça e de controle estatal, o MP, a DP e a Polícia Federal (PF), Arantes e Moreira (2019) declaram que a atuação desses órgãos tem revelado mais uma *política para si* do que uma *política para outrem*, indo ao encontro da ideia de autoafirmação institucional apresentada pelo pluralismo estatal. A história de transformação dessas instituições revela um padrão de afirmação institucional comum, que está baseado no comportamento estratégico das categorias profissionais que as integram, “trata-se do ativismo político de atores estatais empenhados em conquistar e manter poder *vis-à-vis* outras instituições, muitas vezes rivais, no interior do Estado” (Arantes; Moreira, 2019, p. 100).

Para Arantes e Moreira (2019), os órgãos do mundo do direito, por exemplo, exercem notável controle sobre a política, as políticas públicas e os políticos. Esse controle situa-se em três esferas distintas e complementares, que segundo os autores, representam um cerco à atividade política nas dimensões constitucional, governamental e administrativa. São elas:

- 1) o controle judicial da constitucionalidade das leis, que tem por objetivo preservar as regras que presidem o funcionamento da *polity* democrática; 2) **o controle que incide sobre forma e conteúdo das políticas elaboradas e implementadas pelos governantes (*policy*)**; e 3) o controle dos ocupantes de cargos públicos, no que diz respeito à sua conduta pública e administrativa, com impactos notáveis sobre a *politics* (Arantes; Moreira, 2019, p. 100, grifos meus).

Os autores ponderam que esse controle pode, por um lado, elevar o nível de responsabilização e *accountability* do sistema político, mas por outro, tem acendido críticas em torno do excesso de interferência ocasionado. Ao analisar a atuação do MP, da DP e da PF, Arantes e Moreira (2019) entendem que eles têm seus próprios interesses na conquista de funções e prerrogativas no espaço legal e político da democracia, ou seja, um processo de busca por afirmação institucional. Para os autores, o êxito nessa busca depende de três fatores, são eles:

1) o “*encaixe*” específico que cada instituição logra promover e consolidar junto ao sistema institucional mais amplo; 2) o *grau de coesão* existente entre seus próprios membros [...]; 3) a capacidade de *vencer conflitos “de fronteira”* (ou de, pelo menos, resistir a eles), que ameaçam modificar seu rol de competências ou sua autonomia (Arantes, Moreira, 2019, p. 105).

O encaixe da instituição está, portanto, presente em suas definições constitucionais e obrigações legais, mas também deriva “da percepção dos atores que integram essas instituições de que funções públicas a elas relacionadas (ou que podem ser atribuídas a elas) constituem janelas de oportunidades para promover a afirmação institucional dos órgãos aos quais pertencem” (Arantes; Moreira, 2019, p. 107). Essa percepção pode mudar, atualizando o discurso público e agregando novas funções àquelas iniciais, potencializando ainda mais as atividades e prerrogativas da instituição, de modo a ampliar seu espaço de encaixe (Arantes; Moreira, 2019).

Quanto ao grau de coesão interna, pode-se considerar diferentes elementos organizacionais, como a forma de ingresso, de ascensão e promoção dos atores estatais, o controle e o uso de recursos, a capacidade institucional, os processos de gestão e tomada de decisão, hierarquia, distribuição de poder, ideologia, prerrogativas individuais e coordenação do trabalho coletivo. Porém, um alto grau de coesão não significa a união dos atores em torno de suas funções diárias, mas a “busca permanente por garantias, prerrogativas e privilégios”, de modo a galgar independência funcional (Arantes; Moreira, 2019, p. 118).

Por fim, no que diz respeito aos conflitos e disputas de fronteiras, os autores consideram a capacidade de organização da instituição para reagir diante de ameaças externas as suas prerrogativas.

Tais elementos contribuíram para a análise realizada por Arantes e Moreira (2019), na medida em que permitiram olhar as especificidades de cada uma dessas instituições na busca por afirmação institucional, já que apresentam diferentes graus de independência e fortalecimento organizacional. Assim, no caso das instâncias analisadas - MP, DP e PF-, “os objetivos de suas ações consistem em atingir autonomia financeira e administrativa, prerrogativas funcionais e remunerações significativamente elevadas para o padrão do serviço público brasileiro” (Arantes; Moreira, 2019, p. 105). Em outras palavras, trata-se de uma busca que objetiva a afirmação institucional, mais do que a garantia do cumprimento de direitos constitucionais e aprofundamento da *accountability*.

Para Arantes e Moreira (2019, p. 120), no modelo tradicional, “carreiras jurídicas pretendem incorporar funções de representação de direitos e de controle sobre atividades de

interesse público, mas fecham-se para a sociedade, evitam a interação com atores sociais e não se sujeitam a medidas de *accountability*”.

Tal crítica ampara-se no ponto de vista da teoria democrática, ao problematizar a busca por graus tão elevados de autonomia e afirmação por instituições do próprio Estado, considerando que, “nesse processo, reconfiguram a representação política ao assumirem funções para atuar em nome de interesses sociais, sem que isso signifique um fortalecimento da própria sociedade [...]” (Arantes; Moreira, 2019, p. 128).

Tomando, portanto, a abordagem teórica do pluralismo estatal, bem como a afirmação de Arantes e Moreira (2019, p. 104), de que “a fiscalização do poder público e a abertura dos canais de defesa de direitos constituem valores normativos que sustentam a busca por afirmação institucional”, a análise que se segue neste trabalho procura compreender em que medida a atuação dos TC do país, no monitoramento da política educacional, pode estar atrelada - assim como as de outras instituições de controle, como o MP, a DP e a PF - ao cumprimento de objetivos endógenos ligados a sua própria afirmação institucional, sendo a tomada da política educacional como uma espécie de meio para realização de tal finalidade.

Uma questão central nas discussões sobre o exercício de controle no campo político refere-se a quem controla o controlador. Para Schedler (2004), em um sistema político piramidal, esse problema parece insolúvel, já que quem ocupa o pico de uma pirâmide acaba por controlar todos os outros, sem ser controlado. No entanto, em um sistema democrático, ninguém deve estar unicamente no controle ou fora dele, por isso o autor sugere que se estabeleça “um sistema de prestação de contas que não se assemelhe nem a uma pirâmide nem a um arquipélago. Possivelmente, sua arquitetura ideal seria uma rede recursiva de agências de controle que mantenham relações intransitivas de prestação de contas” (Schedler, 2004, p. 37). Portanto, todas as agências e poderes rendem contas umas às outras, sem ter a supremacia absoluta do controle, de modo que os controladores também sejam controlados.

Todavia, como apontam Arantes e Moreira (2019), as instituições de controle, por meio de sua burocracia, parecem estar investindo em ações que repercutem no próprio fortalecimento institucional, de modo relevante aquelas que tratam do desvelamento de ações de corrupção, como forma de se autoafirmar. No campo da política educacional, pautas como o cumprimento do PNE, de modo específico a ampliação de vagas na Educação Infantil, têm sido tomadas como foco de análise das instituições de controle. Considerando o forte apelo social em torno desse assunto, também poderia estar sendo utilizado como o encaixe necessário para o fortalecimento institucional de órgãos de controle, particularmente do TC. Tais reflexões pautam as discussões que apresentadas na subseção a seguir.

2.4 ENTRE A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E O AVANÇO DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE NO ÂMBITO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

Tomando como base a efetivação de um Estado Democrático de Direito, em que a ideia do controle se ancora na participação e na transparência, reverberando na afirmação de garantias fundamentais e no estabelecimento de mecanismos que limitam o poder (Brasil, 1988), este subtítulo busca se aproximar da discussão central do trabalho, a respeito do controle exercido pelo TC no âmbito da política educacional e como a fragilização do controle social pode ter influenciado a expansão do controle externo nesse contexto.

Como visto na subseção anterior, instituições de controle têm ampliado seu escopo de atuação no país, e de acordo com Arantes e Moreira (2019), uma das razões refere-se à busca por objetivos endógenos, ligados à sua autoafirmação institucional, colocando em segundo plano a busca por *accountability* ou o cumprimento de direitos estabelecidos constitucionalmente. Os autores alertam que, nesse contexto, tais instituições assumem funções para atuar em nome dos interesses sociais, reconfigurando a representação política. No entanto, de acordo com Carvalho (2002), a garantia de direitos dos cidadãos foi uma das preocupações centrais para a Constituinte, de modo que a ideia de participação e representação popular se exprime ao longo do texto legal.

A CF/1988 elenca uma série de elementos com vistas à limitação do poder do Estado e promoção da participação social, não apenas no exercício da escolha de seus representantes, mas também na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, por exemplo. Desta feita, a democracia assume a limitação dos aparatos sistêmicos, abrindo espaço para movimentos sociais e da sociedade civil (Avritzer, 2012). No entanto, parece haver uma fragilização da participação social e, por conseguinte, desse modelo de controle, o que leva Avritzer (2012) a questionar de que maneira fazer cumprir as decisões da maioria, uma vez que a democracia requer práticas participativas de diferentes arenas institucionais, e não somente do sistema político.

A garantia de direitos, sobretudo dos chamados direitos sociais, que englobam educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância, previdência social e assistência aos desamparados (Brasil, 1988), demanda a ação do Estado por meio da elaboração e implementação de políticas públicas na tentativa de resolver e atender as demandas sociais. No entanto, como bem lembra Ferraz (2016, p. 37), “não é por estar inscrito na Lei que um direito se efetiva. Mas por estar na Lei, um direito abre o universo da reivindicação política”.

Assim, de acordo com Bobbio (2004), a positivação de um direito, ainda que não garanta sua efetivação, é um importante marco, pois torna possível sua exigibilidade, porque o maior desafio ainda reside na proteção e defesa desses direitos. Nessa perspectiva, autores como Arantes *et al.* (2010) compreendem que o controle da administração pública é fundamental na consolidação de uma democracia, no sentido de possibilitar a verificação e a sanção de políticas e da conduta de agentes públicos, como um mecanismo para garantir os direitos e interesses sociais e promover a transparência das ações do Estado. Por esta razão, o controle, em uma ordem democrática, “é um ato ou momento central de um ciclo mais amplo da representação política” (Arantes *et al.*, 2010, p. 111).

Desse modo, a efetivação de direitos também requer monitoramento constante, como forma de assegurar a transparência democrática do exercício do poder, já que uma coisa é o direito proclamado, e outra é sua proteção. O Estado, destinado a assegurar o exercício de uma série de garantias, de modo preponderante por meio da efetivação de políticas públicas, precisa pautar suas ações em princípios da ordem democrática, considerando os problemas políticos como uma *construção social* (Muller; Surel, 2002). No artigo 193 da CF/1998, que trata do planejamento das políticas públicas pelo Estado, a participação social é garantida em diferentes momentos, que incluem sua formulação, monitoramento, controle e avaliação, ampliando o escopo de atuação dos mecanismos de controle democrático sobre as políticas públicas.

Assim, pode-se afirmar que a ação do Estado, por meio da elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, é um objeto caro para as discussões que tratam do Estado moderno e, portanto, para esta tese, que se assenta no campo dos estudos sobre as políticas educacionais. A literatura apresenta mais de um sentido para o conceito de políticas públicas, que variam desde a *qualificação mínima*, que se refere à ação do Estado e sua não ação, ou seja, o que ele deixa de fazer, até *definições mais completas*, que são aquelas em que a política pública se apresenta como um programa de ação governamental (Muller; Surel, 2002). Tal configuração também se estende ao campo da política educacional, que tem como objeto as ações do Estado, isto é, as políticas públicas elaboradas pelo Estado com vistas a atender os problemas e demandas educacionais do país (Mainardes, 2018).

Ferraz (2016) explica que, dentro do próprio Estado, há prioridades diferentes, e por vezes, até inconciliáveis, de modo especial no modelo federativo brasileiro, que inclui diferentes entes - união, estados e municípios -, além dos interesses provenientes das esferas legislativas e judiciárias. Essa disputa em torno de variados interesses é, portanto, parte do processo político do Estado moderno, que dentro de contextos mais democráticos, tem espaço para a controvérsia e a formação de consensos.

A análise no campo da política educacional exige a compreensão das relações de disputa pelo poder dentro do Estado, pois de acordo com Gouveia (2016), pensar a política enquanto disputa de poder requer a identificação dos âmbitos de manifestação dessa relação, que conforme a autora, podem ser no interior da escola, no sistema de ensino, ou ainda, dentro do parlamento. Assim, ao compreender o Estado como lócus privilegiado de poder (Ferraz, 2016), assume-se a ideia da política como espaço de relações de poder (Souza; Gouveia; Tavares, 2016).

Ademais, as políticas públicas educacionais também não podem ser entendidas apenas como uma iniciativa isolada e unidirecional do Estado, considerando que a interação entre demanda social e ação governamental permitem variadas análises (Souza, 2016). Em outras palavras, tratar de políticas educacionais requer a observância das demandas do Estado, da sua ação, mas também de sua escolha por não agir, porque em todos esses cenários, o Estado está fazendo política, e a manutenção do poder é condição para que continue determinando seu rumo.

Nessa perspectiva, entende-se que as políticas educacionais, como conceito polissêmico, de modo que seu uso no plural denota a existência de diferentes e diversas políticas na área (Gouveia, 2016), expressam relações de forças, não somente na disputa por recursos do fundo público, apesar do financiamento ser peça fundamental para sua materialização (Souza, 2016), mas também no âmbito de sua definição, implementação e monitoramento. Tais relações envolvem diferentes atores, como políticos, burocratas e técnicos do governo, além da sociedade e de instituições de outros poderes, como pode ser observado em trabalhos que analisam a atuação do Poder Judiciário (Silveira, 2018), do MP (Garcia, 2017), do TC (Garcia, 2017; Schmidt, 2019) e da DP (Gonçalves, 2018) nesse campo.

Tomar a política enquanto campo permeado por lutas e disputas pelo poder, entendendo que a ação do Estado é atravessada por diferentes interesses, possibilita a reflexão acerca das intencionalidades que expressam as políticas públicas no campo da educação, ampliando as análises sobre demandas e rumos que objetivam atender, se são propriamente educacionais, econômicos, ou ainda, apenas administrativos.

Desse modo, como ação do Estado, as políticas públicas também se tornam objeto de fiscalização, pois como discutido, o controle da administração pública é inerente a um Estado democrático, na medida em que visa a assegurar princípios básicos, como a soberania popular. A partir do reconhecimento das políticas públicas como construções produzidas em arenas de disputa entre diferentes grupos, atores e coalizões, os quais imprimem sentido, prioridades e direções à ação estatal, diante de um contexto democrático, denota a relevância de mecanismos

que monitorem se sua execução corresponde, de fato, aos interesses e acordos coletivamente estabelecidos no processo político. Nessa perspectiva, o controle atua como garantidor dos princípios democráticos, ao assegurar que aquilo que foi deliberado por meio dos canais institucionais legítimos seja respeitado na ação cotidiana do Estado.

Entretanto, é importante distinguir esse papel democrático do controle daquele em que instituições atuam em concorrência com outras formas de controle, como o controle social, ou buscam ocupar posições que cabem ao gestor e ao legislador, interferindo diretamente na definição de prioridades, no desenho das políticas ou na condução cotidiana da gestão. Nesse segundo cenário, o controle deixa de operar como garantidor da vontade coletiva e passa a atuar como agente substitutivo, deslocando funções que, em um Estado democrático, deveriam ser exercidas por representantes eleitos, fóruns participativos e burocracias especializadas.

A fragilização do controle social e sua implicação para o controle da política educacional tornam-se particularmente evidentes quando se observam as retrações no acompanhamento do PNE (Oliveira; Scaff, 2022). Esse esvaziamento de instâncias participativas altera o equilíbrio previsto pela CF/1988, que consagrou a gestão democrática e a participação como pilares da formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

É nesse contexto mais amplo de enfraquecimento do controle social que o TCU tem ampliado sua atuação no controle e monitoramento do PNE (Oliveira; Scaff, 2022). A partir da realização de ações específicas de acompanhamento, o TCU publica relatórios periódicos, evidencia as fragilidades na execução do plano e emite determinações e recomendações aos órgãos envolvidos, como o MEC, para correção dos aspectos que identifica.

Ademais, de acordo com a análise feita pelas autoras, considerando suas deliberações, o TCU também acaba por induzir ações no âmbito do governo federal, como a reativação e reorganização da Instância Permanente de Negociação e Cooperação Federativa e o lançamento da Plataforma +PNE, além de reforçar a necessidade de instituições do Sistema Nacional de Educação, o qual, inclusive, acaba de ser instituído por meio da Lei complementar nº 220/2025 (Brasil, 2025).

Muito embora tais ações do TCU revelem a centralidade e a urgência de pautas estruturantes para a política educacional, como a necessidade de efetivação do Sistema Nacional de Educação, a articulação federativa e o monitoramento sistemático do PNE, o modo como essas cobranças se consolidam sugere um deslocamento problemático no equilíbrio entre os diferentes mecanismos de *accountability*. Em um cenário de retração dos espaços participativos, parece haver uma tendência de que ações consideradas prioritárias para a

educação só avançam quando impulsionadas pelo controle externo, e não a partir das deliberações, responsabilidades institucionais ou pressões emanadas do controle social.

A redução de espaços participativos pode ampliar a margem para que instituições técnico-burocráticas assumam papéis mais proeminentes e, por vezes, substitutivos na condução e na avaliação das políticas públicas. Nesse contexto, a atuação do TC na fiscalização das políticas educacionais pode estar interferindo no processo democrático, na medida em que o órgão, além de ocupar o espaço que lhe é de dever no exercício do controle externo, também passa a ocupar outros espaços, como o de controle social e elaboração de políticas públicas.

Esse movimento de atuação de instituições de controle no campo da política educacional tem sido discutido em pesquisas que analisam o caso dos efeitos da intervenção do sistema de justiça na área. De acordo com Silveira *et al.* (2020), a atuação de diferentes atores desse sistema, como o judiciário, o MP e a DP resultam em influência e/ou modificação das políticas públicas de educação, movimento denominado “judicialização da educação”, o qual é entendido como “o envolvimento das instituições do sistema de justiça em decisões sobre políticas educacionais, cuja definição e implementação são atribuições primárias dos legisladores, políticos e gestores públicos” (Silveira *et al.*, 2020, p. 721).

Nessa perspectiva, a atuação de órgãos de controle externo no campo da educação, ainda que amparada pela noção de *accountability* e pelo imperativo do controle democrático, conforme discutido anteriormente, produz impactos complexos sobre a política educacional, que não podem ser compreendidos de forma linear ou a partir de uma única interpretação.

Na análise feita por Silveira *et al.* (2020) sobre os efeitos da intervenção do judiciário nas políticas de Educação Infantil, os autores apontam que, embora essa atuação tenha favorecido a consolidação do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos de idade, seus impactos desdobram-se em diversos efeitos, os quais são classificados como efeitos diretos e indiretos.

Com base nas proposições de Gauri e Brinks (2008), os autores explicam que os efeitos da judicialização da política podem ser classificados como diretos, na medida em que são diretamente decorrentes da decisão judicial. No caso que analisam, seria a ampliação do número de matrículas e/ou vagas, a universalização de vagas na pré-escola, a construção de novas unidades de Educação Infantil, a priorização do atendimento das crianças amparadas pela decisão judicial, entre outros. Já os efeitos indiretos são aqueles que transcendem os limites subjetivos ou objetivos da decisão. Em outras palavras, são efeitos que decorrem da decisão judicial, mas não estavam nela previstos, como o aumento do número de alunos por turma, a ampliação de matrículas em entidades privadas conveniadas, a redução do gasto médio

municipal por aluno, a parcialização do atendimento (meio período), ou a extinção de espaços pedagógicos para convertê-los em salas de aula (Silveira *et al.*, 2020).

De acordo com Silveira *et al.* (2020), além dos efeitos na política educacional, conforme mencionado acima, também há efeitos indiretos em outras três dimensões: i) na administração pública - interferência na política de fila de espera, regulamentação de critérios de prioridade, criação de assessoria jurídica ou setor específico na Secretaria de Educação e criação de rotinas administrativas para prevenção de demandas judiciais; ii) no Poder Legislativo - aprovação de leis municipais sobre fila de espera, critérios de atendimento e autorização de convênios com a iniciativa privada; e iii) no próprio sistema de justiça - elevação da demanda por ações individuais, fortalecimento dos padrões extrajudiciais de atuação e reestruturação de órgãos como o MP e a DP para atuar na temática.

Essa distinção é fundamental para compreender o caso dos TC, porque ainda que as ações de controle possam favorecer a efetividade de certas políticas ou estimular o cumprimento de metas e normas, também produzem efeitos que alteram a correlação de forças no interior do Estado, redefinem a autoridade dos gestores e podem, inclusive, limitar ou deslocar a atuação de instâncias participativas e mecanismos de controle social.

Desse modo, para além de analisar como ocorre a entrada de mais uma instituição de controle no monitoramento e avaliação da política educacional, é necessário reconhecer que essa atuação não é neutra, nem estritamente técnica. As recomendações e determinações emitidas pelos TC, embora apresentadas sob o argumento de respaldo normativo e rigor metodológico, produzem efeitos concretos sobre a condução da política educacional, influenciam prioridades, reordenam agendas e moldam comportamentos institucionais. Mesmo quando tais ações contribuem para a consolidação do direito à educação, elas também expressam visões específicas sobre gestão, eficiência e desempenho, o que exige examinar se há, de fato, a conformação de uma agenda sistematicamente definida e de que modo ela vem se materializando nos diferentes contextos federativos.

3 O TRIBUNAL DE CONTAS COMO ÓRGÃO DE CONTROLE DO ESTADO: ASPECTOS INSTITUCIONAIS, ATUAÇÃO E ARTICULAÇÃO JUNTO A INSTÂNCIAS ASSOCIATIVAS

Considerando que esta se trata de uma pesquisa vinculada à linha de Políticas Educacionais de um Programa de Pós-Graduação em Educação, e que são poucos e recentes os estudos que estabelecem diálogo entre esse campo e os órgãos de controle externo, de modo que o TC se constitui como um objeto ainda pouco conhecido por pesquisadores e profissionais da área, especialmente no que diz respeito a sua atuação no controle da política educacional, entende-se como necessária uma aproximação mais sistemática com a instituição que constitui o foco central desta tese para possibilitar uma compreensão mais ampla da sua inserção e dos possíveis impactos no campo investigado, sem, no entanto, a pretensão de esgotar os assuntos referentes a essa ampla e complexa temática. Assim, este capítulo tem como objetivo apresentar e discutir as funções, estrutura organizacional e formas de atuação do TC, buscando construir os subsídios teóricos e analíticos necessários para compreensão da atuação do órgão no âmbito da política educacional.

O primeiro TC foi instituído no Brasil em 1891 (Brasil, 1891), e atualmente o país conta com 33 TC, distribuídos da seguinte forma: o Tribunal de Contas da União (TCU); o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC-DF); 26 Tribunais de Contas estaduais; três Tribunais de Contas dos municípios do estado; e dois Tribunais de Contas municipais. Este último modelo foi vedado pela CF/1988 (Art. 31, § 4º), mas os municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo mantêm seus respectivos TC, uma vez que foram instituídos antes da promulgação da referida norma constitucional. Nos estados onde existem TC dos municípios, coexistem também os TC estaduais, e cada qual fica responsável pela fiscalização dos jurisdicionados de sua competência.

Para a análise proposta nesta tese, foram elencados os 26 TC estaduais e o TC-DF, considerando a possibilidade de maior uniformidade entre esses órgãos, uma vez que atuam junto às esferas estadual e municipal⁸. Além disso, sua abrangência nacional permite construir uma visão mais ampla e comparativa acerca da atuação dos TC no contexto brasileiro. O quadro

⁸ Apesar de os TCE-BA, TCE-GO e TCE-PA terem alcance institucional restrito ao governo estadual, uma vez que existem nesses estados o TC dos municípios, os quais não foram incluídos no escopo de análise, optou-se pela escolha apenas dos TC estaduais. Isto se justifica pelo fato de que todos eles compartilham a característica de exercer o controle sobre, ao menos, o ente estadual, o que permite estabelecer um parâmetro comum para a comparação entre os órgãos analisados.

3, a seguir, apresenta a distribuição desses órgãos no país, bem como os respectivos entes que estão sob sua competência.

Quadro 3 - Tribunais de Contas do Brasil e sua respectiva esfera de atuação

| | ÓRGÃO | ESFERA DE ATUAÇÃO |
|--|---|---|
| TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO | Tribunal de Contas da União (TCU) | Exerce o controle externo da administração pública federal |
| TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS | Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE-AC) | Exercem o controle externo da administração pública estadual e municipal |
| | Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE-AL) | |
| | Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) | |
| | Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE-AP) | |
| | Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) | |
| | Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC-DF) | |
| | Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) | |
| | Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA) | |
| | Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) | |
| | Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) | |
| | Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) | |
| | Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) | |
| | Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PB) | |
| | Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) | |
| | Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) | |
| | Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN) | |
| | Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO) | |
| | Tribunal de Contas do Estado de Roraima (TCE-RR) | |
| | Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) | |
| | Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC) | |
| Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE-SE) | | |
| Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO) | | |
| TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO | Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA) | Exercem o controle externo da administração pública estadual |
| | Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) | |
| | Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) | |
| TRIBUNAIS DE CONTAS MUNICIPAIS | Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) | Exercem o controle externo da administração pública estadual e dos municípios, exceto das capitais (Rio de Janeiro-RJ e São Paulo-SP) |
| | Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) | |
| TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO | Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA) | Exercem o controle externo da administração pública municipal |
| | Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO) | |
| | Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA) | |
| TRIBUNAIS DE CONTAS MUNICIPAIS | Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP) | Exercem o controle externo da administração do município do Rio de Janeiro-RJ e de São Paulo-SP |
| | Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ) | |

Fonte: a autora (2024).

No que diz respeito a quem deve prestar contas ao TC, a CF/1988 declara que compete ao órgão:

Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público [...] (Brasil, 1988).

De acordo com Miranda (2013), há um consenso no âmbito dos TC de que o órgão tem poder para fiscalizar toda a administração pública, o que inclui não apenas o Poder Executivo, mas também o Legislativo e o Judiciário. Esse consenso ocorre a partir do que está escrito no inciso II do artigo 71 da CF/1988, quando afirma que cabe ao TC julgar as contas, além dos administradores, dos “demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos”, deixando, ainda que de forma implícita, a ideia de que o controle exercido pelo TC alcança agentes políticas e administrativos na esfera dos três poderes, além do MP (Brasil, 1988). Diferente do que estava expresso na Constituição Federal de 1967, em seu Artigo 71, § 3º, que declara explicitamente o exercício do controle pelo TC no âmbito dos três poderes: “a auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a quem caberá realizar as inspeções que considerar necessárias” (Brasil, 1967).

Todavia, considerando que o objeto desta pesquisa é a atuação do TC no campo da política educacional, cuja execução se concentra no Poder Executivo, optou-se por elencar, no quadro anterior, apenas os entes jurisdicionados pertencentes a esse poder. No entanto, cabe ressaltar que essa delimitação não implica desconsiderar a atuação do órgão nos demais poderes. Tal recorte, entretanto, suscita o questionamento acerca de se o Legislativo, o Judiciário e o MP são submetidos ao mesmo grau de controle que o Poder Executivo.

Outro ponto que frequentemente levanta dúvidas e questionamentos diz respeito à autonomia atribuída aos TC. A CF/1988 estabelece, em seu Art. 71, que o controle externo exercido pelo Congresso Nacional⁹ deve ser realizado com o auxílio desses órgãos (Brasil, 1988). Essa menção tem suscitado divergências na caracterização institucional do TC, uma vez que não o define como órgão meramente auxiliar, mas acaba por lhe atribuir essa função. Além disso, a CF/1988 incluiu o TC na seção dedicada ao Poder Legislativo, o que tem levado à interpretação de que o órgão estaria vinculado a esse Poder. Para Miranda (2013), essa

⁹ Apesar do texto se referir às instituições de âmbito federal, as normas a respeito da organização, composição e fiscalização dos TC também se aplicam aos TC estaduais, do Distrito Federal e dos municípios, conforme o Art. 75 (Brasil, 1988). Importa pontuar que não existem regulamentações gerais, ou seja, que se destinam a todos os TC, além do que foi estabelecido na CF/1988 e na LRF (Lei Complementar nº 101/2000), de modo que cada TC dispõe de regulamentação específica nas constituições estaduais e leis orgânicas.

configuração normativa enfraquece a definição institucional do órgão, na medida em que lhes nega uma identidade mais clara e precisa.

Contudo, há um entendimento já consolidado de que os TC não são órgãos do Poder Legislativo, na medida em que possuem atribuições específicas na CF/1988, bem como autonomia administrativa, financeira e funcional (Machado, 2012; Fernandes, 2003; Maranhão, 1990). Ademais, ao definir a composição do Poder Legislativo no art. 44, a CF/1988 não inclui os TC como parte de sua estrutura orgânica (Brasil, 1988).

Essa configuração institucional parece atribuir aos TC um caráter estritamente técnico e especializado, no sentido de que o controle externo de natureza política seria feito pelo Poder Legislativo, e o controle técnico-administrativo, pelo TC. Desse modo, a separação dos demais poderes e a autonomia funcional que lhes foi conferida garantiria uma legitimidade para juízos técnicos sobre a ação governamental. No entanto, como pontua Miranda (2013, p. 21), “mesmo o discurso ‘tecnicista’, que procura reduzir e limitar a *accountability* a um processo de verificação contábil e financeira da aplicação dos recursos públicos tem um caráter político, de forma velada ou não”. Desse modo, a atuação do TC não se restringe à avaliação técnica, mas também está pautada em decisões de natureza política.

Essa discussão torna-se ainda mais evidente quando se considera o que o Miranda (2013) denomina de *falsa cisão entre técnica e política* no âmbito do controle externo. Para o autor, tal cisão se manifesta de forma paradigmática no parecer prévio emitido pelos TC sobre as contas do Executivo. Embora o parecer seja apresentado como instrumento técnico, baseado em análises contábeis, financeiras e de conformidade, na prática, ele representa uma avaliação da política de administração do gestor e, portanto, um juízo de natureza política.

Assim, a distinção entre o caráter técnico e político dos TC é, como sugere Miranda (2013), uma separação artificial, que obscurece o fato de que toda ação de controle, mesmo quando revestida de tecnicidade, implica escolhas, hierarquização de problemas, definição de parâmetros e, conseqüentemente, impactos políticos sobre a gestão e sobre o próprio desenho das políticas públicas.

Assim, é possível pontuar que os TC não se constituem como um dos Poderes, mas também não se subordinam ao Legislativo, e sua atuação permeia os três Poderes (Fernandes, 2003). Trata-se de órgãos dotados de autonomia administrativa, financeira e funcional, que lhes atribuem estrutura própria, organização interna definida por lei e previsão orçamentária específica. Nessa perspectiva, compreende-se que os TC configuram instituições autônomas no exercício do controle externo, com competências próprias e atuação que incide sobre a

administração pública dos três Poderes, ainda que sem integrá-los ou subordinar-se a qualquer deles.

No que diz respeito às atribuições do TC, o artigo 70 delega, ao Congresso Nacional, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração pública direta e indireta, observando os critérios de legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receita (Brasil, 1988). Considerando que o TC deve auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, conforme estabelecido no artigo 71, tais atribuições também são diretamente delegadas ao órgão. Todavia, no artigo 71, o texto constitucional elenca as competências específicas do TC:

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (Brasil, 1988).

Como pode ser observado, tais competências versam sobre a apreciação e o julgamento das contas do executivo, a realização de inspeções e auditorias, a fiscalização do repasse de recursos públicos, a aplicação de sanções em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidades de contas, o estabelecimento de prazos para verificação de irregularidades e sua representação

ao Poder competente. Portanto, atribui-se diretamente à ação do TC o controle fiscal e orçamentário dos recursos públicos, ou seja, essas são funções tradicionalmente realizadas pelo órgão no âmbito do controle externo da administração pública.

Outro ponto de debate, e talvez um dos mais recorrentes nas discussões que versam sobre o TC, diz respeito à forma de provimento dos cargos de ministros e conselheiros (Rodrigues, 2014). De acordo com a CF/1988, em seu Art. 73, o pleno de cada TC é composto por nove membros, cuja nomeação segue um arranjo híbrido entre Executivo e Legislativo: i) um terço é de escolha do chefe do Poder Executivo, com aprovação do Senado Federal, no caso do TCU, ou da Assembleia Legislativa, nos TC estaduais. Desse conjunto, uma vaga deve ser obrigatoriamente preenchida por membros oriundos do quadro de servidores de carreira do próprio TC, entre auditores e membros do Ministério Público de Contas, enquanto os outros dois são de livre indicação do Presidente ou Governador, de acordo com o TC a que se refere; ii) os outros dois terços são escolhidos pelo Poder Legislativo (Brasil, 1988).

Em ambos os casos, é necessária a aprovação dos nomes indicados, por meio de votação secreta, do Senado federal (TCU) e da Assembleia Legislativa (TC estaduais), bem como precisam atender aos requisitos estabelecidos constitucionalmente, Art. 73 (Brasil, 1988): ter mais 35 e menos de 65 anos, idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública, experiência de mais de 10 anos no exercício de função ou atividade profissional que exija tais conhecimentos.

Na prática, porém, observa-se, tanto na literatura quanto na cobertura jornalística (BBC News Brasil, 2025; Loran, 2025), a recorrência de nomeação de parentes de políticos, ex-parlamentares e aliados partidários, muitas vezes sem trajetória consolidada nas áreas técnicas exigidas, que alimentam críticas sobre a politização e o clientelismo presentes na ocupação dos cargos mais elevados do TC, colocando em xeque sua credibilidade institucional e a natureza das decisões proferidas pelo órgão. De acordo com Pessanha (2010), a maioria dos indicados para preencher as vagas do corpo deliberativo dos TC são políticos sem experiência na área, que utilizam o critério de *experiência em administração pública* como requisito para acessar a vaga, com exceção dos indicados a partir de lista tríplice dentre os funcionários de carreira do próprio TC, uma vez que estes tendem a atender aos critérios diretamente ligados à atividade finalística dos TC, como notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros.

A escolha de ministros e conselheiros com laços políticos pode ser vista como uma estratégia para garantir apoio político, considerando que os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo acabam escolhendo aqueles que analisarão o desempenho e a situação

da administração pública durante seus mandatos, ou seja, o controlado escolhe seu controlador, podendo influenciar sua capacidade de decisão diante de irregularidades ou ilegalidades. Essa partidização dos TC tem suscitado diversas críticas à instituição no decorrer dos anos (Pessanha, 2010), e vai na direção oposta do que sugere O'Donnell (1998) para a incorporação da *accountability* horizontal no controle da administração pública, ao propor que papéis importantes na direção das agências de fiscalização sejam atribuídos a membros dos partidos de oposição.

Essa dinâmica não só tensiona a legitimidade dos órgãos como também evidencia a natureza dual dos TC: ao mesmo tempo em que sua atuação se apoia em um corpo técnico especializado, sua cúpula deliberativa é formada por nomeações políticas, o que pode influenciar prioridades, agendas e interpretações normativas. Importa destacar, contudo, que nem mesmo o corpo técnico pode ser entendido como portador de neutralidade estritamente técnica, uma vez que suas análises, escolhas metodológicas e enquadramentos interpretativos também são atravessados por visões de mundo, repertórios profissionais, valores institucionais e orientações de política pública que orientam o trabalho cotidiano (Avritzer, 2012). Assim, técnica e política não constituem esferas separadas, mas dimensões que se imbricam na produção das avaliações, recomendações e julgamentos realizados pelos TC (Miranda, 2013).

Considerando os profissionais que atuam no TC, reservadas as peculiaridades de cada TC, é possível separá-los em três grandes grupos: i) corpo deliberativo; ii) servidores de carreira; e iii) assessores e consultores, conforme apresentado no quadro a seguir (4).

Quadro 4 - Quadro de profissionais do Tribunal de Contas

| CATEGORIA | PROFISSIONAIS | FORMA DE PROVIMENTO | VÍNCULO |
|--------------------------|--|--|----------------|
| Corpo Deliberativo | Ministros (TCU) e Conselheiros (TCE/TCM) | Indicação política | vitalício |
| Servidores de carreira | Audidores de Controle Externo, Analistas, Técnicos, Procuradores do Ministério Público de Contas | Concurso público | estável |
| Assessores e consultores | Assessores de gabinete, consultores técnicos, cargos comissionados | Livre nomeação e exoneração; nomeação política; cargos em comissão | temporário |

Fonte: a autora (2024).

O corpo deliberativo dos TC é formado pelos ministros (TCU) e conselheiros (TCE/TCM), os quais ocupam o cargo de forma vitalícia, a partir das Constituições de 1934 e de 1946, a qual também equiparou seus vencimentos e vantagens aos ministros do então extinto Tribunal Federal de Recursos (Pessanha, 2010). Como discutido anteriormente, são escolhidos pelo Poder Executivo e Legislativo a partir de uma pré-qualificação definida constitucionalmente.

O segundo grupo é formado pelos servidores de carreira, que ingressam por meio de concurso público, entre os quais se destacam auditores e técnicos de controle externo, que desempenham papel central na realização das fiscalizações e auditorias. A composição exata desse grupo pode variar conforme a estrutura organizacional de cada TC, que pode incluir diferentes áreas, como administração, ciências contábeis, ciência da computação, engenharia e direito, de acordo com suas necessidades e regulamentações internas. Além de suas funções ordinárias, os auditores também podem substituir conselheiros em situações de ausência, impedimento ou vacância, atuando temporariamente no pleno ou nas câmaras.

Por fim, o terceiro grupo, dos assessores e consultores, que são aqueles profissionais com vínculos menos estáveis que os servidores de carreira e atuam em funções de apoio técnico, jurídico e administrativo. Nessa categoria enquadram-se: i) ocupantes de cargos em comissão vinculados aos gabinetes dos conselheiros/ministros; ii) especialistas e consultores contratados por prazo determinado para atender demandas pontuais de ações, como as auditorias; iii) profissionais cedidos ou em regime de cooperação/compromisso técnico entre órgãos; e iv) empresas e consultorias contratadas para prestação de serviços especializados. A composição, as formas de provimento e os limites de atuação desses agentes variam conforme a organização interna de cada órgão e o ordenamento jurídico aplicável, o que torna esse grupo bastante heterogêneo em termos de competências e vínculos.

Um dos pontos levantados nesta pesquisa diz respeito à autonomia dos profissionais do TC na atuação que exercem no campo das políticas educacionais, tanto na seleção das pautas, na definição e condução das ações fiscalizatórias, quanto no (re)direcionamento da política. É possível pontuar que tal autonomia esteja atrelada a diferentes fatores, entre eles destacam-se aqueles ligados à própria carreira desses profissionais, como a estabilidade que gozam em seus cargos, tanto no caso dos conselheiros como dos auditores; os elevados vencimentos e vantagens salariais; o alto grau de formação exigido; e o status institucional conferido aos TC.

Olhar para a atuação do TC no âmbito do controle da política educacional é, portanto, examinar a prática de sujeitos políticos em seu cotidiano institucional, como sugere Avritzer (2012), observando em que medida suas ações incorporam ou não a institucionalidade democrática vigente e os princípios constitucionais que a sustentam. Nesse sentido, a configuração institucional dos TC, a composição de seus quadros, os mecanismos de nomeação e a natureza técnico-política de suas decisões revelam um conjunto de elementos indispensáveis para compreender sua crescente presença no campo educacional. A combinação entre autonomia, arranjos institucionais e autoridade simbólica acumulada na arena estatal podem

ajudar a explicar por que e como esses órgãos têm assumido um papel cada vez mais ativo, e até mesmo diretivo na formulação, no monitoramento e na indução de políticas educacionais.

3.1 FORMATOS DE ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Esta subseção reserva-se à discussão acerca dos diferentes formatos de atuação dos TC, desde as tradicionais prestações de contas até as auditorias operacionais, as quais têm sido mobilizadas para o acompanhamento e fiscalização das políticas públicas. Como observa Miranda (2013), a atuação dos TC materializa-se por meio de um conjunto diversificado de instrumentos, mecanismos e procedimentos, cuja forma e intensidade variam conforme a trajetória histórica da instituição e as especificidades de cada corte de contas.

Conforme discutido anteriormente, a CF/1988, em seu Art. 71, estabelece competências específicas aos TC (Brasil, 1988), das quais derivam os instrumentos tradicionalmente utilizados pelo órgão no exercício do controle externo. O quadro 5, a seguir, sistematiza esses mecanismos e serve de base para compreender as transformações que conduziram à incorporação das auditorias operacionais nos últimos anos.

Quadro 5 - Instrumentos de controle utilizados pelo Tribunal de Contas

| INSTRUMENTO | DESCRIÇÃO |
|--|---|
| Parecer prévio | Emitido sobre as contas de gestão do Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) para subsidiar o julgamento do Poder Legislativo. |
| Julgamento de Contas de Administradores | Julgamento definitivo das contas dos responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos de todos os poderes e do MP |
| Apreciação de Legalidade de atos de pessoal | Julgamento da legalidade dos atos de admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões para fins de registro |
| Fiscalização Contábil, Financeira, Orçamentária, Operacional e Patrimonial | Exercida em toda a administração direta e indireta, verificando legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas |
| Inspecções e auditorias | De diversas naturezas (contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial), podendo ser por iniciativa própria ou por solicitação do Legislativo |
| Aplicação de sanções | Poder de aplicar multas e imputação de débito aos responsáveis por ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas |
| Sustação de Atos e Contratos | Poder de sustar a execução do ato impugnado (se ilegal) e de representar ao Congresso Nacional (ou Assembleia/Câmara) para a sustação de contratos |
| Representação sobre Irregularidades ou Abusos | Representar ao Poder competente (MP ou Legislativo, por exemplo) sobre irregularidades ou abusos apurados |

Fonte: a autora, a partir de Miranda (2013) e Brasil (1988; 2025).

Anualmente, os gestores públicos devem encaminhar suas contas para análise do TC, que elabora um parecer prévio a ser utilizado pelo Poder Legislativo no julgamento político-administrativo dessas contas. Trata-se do mecanismo mais tradicional de atuação dos TC, historicamente associado ao controle contábil, financeiro e orçamentário da administração

pública. Todavia, Pessanha (2010) elenca críticas em relação a esse processo, em primeiro lugar, pela não utilização do seu potencial enquanto ferramenta de controle, uma vez que os TC tendem a sugerir sua aprovação, mesmo diante de irregularidades, ressalvas ou recomendações. Em segundo lugar, destaca a demora nos trâmites desse processo, que envolve as seguintes etapas: i) envio das contas do chefe do Executivo ao Poder Legislativo, no prazo de 60 dias após a abertura das sessões legislativas; ii) encaminhamento das contas ao TC para emissão de parecer prévio, também dentro do prazo de 60 dias; e iii) julgamento das contas pelo Poder Legislativo. O autor destaca que não há um prazo para a realização desta última etapa, e nesse ínterim, o processo se prolonga excessivamente.

Ao analisar a tramitação das contas de gestão do governo federal no período de 1989 a 2009, Pessanha (2010) ressalta a demora entre a apreciação realizada pelo TC e o julgamento pelo Congresso. As contas do presidente Fernando Collor, referentes aos anos de 1990, 1991 e 1992, ainda não tiveram decisão proferida; já as do presidente Itamar Franco, correspondente ao ano de 1993, foram aprovadas nove anos depois, em 2002, enquanto as de 1994 foram julgadas em 1996. Em relação às oito prestações de contas do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), seis foram aprovadas em 2002 (1995, 1996, 1997, 1998, 2000, 2001), enquanto uma (1999) foi aprovada em 2003, e a última (2002) ainda aguarda a apreciação do Senado Federal, mesmo passados mais de 20 anos.

O mesmo ocorre com as contas do presidente Luiz Inácio da Silva referentes aos anos de 2003 a 2010; da presidente Dilma Rousseff, concernentes aos anos de 2011 a 2015; do presidente Michel Temer, dos anos de 2016 a 2018; e do presidente Jair Bolsonaro, correspondentes aos anos de 2019 a 2022; de modo que todas essas contas ainda não foram julgadas pelo Congresso Nacional (Brasil, s.d.)¹⁰. Esse fato corrobora a ideia de ineficácia na utilização dessa ferramenta de controle, uma vez que, mesmo o TC emitindo seu parecer dentro do prazo estabelecido constitucionalmente, as contas dos últimos mais de 20 anos, desde as apresentadas em 2002, não tiveram seu julgamento concluído no âmbito do Poder Legislativo.

Na área da educação, o TC acompanha, por meio da análise das contas, a aplicação das receitas vinculadas, como os percentuais mínimos aplicados em MDE e à remuneração dos profissionais da educação; a gestão e execução dos recursos do Fundeb; e a aplicação das demais receitas e despesas. Davies (2003a, 2003b, 2006, 2007a, 2007b, 2010a, 2010b, 2013a, 2013b) analisa extensamente esse formato de atuação em seus trabalhos, buscando examinar a

¹⁰ As contas da Presidência da República podem ser acessadas no endereço: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia>.

eficácia e a confiabilidade dos TC na verificação da aplicação dos recursos vinculados à educação.

No entanto, de acordo com o autor, há muitas discrepâncias entre os próprios TC no contexto da realização desse controle de conformidade financeira e orçamentária, porque apesar de os TC seguirem a legislação nacional, também adotam interpretações variadas, inclusive entre técnicos e instâncias de um mesmo tribunal (Davies, 2013a). O autor aponta, ainda, para existência de impactos negativos na atuação do órgão nesse contexto, citando o exemplo da emissão de parecer favorável à aprovação de contas, mesmo diante da existência de equívocos no cálculo das receitas de MDE, fazendo com que valores expressivos deixassem de ser aplicados com as despesas vinculadas a esse recurso (Davies, 2003a).

Além de Davies, outros autores já se dedicaram à análise desse tipo de atuação dos TC. Carvalho (2006) buscou caracterizar a atuação do Tribunal de Contas Municipal do Estado do Pará (TCM-PA) frente aos casos de corrupção na aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef); Simão (2007) estudou a influência do TCE-SC no comportamento dos gestores públicos quanto ao cumprimento da vinculação mínima de recursos em saúde e educação; Furtado (2010) analisou como a lei de regência do Fundef se materializou nas decisões do TCE-SC; Melo (2014) investigou o que revela o controle de contas realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) e o desempenho educacional no estado; e o trabalho de Reis e Melo Junior (2014) verificou as despesas com manutenção e desenvolvimento da educação superior no estado do Paraná por meio de consulta aos pareceres do TCE-PR.

Além desses, Machado (2012) dedicou-se a analisar quais os referenciais técnico-políticos levados em conta pelo TCE-RS para a promoção da *accountability* no que se refere aos recursos do Fundeb. A autora apresenta um importante referencial acerca do conceito de *accountability*, que para ela, se mostra como um importante indicador da qualidade democrática. Machado (2012) conclui que o TCE-RS dispõe de um robusto aparato legal e previsão/operação de procedimentos bem estruturados para realizar a fiscalização da administração pública.

Desse modo, apesar de o parecer prévio constituir-se como o instrumento mais tradicional e formalizado do controle externo, sua efetividade parece limitada. A demora sistemática no julgamento legislativo esvazia seu potencial de responsabilização, ao passo que a tendência dos TC em recomendar a aprovação das contas, ainda que acompanhada de ressalvas, reduz sua força prescritiva. Todavia, é preciso pontuar que a rejeição das contas pelo TC serve de base para a Justiça Eleitoral declarar a inelegibilidade de candidatos, conforme Lei

Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa (Brasil, 2010). O que confere ao TC alto poder no sistema político, mesmo que o Estado não recupere os recursos desviados.

Em diálogo com a emissão de parecer e o julgamento das contas dos administradores públicos, as sanções também se constituem como um instrumento utilizado pelos TC no exercício do controle externo. Trata-se da imposição de penalidades, por meio da aplicação de multas, imputação de débito aos responsáveis por ilegalidades, irregularidades e danos ao erário, além da inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função pública e da suspensão de atos administrativos nos casos de persistência das ilegalidades.

No contexto prático, a aplicação de sanções acaba por assumir um caráter ambíguo, uma vez que pode, por um lado, reforçar a necessidade de cumprimento das normas e metas através da responsabilização dos agentes públicos, conforme defendem O'Donnell (1998), Schedler (2004) e Pessanha (2010). Por outro, podem induzir soluções formalistas ou a paralisia decisória, diante do medo que gestores têm das consequências negativas que possam vir a enfrentar por conta de suas decisões (Viegas, 2024).

Por outro lado, as auditorias prometem ser um instrumento imbuído de um viés mais pedagógico, que intenciona prevenir possíveis irregularidades. De acordo com a Portaria nº 185/2020 do TCU, a auditoria consiste em um “processo sistemático, documentado e independente de se avaliar objetivamente uma situação ou condição para determinar a extensão na qual critérios são atendidos, obter evidências quanto a esse atendimento e relatar os resultados dessa avaliação a um destinatário predeterminado” (Brasil, 2020c).

O Manual de Auditoria de Natureza Operacional do TCU (Brasil, 2020a) apresenta três tipos de auditoria: operacional, de conformidade e financeira, conforme pode ser observado no quadro a seguir.

Quadro 6 - Tipos de auditoria e suas características

(continua)

| CARACTERÍSTICA | AUDITORIA OPERACIONAL | AUDITORIA DE CONFORMIDADE | AUDITORIA FINANCEIRA |
|--|--|---|---|
| Conceitos-chave | Economia, eficiência, eficácia, efetividade | Conformidade com leis e regulamentos | Materialidade, demonstrações financeiras livres de erros materiais |
| Objetivo | Contribuir para a melhoria da gestão pública | Verificar se o gestor atuou de acordo com normas aplicáveis | Aumentar o grau de confiança nas demonstrações por parte dos usuários previstos |
| Papel do auditor | Avaliar o desempenho | Verificar se há discrepância entre a situação encontrada e a lei ou norma | Expressar opinião quanto a estarem as informações financeiras livres de distorções relevantes devido a fraude ou erro |
| Principais área de conhecimento do auditor | Ciências sociais, análise de políticas | Direito | Contabilidade |

(conclusão)

| CARACTERÍSTICA | AUDITORIA OPERACIONAL | AUDITORIA DE CONFORMIDADE | AUDITORIA FINANCEIRA |
|----------------|--|---|--|
| Crêterios | Normas legais, boas práticas, valores profissionais, modelos, experiências | Normas, que incluem leis e regulamentos, resolu es, políticas, códigos, termos acordados ou princípios gerais | Estrutura de relatório financeiro aplicável (normas contábeis) e marco regulatório aplicável |

Fonte: Brasil (2020a).

Nesse grupo, destacam-se as auditorias operacionais, introduzidas no ordenamento brasileiro a partir da CF/1988, com a finalidade de avaliar o desempenho da administra o pública segundo os cr terios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (Brasil, 2020a). Diferentemente dos mecanismos tradicionais centrados na legalidade e na conformidade contábil, as auditorias operacionais voltam-se às atividades-fim do gestor e   capacidade do Estado de produzir resultados. Ao fazê-lo, ampliam o escopo do controle externo e inserem os TC no próprio ciclo das políticas públicas, seja ao avaliar sua formula o, implementa o e resultados, seja ao produzir recomenda es orientadas   melhoria da a o governamental (Grin, 2020).

A auditoria operacional opera pautada em um ciclo de a es, que consiste na sele o do tema, seguido do planejamento da a o, que tem por finalidade detalhar os objetivos, questões, procedimentos e resultados esperados com sua realiza o. Na sequência, segue para a execu o propriamente dita, fase em que são coletados os dados e informa es para análise, que pautam a elabora o de um relatório preliminar, o qual   enviado aos gestores para conhecimento e comentários. Após a análise dos comentários, a equipe de auditoria elabora um relatório final, que   submetido   aprecia o do plenário. Depois desse processo, o relatório de auditoria deve ser divulgado, e as recomenda es e determina es ali expressas, implementadas pelo gestor (Brasil, 2020a).

Ademais, o TC ainda pode realizar uma nova etapa, que consiste na a o de monitoramento, o qual objetiva acompanhar as providências adotadas pelo ente auditado diante das delibera es feitas pelo  rg o (Brasil, 2020a). Nesse processo, o auditor ocupa papel central, uma vez que   ele o responsável pela tomada de decisões, como:

- a. escolha do tema e dos objetivos da auditoria;
- b. identifica o de cr terios;
- c. defini o da abordagem metodológica;
- d. obten o e avalia o das evidências;
- e. discussão dos cr terios e achados com a entidade auditada;
- f. elabora o das conclusões da auditoria;
- g. avalia o de opiniões, dados e informa es obtidos das várias partes interessadas;
- h. elabora o de relatório justo, objetivo e equilibrado (Brasil, 2020a, p. 29).

Desse modo, apesar de pautado em normativas legais e nas regulamentações do órgão, o auditor dispõe de ampla discricionariedade na definição de aspectos centrais desse tipo de ação, desde a escolha do tema, passando pela metodologia de trabalho escolhida, até a avaliação dos dados, informações e opiniões compiladas no processo, o que confere uma centralidade decisória relevante a esse sujeito.

Sendo assim, é possível pontuar que as auditorias operacionais abrem caminho para atuação dos TC no âmbito das políticas educacionais, possibilitando o deslocamento do controle externo realizado pelo órgão de uma função tradicionalmente restrita à verificação da legalidade para uma atuação mais qualitativa, analítica e potencialmente diretiva.

Além das mudanças observadas nos instrumentos de controle utilizados pelos TC, também é possível verificar a organização de diferentes arranjos institucionais para atuar na temática da educação, como diretorias, coordenadorias, grupos, secretarias, núcleos, centros de orientação, divisão de fiscalização, entre outros.

Esses diferentes arranjos também podem se traduzir no acúmulo de atribuições diversas em cada um dos TC do país, como funções consultivas, de coordenação, organização das ações, realização de intercâmbio com outras instituições, dentre demais possibilidades, conforme apresentado e analisado no capítulo cinco. Todavia, observa-se que esses arranjos institucionais, de forma semelhante, são responsáveis por promover a atuação do TC no exercício do controle das políticas educacionais, estabelecendo as pautas prioritárias, as estratégias de atuação e o modo como o direito à educação deve ser compreendido e promovido no âmbito institucional.

No entanto, apesar de cada TC apresentar arranjos institucionais próprios, não se pode compreender sua atuação apenas a partir das dinâmicas internas de cada órgão. A forma como pautas ganham centralidade, como metodologias são adotadas e como determinadas interpretações sobre o direito à educação se consolidam podem não ser resultados somente de escolhas isoladas de cada TC, mas estarem conectadas a movimentos de coordenação e alinhamento mais amplos dentro do sistema de controle externo, conforme discussão apresentada na próxima subseção, que explora a atuação da Atricon e do IRB nesse contexto.

3.2 INSTÂNCIAS DE ARTICULAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: ATRICON E IRB

Apesar da existência de outras associações no âmbito do TC, a Atricon e o IRB têm desempenhado papel mais ativo no âmbito do controle das políticas educacionais. A Atricon é uma instituição privada sem fins lucrativos, criada em 1992 com o objetivo representar os TC

e desenvolver atividades de caráter técnico, pedagógico, científico e cultural para o aprimoramento do sistema nacional do órgão. O IRB também se constitui como instituição privada, criada em 1973 com função pedagógica, no sentido de auxiliar os TC no desenvolvimento e aperfeiçoamento de suas atividades, e por essa razão também é chamado de *A Casa do Conhecimento dos TC*. Em 2018, passou a contar com um departamento específico na área da educação, o Comitê Técnico de Educação.

Ambas as instituições publicaram uma série de documentos com orientações e diretrizes destinadas aos TC, no que se refere ao controle da política educacional. A partir de consulta aos seus portais eletrônicos, foram identificadas as publicações que versam sobre a temática, as quais estão listadas no quadro 7, a seguir.

Quadro 7 - Linha do tempo com os atos e publicações da Atricon sobre educação

| DATA | TIPO | ASSUNTO |
|------|---|---|
| 2015 | Resolução Atricon nº 03 | Controle Externo nas despesas com educação |
| 2016 | Acordo de Cooperação Técnica e Operacional | Implementação do PNE |
| 2016 | Relatório Final | Grupo de Trabalho Atricon-IRB: Metas do PNE |
| 2019 | Nota | Em defesa do direito fundamental à educação |
| 2021 | Nota Pública Conjunta nº 01 | PEC nº 186/2019 - Eliminação de vinculação de recursos |
| 2021 | Nota Pública Conjunta nº 02 | Contra PEC nº 13/2021 - Isenção de gestores que aplicaram menos que o mínimo constitucional |
| 2022 | Acordo de Cooperação nº 06 | Implementação dos Planos de Educação |
| 2022 | Acordo de Cooperação com o TCE-SP | Fiscalização ordenada na educação |
| 2022 | Nota Recomendatória Conjunta Atricon nº 001 | Busca ativa, alimentação e transporte escolar, conectividade e vacinação |
| 2022 | Nota Conjunta nº 01 | Aprovação de leis estaduais para ICMS educação |
| 2022 | Nota Conjunta nº 02 | Adequação do Censo Escolar, Censo da Educação Superior e Enem à LGPD |
| 2023 | Nota Recomendatória Atricon nº 02 | Cumprimento do mínimo constitucional em Educação |
| 2023 | Nota Recomendatória Conjunta Atricon nº 003 | Compatibilidade orçamentária com os Planos de Educação |
| 2023 | Publicação | Seleção e formação de diretores - Mapeamento de práticas |
| 2023 | Publicação | Conselhos sociais e gestão democrática na educação - Guia prático |
| 2024 | Nota Técnica nº 003 | Posicionamento sobre o Projeto de Lei nº 454/2022 |

Fonte: a autora, a partir de dados coletados no portal eletrônico da Atricon (2025).

Como pode ser observado no quadro 7, a publicação de documentos voltados à orientação da atuação prática dos TC no campo da política educacional pela Atricon teve início em 2015, ano seguinte à aprovação do PNE, e seguiu nos próximos anos, com um total de 16 publicações identificadas no período de 2015 a 2024. Destacam-se os anos de 2022, que conta com cinco documentos, e 2023, que contabiliza quatro, configurando-se como os anos de maior produção normativa e orientativa pela instituição.

Trata-se de documentos que versam sobre variadas temáticas educacionais, como a implementação do PNE, vinculação de recursos, busca ativa, censo escolar, seleção e formação de diretores, entre outros. A Resolução nº 3/2015, que inaugurou esse movimento de produção normativa, foi elaborada com o objetivo servir de referencial aos TC no aprimoramento de regulamentos, procedimentos, ferramentas e práticas de controle externo dos recursos educacionais, com foco no PNE (Atricon, 2015).

A resolução define 20 diretrizes, as quais deveriam ser observadas pelos TC em suas ações. Para fins analíticos, essas diretrizes foram agrupadas segundo sua afinidade temática e classificadas em três grandes categorias (Figura 2). Tal organização buscou evidenciar os diferentes enfoques presentes no documento, permitindo identificar as orientações que versam sobre: i) a delimitação da temática de atuação; ii) a expansão do objeto de controle; e iii) a organização e (re)estruturação interna do TC.

Figura 2 - Classificação em eixos temáticos das diretrizes expressas na Resolução Nº 3/2015 da Atricon

| DELIMITAÇÃO DA TEMÁTICA DE ATUAÇÃO | EXPANSÃO DO OBJETO DE CONTROLE | ORGANIZAÇÃO E (RE) ESTRUTURAÇÃO INTERNA |
|---|--|---|
| priorização da educação no exercício do controle externo | ampliação de sua abrangência, incluindo além da fiscalização contábil e financeira, a análise da governança, da eficiência e do impacto das políticas educacionais | desenvolvimento de competência técnica |
| inclusão da temática no plano anual de fiscalização do TC | fiscalização de programas de transporte, alimentação, livro didático, acessibilidade e infraestrutura | estímulo ao controle social e a transparência |
| definição do cumprimento das metas do PNE como foco de fiscalização | | uniformização dos critérios de auditoria |
| | | criação de sistema de controle preventivo |
| | | criação de uma comissão específica para acompanhar e avaliar a fiscalização da educação durante a vigência do PNE |

Fonte: a autora, a partir de dados coletados no portal eletrônico da Atricon (2025).

No primeiro grupo estão elencadas as temáticas que solicitam que a educação seja colocada como foco de análise dos TC, e de forma mais específica, o cumprimento das metas do PNE. No segundo grupo estão as diretrizes que orientam a expansão do controle realizado pelo TC, da tradicional fiscalização orçamentária e financeira para análise da governança, da eficiência e do impacto das políticas públicas, indicando quais programas devem compor o escopo de fiscalização (transporte, alimentação, livro didático, acessibilidade e infraestrutura escolar). Por fim, o terceiro grupo apresenta as temáticas que orientam uma organização e (re)estruturação institucional dos TC diante do controle da política educacional.

Outras publicações da Atricon buscam dialogar com tais diretrizes: Acordo de Cooperação Técnica e Operacional objetivando o desenvolvimento de ações relativas à implementação do PNE (2016a); Relatório da Atricon-IRB a respeito da fiscalização das metas do PNE (2016b); Acordo de Cooperação firmado entre Atricon, IRB, MEC e o FNDE para realização de ações conjuntas relativas à implementação dos Planos de Educação (2022); Nota Recomendatória Conjunta nº 3/2023 que aprova Diretrizes para o Controle Externo sobre a compatibilidade das peças orçamentárias com os planos de educação e para as audiências públicas, transparência, controle social, execução orçamentária e financeira e prestação de contas das ações relativas ao planejamento (2023).

No que diz respeito às publicações do IRB (Quadro 8), observa-se a presença de temáticas mais variadas em relação às publicações da Atricon, entre elas estão duas Notas Recomendatórias que tratam especificamente do PNE, a nº 1/2021 e nº 3/2023. A primeira apresenta quatro orientações aos TC para o acompanhamento e fiscalização do PNE e do Marco Legal da Primeira Infância, com destaque para o alcance das metas 1 e 2, que tratam do atendimento à Educação Infantil. Tais recomendações são voltadas aos municípios e versam sobre a necessidade de investimento dos recursos educacionais para o alcance das referidas metas, sua previsão no planejamento orçamentário e a realização de esforços conjuntos para reverter os efeitos causados pelos fechamentos das escolas durante a pandemia da Covid-19, incluindo a utilização da plataforma de Busca Ativa Escolar do UNICEF.

Quadro 8 - Linha do tempo com os atos e publicações do IRB sobre educação

(continua)

| DATA | TIPO | ASSUNTO |
|------|------------------------------------|--|
| 2019 | Informe nº 08 | Chamada para adesão dos TC ao estudo para mapear as redes de ensino municipais com bons resultados no Ensino Fundamental |
| 2020 | Projeto | A educação não pode esperar |
| 2020 | Nota técnica nº 01 | Mitigar os impactos negativos gerados pela pandemia da Covid-19 na educação |
| 2020 | Nota técnica nº 02 | Estimular a transparência nos portais dos entes públicos quanto às ações adotadas na área da educação durante o período de suspensão de aulas, também quanto à retomada |
| 2020 | Nota técnica nº 03 | Acompanhamento e fiscalização das ações desenvolvidas pelos entes públicos na área da educação mediante a utilização de plataformas digitais |
| 2021 | Manifestação | Veto ao Projeto de Lei nº 3.477/2020 que dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública |
| 2021 | Nota técnica nº 01 | Posicionamento do Comitê Técnico da Educação do IRB acerca da importância de se priorizar os profissionais da educação na vacinação contra a Covid-19 |
| 2021 | Nota recomendatória conjunta nº 01 | Adoção de medidas de orientação, acompanhamento e fiscalização voltadas ao atingimento de metas do PNE e ao cumprimento do Marco Legal da Primeira Infância |
| 2021 | Nota recomendatória conjunta nº 02 | Adoção de medidas de orientação, acompanhamento e fiscalização voltadas à garantia do financiamento e da implementação de acesso à educação e ao reforço de aprendizagem em razão das consequências causadas pela pandemia da Covid-19 |

(conclusão)

| DATA | TIPO | ASSUNTO |
|------|---------------------------------|--|
| 2021 | Nota pública conjunta nº 02 | Posicionamento das entidades que integram o Sistema de Controle Externo Nacional, contrário à aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 13/2021 (MDE) |
| 2021 | Nota técnica nº 04 | Adoção de medidas de orientação e fiscalização a fim de viabilizar a matrícula a qualquer tempo, bem como para assegurar o transporte escolar a todos os alunos da educação básica da rede pública |
| 2022 | Orientação recomendatória nº 01 | Consulta – piso salarial nacional profissional da educação básica – reajuste 2022 |
| 2022 | Nota técnica nº 01 | Adoção de medidas de orientação e de fiscalização voltadas a viabilizar o fornecimento de alimentação escolar adequada aos alunos da educação básica |
| 2023 | Nota recomendatória nº 03 | Aprova Diretrizes para o Controle Externo sobre a compatibilidade das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) com os planos de educação e para as audiências públicas, a transparência, o controle social, a execução orçamentária e financeira e a prestação de contas das ações relativas ao planejamento |
| 2024 | Orientação recomendatória nº 01 | Aplicação dos recursos da contribuição social salário educação |

Fonte: a autora, a partir de dados coletados no portal eletrônico do IRB (2025).

É possível observar que o IRB também tem se mobilizado na publicação de documentos normativos e orientadores, ainda que tenha iniciado mais tardiamente, em 2019, com destaque para o ano de 2021, o qual apresenta seis publicações. Desse modo, apesar das publicações do IRB versarem sobre temáticas diversas, sobretudo a ação da gestão frente à pandemia da Covid-19 e seus efeitos na educação, tal instituição também tem realizado esforços, inclusive de forma conjunta, na elaboração de orientações acerca de como deve ser realizado o controle no campo da educação pelos TC.

As publicações da Atricon e do IRB evidenciam que ambas as instituições têm assumido protagonismo crescente na conformação de referenciais nacionais para a atuação dos TC no campo educacional. Ainda que possuam trajetórias, objetivos e escopos distintos, as duas entidades convergem, ao produzir orientações e diretrizes voltadas à padronização e ao aperfeiçoamento das práticas de controle externo. O volume e o conteúdo desses documentos, sobretudo após a aprovação do PNE, revelam um movimento coordenado de indução da agenda de fiscalização da política educacional dentro dos TC, ampliando o foco tradicional da análise financeira e orçamentária para incluir dimensões como governança, planejamento, eficiência e resultados das políticas públicas.

4 METODOLOGIA

Este capítulo tem como objetivo apresentar o caminho percorrido na realização desta pesquisa. Inserido no campo das políticas educacionais, o trabalho explora um objeto pouco conhecido nas pesquisas sobre educação: a atuação de instituições de controle no estado democrático, com foco específico no TC.

Conforme discutido anteriormente, além dos TC estaduais e do TC-DF, o Brasil também conta com o TCU, os TC dos municípios do estado e os TC municipais, estes últimos apenas no município do Rio de Janeiro e São Paulo, uma vez que a CF/1988 (Art. 31, § 4º) vedou a criação de novos TC municipais (Brasil, 1988). Para esta pesquisa, foram selecionados apenas os 26 TC estaduais e o TC-DF, considerando a possibilidade de maior uniformidade entre esses órgãos, uma vez que atuam nas esferas estadual e municipal, ainda que no caso dos TCE-BA, TCE-GO e TCE-PA, restrinja-se apenas ao estado, já que contam com o TC dos municípios. Todavia, todos os TC selecionados atuam juntamente aos governos estaduais e, portanto, acabam por abranger o território brasileiro de forma integral. A escolha por um TC em cada estado da federação permite uma análise mais ampla da atuação desse órgão, visto que, apesar de se tratar de instituições semelhantes, os TC são independentes e operam de forma autônoma, o que requer a observação de diferentes TC em nível nacional.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, do tipo exploratória, voltada ao mapeamento das ações dos TC estaduais e do Distrito Federal cujo escopo seja o controle da política educacional. A escolha por esse tipo de estudo justifica-se pelo caráter ainda pouco explorado da temática, uma vez que a pesquisa sobre instituições de controle, e de forma mais específica, sobre a atuação do TC no contexto educacional, ainda é recente e pouco analisada no campo da educação. Os estudos disponíveis versam sobre a política pública de forma ampla ou tratam de outros aspectos da atuação desse órgão, como os mencionados na introdução do trabalho, que se concentram na análise finalística do tradicional processo de tomada de contas realizado pelo TC.

Embora esse tipo de estudo tenha caráter descritivo, sua realização foi imprescindível para familiarização e entendimento do objeto pesquisado, abrindo espaço para interpretação desse fenômeno e continuidade do trabalho. Destaca-se que também se fez uso de estratégias de quantificação para apresentação dos dados coletados, de modo a melhor sistematizar as informações levantadas, considerando o volume de menções das ações mapeadas.

Outra técnica utilizada foi a análise documental. Após seleção das auditorias operacionais, seus relatórios foram organizados em pastas, conforme o TC pertencente e o

período da auditoria, e posteriormente foram lidos, de forma a identificar e destacar elementos-chave para compreensão da atuação do TC nesse contexto. De acordo com Pimentel (2001, p. 184), a organização do material em uma pesquisa documental “significa processar a leitura segundo critérios da análise de conteúdo, comportando algumas técnicas, tais como fichamento, levantamento quantitativo e qualitativo de termos e assuntos recorrentes, criação de códigos para facilitar o controle e manuseio”.

Assim, por meio da combinação desses diferentes tipos de procedimentos metodológicos, buscou-se responder ao questionamento proposto, compreendendo, como Deslauriers e Kérisit (2014) pontuam, que a combinação de técnicas na pesquisa qualitativa contribui para o recolhimento do máximo de informações relacionadas ao objeto analisado.

Nesse contexto, procurou-se expor, neste capítulo, de maneira mais clara e detalhada, as decisões metodológicas e conceituais adotadas ao longo do processo investigativo, buscando contribuir para melhor compreensão e análise do objeto. Destaca-se que a pesquisa foi dividida em dois momentos, são eles: i) levantamento exploratório no portal eletrônico dos TC para mapeamento das menções de ações realizadas no controle da política educacional; e ii) análise de suas práticas na constituição de uma nova agenda de atuação por meio da verificação de auditorias operacionais.

4.1 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

Com vistas a cumprir o objetivo da presente tese, foi realizada uma busca exploratória no portal eletrônico dos 26 TC estaduais e do TC-DF para localizar as ações desenvolvidas pelos referidos TC no âmbito do controle das políticas educacionais¹¹. Considerando que a pesquisa feita nos portais eletrônicos dos TC só permite acessar informações que eles próprios decidiram divulgar publicamente e, portanto, o que aparece nesses portais não é necessariamente a descrição de uma ação diretamente realizada pelo TC, mas apenas uma menção ou referência a essa ação em seus canais de comunicação, optou-se por usar a expressão *menções às ações*, pois o material encontrado corresponde, na prática, a registros ou referências feitas pelo próprio portal que foram publicizados e mapeados na pesquisa, e não necessariamente à ação em si.

Denominam-se ações as iniciativas formais e práticas de fiscalização dos TC que têm como objeto o controle das políticas de educação em suas diferentes etapas. Destaca-se que não

¹¹A coleta de dados foi realizada entre fevereiro de 2022 e dezembro de 2024, complementada por uma revisão sistemática no período de abril a junho de 2025.

foram selecionadas as menções de ações em que o TC ocupou apenas lugar de convidado, ou seja, quando apesar de citado, não foi ele quem executou a ação, como eventos realizados por outras instituições em que o TC foi chamado a dialogar, sendo selecionadas apenas as menções de ações em que ele desempenhou papel proponente e/ou responsável por sua execução.

As menções às ações coletadas no portal eletrônico dos TC são aquelas que extrapolam o referido controle formal das contas, mas que tomam como objeto de análise a política educacional em seus diferentes momentos, desde formulação, implementação, avaliação até sua reformulação, o que se denomina de controle finalístico. Desse modo, as menções de ações referentes às prestações e tomadas de contas não foram selecionadas. Em outras palavras, as análises de contrato, de obras e serviços de engenharia, de aposentadoria, licitações, consultas, pedidos de informações, auditorias e fiscalizações contábeis, financeiras e de regularidade, entre outras que se referem a mecanismos e instrumentos utilizados exclusivamente para o controle das contas, não constituem o corpus de análise da pesquisa, uma vez que fazem parte das ações tradicionalmente realizadas pelo TC.

Contudo, tal escolha não se apoia na ideia de que as ações de exame das contas são de menor relevância, mas decorre da necessidade de delimitação do objeto desta pesquisa, uma vez que em busca exploratória nos portais eletrônicos dos TC observou-se a existência de mudanças, inclusive na realização do controle tradicionalmente feito pelo TC, como é o caso apresentado no TCE-BA, que passou a incluir no relatório e parecer das contas do chefe do poder executivo a verificação do cumprimento dos planos de educação¹². Tal situação sinaliza a possibilidade de controle da política educacional também no âmbito da análise das contas. Todavia, considerando o expressivo volume de material para análise, visto que as prestações de contas são feitas anualmente por todos os estados e municípios do país, optou-se por não as considerar neste trabalho, mas se compreende a necessidade e a importância de estudos futuros que possam se dedicar ao exame de tais ações.

O quadro 9, na página seguinte, apresenta os diferentes tipos de ações coletadas para compor o corpus de análise da pesquisa, uma vez que elas abordam, entre outras temáticas, o controle da política educacional.

¹² Os documentos podem ser acessados na íntegra através do endereço:
<https://educacaoedanossaconta.ba.gov.br/auditoria/prestacao-de-contas-do-chefe-do-poder-executivo-auditoria-area-tematica-educacao>.

Quadro 9 - Classificação das ações realizadas pelos Tribunais de Contas que abordam a política educacional

| TIPO DA AÇÃO | DESCRIÇÃO |
|---------------------|--|
| Fiscalização | Poder-dever de vigilância, exame ou verificação dos órgãos a que a lei atribui a função de exercer um controle público. A fiscalização pode ser contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial |
| Inspeção | Instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos |
| Auditoria | Processo sistemático, documentado e independente de avaliar objetivamente uma situação ou condição para determinar a extensão na qual os critérios aplicáveis são atendidos, obter evidências quanto a esse atendimento e relatar os resultados dessa avaliação a um destinatário predeterminado. Pode ser de diferentes tipos: operacional, coordenada, contábil, financeira, de conformidade, de desempenho |
| Levantamento | Instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: I – conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; II – identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações |
| Acompanhamento | Instrumento de fiscalização utilizado pelo TC para examinar ou avaliar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos da gestão |
| Monitoramento | Instrumento de fiscalização utilizado pelo TC para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos |
| Programa | Realizado de forma contínua, pode incluir mais de um projeto, com o intuito de alcançar objetivos em longo prazo |
| Projeto | Esforço temporário planejado e empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo, mediante a realização de um conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas, com início e término bem definidos |
| TAG | Termo de Ajustamento de Gestão firmado entre o TC e outra instituição para promover a correção de irregularidades ou deficiências na administração pública |
| Determinação | Ordem formal a fim de corrigir irregularidades, omissões ou ilegalidades |
| Recomendação | Orientação ou sugestão formal emitida pelo TC |
| Visitas técnicas | Visita formal realizada pelo TC junto ao jurisdicionado com diferentes finalidades, como controle, avaliação, acompanhamento, prevenção de irregularidades, entre outras |
| Parcerias e acordos | Contrato ou qualquer ajuste entre órgão ou entidade da Administração Pública e particulares para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, como acordos de cooperação técnica, parcerias e convênios |
| Encontro | Voltado para apresentação, discussão e disseminação de conhecimento, como palestras, seminários, oficinas, capacitações, fóruns, formações, podcast e reuniões |
| Publicações | Materiais orientadores e de divulgação de ações realizadas pelo TC, como cartilhas, relatórios, coletâneas, estudos, livros |
| Documentos oficiais | Ofícios, resoluções, orientações e notas técnicas, alertas, atos, despachos, instruções normativas |
| Doação | Transferência voluntária de um patrimônio do TC a uma ou mais instituições educacionais |
| Curso | Sequência estruturada de encontros formativos com o objetivo ensinar conhecimentos e habilidades sobre determinado assunto |
| Ferramenta | Painéis, aplicativos, portais eletrônicos, sistemas, jogos, disciplinas educacionais, campanhas, índices, premiações, vídeos |
| Audiências | Procedimento formal de escuta de testemunhas ou especialistas para tomada de decisões, resolução de disputas, coleta de informações ou promoção da transparência e da participação pública |

Fonte: a autora, com base no levantamento da pesquisa *Efeitos e consequências da atuação dos Tribunais de Contas nas políticas educacionais e nas gestões públicas: aprimoramento institucional ou inflação de controles?* (2025).

O marco temporal definido para coleta dos dados foi a aprovação do PNE (Lei nº 13.005/2014), política que deve orientar a ação do poder público nas diferentes esferas e tem sido tomada como objeto de fiscalização pelos TC, conforme mostram pesquisas já realizadas na área (Schmidt; Silveira, 2021; Schabbach; Garcia, 2021). Ademais, tem-se como hipótese que a aprovação do PNE reverberou em maior incidência no número de ações de controle realizadas pelo TC. Desse modo, as menções de ações localizadas foram organizadas considerando dois momentos: anterior ao ano de 2014, ou seja, período que antecede o referido PNE, e os anos após a sua aprovação, de 2014 a 2024.

No levantamento realizado no portal eletrônico dos TC, primeiramente buscou-se alguma menção às ações desenvolvidas na área da educação, porque alguns TC disponibilizavam atalhos, em sua página inicial, de acesso direto aos projetos e ações sobre a temática, como é o caso do TCE-AP, que apresenta link de acesso ao projeto *Juntos pela educação* e *TC Educa*; o TCE-BA, que disponibiliza acesso direto às ações e publicações do projeto *Educação é da nossa conta*; o TCE-MG, com o material do programa *Na Ponta do Lápis*; o TCE-RN, com acesso aos dados do *TC Educa*; e o TCE-SC, que tem um atalho para o projeto *TCE Educação*. Os demais TC pesquisados não oferecem esse acesso direto, sendo necessário realizar uma exploração inicial em seus portais eletrônicos para localizar as informações relativas às ações desenvolvidas no âmbito da política educacional.

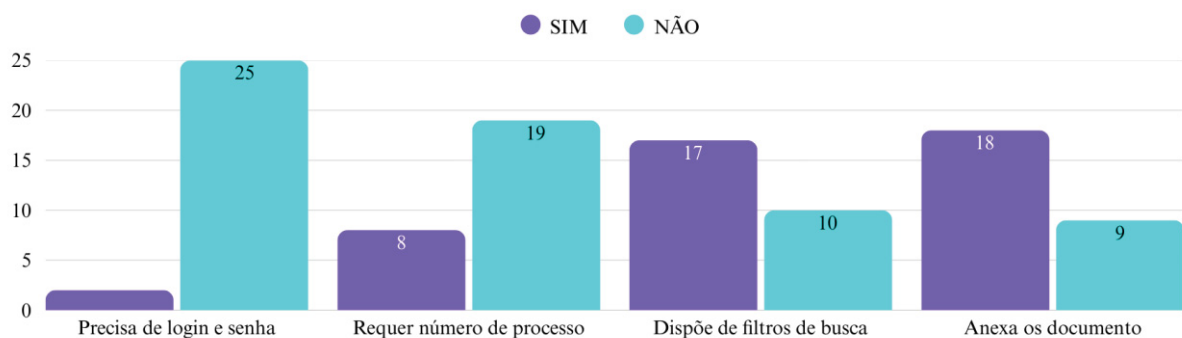
Dessa forma, optou-se por uma busca exploratória integrada, contemplando diferentes espaços do ambiente virtual dos TC, de modo a tentar localizar o maior escopo possível de ações. Foram acessados o sistema de busca por processos, o banco de notícias, a página da escola de contas, os documentos publicados, como os planos de auditoria, relatórios de auditoria e atividades, planejamentos estratégicos, organogramas, cartilhas e manuais. Pontua-se que os boletins internos não foram consultados, assim como o diário eletrônico, pois se trata de arquivos numerosos, uma vez que são arquivados diariamente, demandando consultas por dia e não temática ou tipo de atuação. Ademais, após acesso preliminar, observou-se que os boletins internos apresentam, na maioria dos casos, arquivos de processos junto aos servidores do TC, despachos, portarias e resoluções, sem elencar as ações do TC no âmbito do controle realizado na área da educação.

Após acessar tais seções, utilizou-se a palavra-chave “educação” para busca das ações que tratam do escopo de análise da pesquisa, ou seja, as ações de controle voltadas às políticas educacionais, considerando que a intenção não era buscar uma política específica, mas localizar todas as menções de ações referentes à temática.

Em relação ao sistema de busca processual dos TC, que elenca, de forma sistematizada, todos os processos (relatório/voto, informação, parecer, decisão, acórdão, ata de sessão, jurisprudência, auditorias, fiscalizações, entre outros) catalogados pela corte e, portanto, o local potencialmente mais adequado para busca das ações realizadas pelos TC no controle da política educacional, apresentava várias barreiras à sua utilização, como a necessidade de login e senha de acesso; o conhecimento prévio do número de identificação do processo, o que não era possível, uma vez que se tratava de busca exploratória, e dessa forma não se dispunha da informação previamente; a indisponibilidade de filtros para refinamento da busca, que por vezes apresentava um número extenso de processos, impossibilitando a leitura e a identificação daqueles que tratavam do objeto da pesquisa, considerando ainda que, em muito sites, era necessário abrir os processos em nova aba para poder identificar sua temática; e por fim, a não publicação dos documentos que compunham o processo, como os relatórios de auditoria, impossibilitando a identificação do objetivo, metodologia e escopo da ação.

No gráfico 1, a seguir, é possível observar que, dos 27 TC analisados, dois deles não permitiram acesso à ferramenta de busca processual, o TCE-SE, que exige login e senha para acesso; e o TCE-RR, que não disponibiliza tal ferramenta em seu portal eletrônico. Ademais, além desses dois TC, outros seis requerem o número do processo para poder localizá-los e acessá-los (TCE-AL, TCE-AP, TCE-MG, TCE-MS, TCE-PA, TCE-PR), o que, como explicado anteriormente, não se tinha disponível, uma vez que era uma busca exploratória. Em outras palavras, a utilização da ferramenta de busca por processos não foi possível de ser realizada no portal eletrônico de oito TC, de modo que a busca teve que ser realizada nas demais seções, conforme apresentado no parágrafo acima.

Gráfico 1 - Acesso à ferramenta de busca por processos no portal eletrônico dos Tribunais de Contas



Fonte: a autora (2025).

Ademais, conforme apresentado no gráfico 1, dos 27 TC, 10 não disponibilizavam ferramentas de refinamento dos resultados na busca por processos (TCE-AC, TCE-AL, TCE-

AP, TCE-MG, TCE-MS, TCE-PA, TCE-PR, TCE-RR¹³, TCE-SP e TCE-SE). Logo, não era possível filtrar pelo tipo das ações, como auditorias, prestações de contas, termo de cooperação, inspeções, processos de aposentadoria, levantamento, acompanhamento, consultas, entre outros, de modo que ao buscar as menções das ações na área da educação. Todos os trabalhos realizados pelo TC eram listados, incluindo aqueles que tratam especificamente da análise de contas e, portanto, não abordam o objeto desta pesquisa. Assim, por vezes, as buscas apresentavam mais de mil menções de ações, dificultando a leitura, análise e seleção. No caso do TCE-SP, por exemplo, o filtro de busca pelo tipo de ação *auditoria* não é disponibilizado, e quando selecionado o filtro *relatório de fiscalização*, foram listados mais de 30.000 processos, inviabilizando a busca por aqueles que tratam especificamente do controle de políticas educacionais, de modo especial, as auditorias operacionais. Em uma tentativa de localizar tais ações, foi utilizado o campo de pesquisa do próprio site empregando a palavra-chave *educação*. No entanto, tal mecanismo não retornou resultados precisos, apresentando mais de 400 páginas com menções ao termo, semelhante à busca pelo termo *auditoria educação*, que elencou mais de 500 páginas. Isso inviabilizou a busca das ações nessas duas ferramentas (busca por processos e campo de pesquisa do site), corroborando com a necessidade de acesso a diferentes seções dos portais eletrônicos para realização da pesquisa.

Importa pontuar que, apesar de os outros 17 TC disponibilizarem filtros de busca, eles variam em cada TC, podendo ser filtros de data, relator, interessados no processo, situação, tipo, assunto, entre outros, sendo possível ter um ou mais desses filtros em cada portal eletrônico consultado.

Após localizar e acessar as menções às ações, buscou-se identificar em qual data foi realizada, qual era o seu tipo (quadro 9), nome, objetivo, se incidia no âmbito da administração pública nacional, estadual e/ou municipal, quais os atores envolvidos, sua temática, bem como se era uma ação singular ou fazia parte de algum programa desenvolvido pelo TC. Para coleta dessas informações, o acesso ao relatório ou documento de sistematização da ação mostrou-se imprescindível, mas conforme apresentado no gráfico 1, nove TC não disponibilizavam os anexos dos processos (TCE-AC, TCE-AL, TCE-AP, TCE-MG, TCE-MS, TCE-PA, TCE-PR, TCE-RR, TCE-SE). No entanto, cabe pontuar que, desses, oito já não permitiam acesso aos processos sem a numeração, inviabilizando, portanto, o acesso aos documentos, com exceção

¹³ O TC-RR não apresenta a ferramenta de busca por processos, e desse modo, considerou-se que também não permite a utilização de filtros e nem publica os anexos dos processos, uma vez que inviabiliza a consulta pela falta do sistema de busca.

do TCE-AC, que apesar de possibilitar acesso aos processos, não publica os documentos que o compõem.

Diante do cenário exposto em relação ao uso da ferramenta de busca processual no portal eletrônico dos TC, observa-se que, dos 27 TC analisados, 17 (TCE-AM, TCE-BA, TCE-CE, TCE-ES, TCE-GO, TCE-MA, TCE-MT, TCE-PB, TCE-PE, TCE-PI, TCE-RJ, TCE-RN, TCE-RS, TCE-RO, TCE-SC, TCE-TO, TC-DF) apresentam condições mais adequadas de acesso na perspectiva da transparência pública, definida por Quirino (2018) como a junção de publicidade e clareza das informações. De acordo com a autora, não basta apenas publicar a informação, também é necessário torná-la acessível, objetivando a transparência e o monitoramento social. Há que se pontuar, ainda, que desses 17 TC, dois (TCE-ES e TCE-MA) disponibilizam condições parciais de acesso adequado, porque nem todas as menções de ações localizadas têm os documentos publicados para análise, sendo possível visualizar apenas seu assunto.

Além dessas barreiras, identificam-se outras dificuldades na busca e acesso às ações realizadas pelos TC em seus portais eletrônicos. Destacam-se, inicialmente, as diferenças significativas na forma como as informações são organizadas e disponibilizadas, exigindo que o usuário compreenda, primeiramente, o *modus operandi* de cada portal eletrônico para que possa realizar a busca e localizar as informações necessárias, porque cada TC disponibiliza suas informações em local e de forma diferenciada.

Fernandes *et al.* (2018), ao analisarem a estrutura normativa e o site dos TC do país, incluindo os estaduais, dos municípios do estado e os municipais, destacam a falta de uniformidade e padronização entre eles. Os autores consideram que sua autonomia institucional, além de refletir na estrutura organizacional, também reverbera nos mecanismos de interação social, como é o caso da disponibilização das informações sobre as ações que realizam em seus portais eletrônicos, considerando que elas podem se constituir como importantes instrumentos de controle social, na medida em que oferecem dados para a população acompanhar e cobrar a administração pública. Os autores apontam para a necessidade de padronização dos mecanismos como forma de favorecer uma *accountability* horizontal mais efetiva, no sentido da existência de maior interação entre os TC e a sociedade.

Desse modo, apesar da similaridade de alguns documentos, a disposição que se encontram em cada portal eletrônico é diferente. Tais diferenças demandaram longas buscas e inúmeros cliques para tentar localizar as informações e os documentos de referência. A título de exemplo, a consulta por processos no TCE-RJ exige que cada um deles seja aberto para localização das informações básicas, como título e temática. No entanto, ao abrir o processo, é

necessário realizar a validação do usuário via reCAPTCHA todas as vezes, tornando a tarefa ainda mais morosa. Outro exemplo refere-se a não disponibilização de informações complementares no mesmo lugar, sendo necessária a realização de várias buscas, como é o caso apresentado nos organogramas, documento que apresenta a estrutura organizacional dos TC. Na maioria das vezes, sequer fazia menção ao documento oficial que os respalda, porque são criados através de resoluções, portarias, emendas ou outras normativas, mas que nem sempre estavam referenciadas ou disponíveis na mesma página dos organogramas, sendo necessária a realização de novas buscas no portal eletrônico, em uma tentativa de localizar a data e a referência de cada material.

Tal contexto evidencia barreiras e limitações no acesso e na coleta de dados nos portais eletrônicos dos TC. Assim, apesar do objetivo dessa etapa consistir na localização de todas as menções de ações dos TC estaduais e do DF no âmbito da política educacional, e mesmo diante de extensa e variada busca nos portais eletrônicos, não é possível afirmar que todas as ações referentes à temática mencionada foram coletadas, considerando os desafios ora apresentados. Desse modo, as ações contabilizadas e apresentadas nesta tese referem-se tão somente àquelas menções publicizadas e mapeadas durante o estudo exploratório realizado nos portais eletrônicos dos referidos TC.

Importa lembrar que o TC, como órgão do Estado, deve estar ancorado nos pressupostos democráticos estabelecidos na CF/1988, bem como nas legislações infraconstitucionais, que pressupõem o acesso à informação governamental como requisito fundamental para transparência e democratização do Estado (Quirino, 2018). Ademais, como problematizado anteriormente, os TC podem se constituir como importantes fontes de informação para o exercício do controle social, munindo os cidadãos com dados para realização do controle sobre o setor público, tornando, assim, a *accountability* horizontal, que é aquela exercida pelo TC, mais efetiva (Fernandes *et al.*, 2018).

Por fim problematiza-se, assim como fez Schedler (2004), quem controla o controlador. O TC, ao exercer controle sobre a administração pública, exige acesso e transparência das informações por parte de seus jurisdicionados, em consonância com a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). No entanto, considerando que também é um órgão do Estado, em que medida tem sido submetido a exigências por maior transparência em suas próprias ações? Como lembra Schedler (2004), em um sistema democrático, ninguém deve estar unicamente no controle e nem fora dele.

4.2 PROCEDIMENTOS DE ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Partindo da coleta dos dados, foi elaborado um banco¹⁴ contendo todas as menções de ações dos TC que versam sobre o controle das políticas educacionais localizadas durante a pesquisa exploratória. A intenção foi registrar a totalidade dessas ações, mas em razão das barreiras apresentadas na subseção anterior, não é possível assegurar que todas as ações e iniciativas efetivamente realizadas pelos TC tenham sido incluídas, de modo que este estudo contempla exclusivamente as ações publicizadas e mapeadas nos portais eletrônicos de cada um dos TC pesquisados. No entanto, pontua-se que, mesmo diante desse cenário, os dados levantados permitem uma análise da atuação desse órgão no campo da política educacional nos últimos anos, além de corroborar com resultados de estudos que olham para TC específicos e evidenciam a ampliação dessa atuação (Viricimo, 2021; Schabbach; Garcia, 2021; Schmidt; Silveira, 2021).

O quadro a seguir mostra o que se pretendeu analisar a partir do mapeamento das menções das ações, bem como as fontes consultadas para este fim, de forma a atender ao objetivo geral e aos objetivos específicos da pesquisa.

Quadro 10 - Estrutura da análise das menções das ações dos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal

(continua)

| CATEGORIA DE ANÁLISE | OBJETIVO | INDICADORES |
|---|---|--|
| Institucionalização da temática da educação | Verificar a existência de relação entre a criação de departamentos de educação e políticas públicas e o número de ações realizadas pelos TC | Data de criação, nomenclatura e competências dos departamentos de educação e políticas públicas dos TC |
| Temporalidade da atuação | Analisar comparativamente o volume de ações realizadas por cada TC no período anterior e posterior à aprovação do PNE (2014-2024) | Comparação entre os dados referentes ao período pré-PNE e pós-PNE (2014-2024) em cada TC |
| Vinculação das ações | Identificar a existência de ações vinculadas a programas mais amplos | Classificação das ações em singular ou programática |
| Parcerias institucionais | Verificar a existência de parcerias com outras instituições públicas ou privadas na elaboração ou execução das ações, analisando a possível influência de uma <i>ecologia de burocracias</i> (Filgueiras, 2018) no controle da política educacional | Presença de cooperação com outros órgãos ou entidades na realização das ações |
| | | |

¹⁴ Banco de dados desenvolvido junto à pesquisa *Efeitos e consequências da atuação dos Tribunais de Contas nas políticas educacionais e nas gestões públicas: aprimoramento institucional ou inflação de controles?*, coordenada pela Profa. Dra. Adriana Aparecida Dragone Silveira e que conta com pesquisadores da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), Universidade Federal do ABC (UFABC), University of Oklahoma (OU) e Fundação Getúlio Vargas (FGV), com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por meio da chamada nº 10/2023 - Universal.

(conclusão)

| CATEGORIA DE ANÁLISE | OBJETIVO | INDICADORES |
|-------------------------------------|--|---|
| Incidência da ação | Identificar o nível federativo dos entes fiscalizados, de modo a observar o direcionamento do controle exercido pelos TC | Classificação: (a) local/pontual (municípios específicos); (b) estadual; (c) ambas as esferas federativas; (d) público em geral |
| Tipo da ação | Verificar a frequência e o tipo das ações de controle realizadas pelos TC, identificando a possível existência de um novo padrão de atuação e sua natureza | Registro e classificação da tipologia das ações |
| Objeto da fiscalização | Mapear as políticas educacionais que têm sido objeto de fiscalização | Categorias temáticas das ações |
| Alinhamento a uma agenda de atuação | Examinar as características estruturais e metodológicas das auditorias operacionais de modo a identificar padrões, recorrências e prioridades temáticas que evidenciem a existência (ou não) de uma agenda de atuação comum entre os TC e como ela vem se estruturando | Características estruturais e metodológicas de uma seleção de auditorias operacionais |

Fonte: a autora (2025).

Por meio das primeiras cinco categorias, buscou-se analisar a totalidade das menções de ações mapeadas na busca exploratória, de forma a caracterizar e compreender a atuação dos TC estaduais e do Distrito Federal no controle da política educacional. Já a última categoria reserva-se à análise exclusiva das auditorias operacionais, de forma a identificar a existência (ou não) de uma agenda de atuação comum entre os TC e como ela tem se estruturado.

Excluindo as menções de ações que tratam especificamente do controle das contas, foram elencados 20 diferentes tipos de ações realizadas pelos TC no controle da política educacional: inspeção, auditoria, levantamento, acompanhamento, monitoramento, programa, projeto, Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), determinação, recomendação, visitas técnicas, parcerias e acordos, encontro, publicações, documentos oficiais, doação, curso, ferramenta e audiências (Quadro 9). Destaca-se que esta é a nomenclatura utilizada pelo próprio TC na definição e classificação de suas ações.

As informações e os documentos localizados foram organizados em um quadro¹⁵, contendo: tipo da ação; data que foi realizada; nomenclatura; objetivos; incidência (nacional, estadual e/ou municipal); atores; categoria temática; se era singular ou programática - no sentido de fazer parte de outro programa desenvolvido pelo TC; destaques; e local de acesso.

Ressalta-se que, quando a ação foi realizada em mais de um ano, fora escolhido o ano de sua criação para vinculação e contabilização no banco de dados, ou seja, buscou-se elencar a data inicial da ação. No entanto, pontua-se que, em alguns casos, a única data localizada foi a

¹⁵ Link do banco de dados: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1IMHzMR1b_Z_Fsl2OJ4pO9C_fr-2G6G15/edit?usp=sharing&ouid=102792188775623545479&rtpof=true&sd=true .

de sua publicação, geralmente posterior à realização da ação de fato, mas diante da ausência da data inicial, utilizou-se a data da publicação.

Ademais, as ações com o mesmo escopo de análise realizadas no mesmo período, com diferenciação apenas dos entes participantes, foram agrupadas e consideradas como uma única ação, mesmo quando o número do processo era diferente, uma vez que seu objeto era o mesmo. A título de exemplificação, o TC-RR realizou uma série de auditorias e, posteriormente, monitoramentos, que tinham como objetivo verificar o cumprimento das metas do PNE. Essa ação foi realizada em vários municípios do estado, no mesmo período e utilizando a mesma metodologia. A fim de não repetir a ação no banco de dados, considerando cada vez que ela foi realizada em um município diferente, optou-se por citá-la uma única vez, pontuando que foi realizada em mais entes. Tal escolha também foi feita levando em conta a disponibilização dos dados pelos TC, porque não são todos os TC que apresentam as informações individualizadas, mas acabam por elencar em um único relatório ou informativo os resultados da ação para todos os municípios. Assim, em alguns casos, a ação se desmembra em mais relatórios e em outros não, o que prejudicaria a contagem das menções de ações na análise desta pesquisa, considerando os diferentes ajustes dos TC.

Após a organização das informações das menções de ações no quadro, bem como a partir de sua leitura e análise, elas foram categorizadas de acordo com a temática tratada, considerando as seguintes categorias: financiamento; PNE; insumos; profissionais; questões pedagógicas; acesso e permanência; gestão; multitemática; indicadores, dados e levantamento de informações; políticas educacionais; boas práticas; transparência; controle; condições de justiça social; educação especial; pandemia; e formação de professores, conforme apresentado no quadro 11, a seguir.

Quadro 11 - Categorias temáticas das menções das ações dos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal

(continua)

| CATEGORIA | DESCRIÇÃO |
|----------------------|--|
| Financiamento | Financiamento da educação, Fundeb, PDDE, instrumentos de planejamento público |
| PNE | Que o foco seja análise do PNE, PEE ou PME |
| Insumos | Infraestrutura, transporte, merenda, padrão de qualidade, protocolos de segurança, autorização de funcionamento |
| Profissionais | Número de professor por turma, carreira, remuneração, contratação |
| Questões Pedagógicas | PPP, currículo, avaliação, escola, criação de disciplinas (componente curricular) |
| Acesso e permanência | Acesso e permanência em instituições de educação, demanda por vagas, evasão |
| Gestão | Gestão escolar, seleção de diretores, governança, organização, sistemas escolares, condução do sistema educacional |

(conclusão)

| CATEGORIA | DESCRIÇÃO |
|---|--|
| Multitemática | Quando engloba várias temáticas e nenhuma delas se sobressai no título/objetivos ou quando não apresenta uma temática específica |
| Indicadores / dados / levantamento de informações | Levantamento de dados e indicadores para subsidiar melhorias na área, realização de fiscalizações e monitoramentos, troca de informações |
| Políticas Educacionais | Quando cita especificamente a avaliação ou acompanhamento de políticas educacionais sem mencionar qual delas |
| Boas práticas | Identificação de redes/instituições com práticas que devem ser tomadas como exemplos em diferentes áreas - gestão, questões pedagógicas, administrativas, |
| Transparência | Publicidade e transparência das ações |
| Controle | Controle interno, externo e social, conselhos, sistema de controle, socialização de resultados de ações de controle, promoção do TC como órgão de controle, preenchimento de sistema de controle |
| Condições de justiça social | Desigualdade de ensino e aprendizagem, violência e vulnerabilidade social, meio ambiente, cidadania, direito à educação, vacinação |
| Educação especial | Questões relacionadas ao atendimento dos estudantes na modalidade da educação especial |
| Pandemia | Acesso às aulas durante a pandemia |
| Formação de professores | Formação inicial e continuada dos professores |

Fonte: a autora, com base no levantamento da pesquisa *Efeitos e consequências da atuação dos Tribunais de Contas nas políticas educacionais e nas gestões públicas: aprimoramento institucional ou inflação de controles?* (2025).

A categorização em singular ou programática foi realizada com base na observação da existência de iniciativas vinculadas a projetos ou programas de maior abrangência, que acabavam se desdobrando ou reverberando em novas ações. Logo, são ações que apresentam maior capacidade de articulação, sistematização e sustentação em longo prazo, inclusive entre diferentes TC, como é o caso do *Projeto Na Ponta do Lápis*, do TCE-MG. Este TC foi o que registrou maior número de menções de ações entre os TC analisados: foram 92 menções localizadas, das quais 47, ou seja, mais da metade, estão atreladas ao *Projeto Na Ponta do Lápis*. Além de resultar em variadas ações no interior do próprio TCE-MG, o projeto também alcançou outros TC, como o TCE-BA, TCE-ES, TCE-PI e TCE-PR.

O segundo momento desta pesquisa dedicou-se à análise das práticas dos TC estaduais e do Distrito Federal na constituição de uma nova agenda de atuação. Para isso, foram examinados elementos-chave de uma ação específica, que são as auditorias operacionais. A partir da análise documental, buscou-se identificar a temática, o objetivo, a justificativa, a abrangência da auditoria, os instrumentos metodológicos, a existência de uma eventual parceria com outras instituições, os critérios de avaliação utilizados pelo TC e o conteúdo das recomendações aferidas pelo órgão. O objetivo foi verificar qual o conteúdo da pauta de atuação dos TC e se alcança projeção nacional, a ponto de se institucionalizar como uma nova agenda de atuação do órgão no campo da política educacional.

Como discutido no capítulo três, as auditorias operacionais constituem-se em um tipo de ação realizada pelos TC para analisar empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações, com o intuito de avaliar se seu funcionamento está de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade, bem como se há espaço para aperfeiçoamento (Intosai, 2021). Desse modo, além da análise da legalidade, da legitimidade e da economicidade, a auditoria operacional busca aferir o desempenho da administração pública através da mensuração dos resultados alcançados (Costa, 2018). Considerando tais elementos, as auditorias dessa natureza têm se constituído como um dos principais instrumentos de avaliação de políticas públicas utilizados pelo TC.

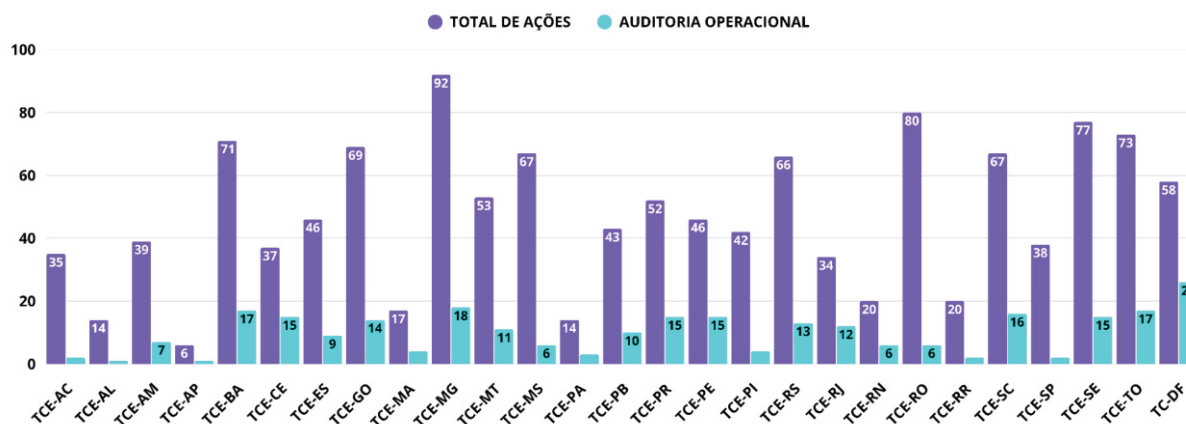
Ademais, apesar de esse modelo permitir maior flexibilidade em relação às auditorias financeiras e de legalidade (Brasil, 2020a), apresentam certa estrutura e sistematização fundamentadas em normativas internacionais (Intosai, 2021), além de culminar na elaboração de um relatório final, onde é possível observar, além de aspectos como sua temática, justificativa, objetivo e metodologia, os achados, avaliações, opiniões, conclusões, recomendações e determinações propostas pelo TC ao ente auditado (Brasil, 2020a). Desse modo, apesar da existência de certo grau de variação no uso desse instrumento, as auditorias operacionais constituem-se em uma fonte relevante para esta pesquisa, na medida que têm como foco o exame de políticas públicas e podem ser acessadas por meio da análise dos relatórios publicados em seus portais eletrônicos, o que justifica a escolha por esse tipo de ação.

Além disso, as auditorias operacionais apresentam volume expressivo entre as menções de ações identificadas na primeira etapa da pesquisa, ocupando a segunda posição em número, atrás apenas das menções de ações classificadas como *encontros* (280 registros), que não foram selecionadas para essa fase, pois diferentemente das auditorias, não possuem normativas que organizem e, em certa medida, sistematizam suas etapas de execução. As auditorias, por sua vez, preveem a elaboração e publicação de um relatório, que mesmo não sendo absolutamente uniforme, apresenta os principais elementos da ação, conforme já mencionado.

Desse modo, as auditorias constituem-se como um tipo de ação que aparece de modo mais estruturado e formalizado nos portais eletrônicos, porque dispõem, quase sempre, de um número de identificação processual, o que facilita seu rastreamento, bem como a obtenção de informações.

O gráfico 2 apresenta o número de auditorias localizadas nos TC selecionados em relação ao total das menções de ações coletadas no período que corresponde à fase anterior (1996 a 2013) e posterior (2014-2024) à aprovação do PNE.

Gráfico 2 - Número de auditorias em relação ao número de menções das ações coletadas em cada Tribunal de Contas (1996 A 2024)



Fonte: a autora, a partir de dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal (2025).

Como pode ser observado nesse gráfico, todos os TC atuaram no controle da política educacional por meio de auditorias, ainda que a proporção de auditorias em relação ao total de menções das ações realizadas varie significativamente entre as instituições. No TCE-SP (5%), TCE-AC (5%), TCE-AL (7%), TCE-MS (8%) e TCE-PI (9%) essa proporção é inferior a 10%, o que indica uma utilização menor desse tipo de instrumento de controle. Nos casos do TCE-AC e TCE-MS, entretanto, a busca por processo no portal eletrônico foi dificultada pela exigência do número de registro, conforme destacado na subseção anterior. Essa situação pode ter impactado no levantamento das auditorias, que ainda que pesquisadas em outras seções do site, podem ter sido localizadas em números restritos.

Por outro lado, o TC-DF (44%), TCE-CE (40%), TCE-RJ (35%), TCE-PE (32%) e TCE-RN (30%) apresentam maior proporção do número de auditorias realizadas em relação ao total de menções das ações, evidenciando que, nesses casos, esse tem sido um instrumento priorizado pelo órgão no controle da política educacional. Nos demais TC estaduais, a proporção varia de 10% no TCE-RR a 28% no TCE-PR, com uma média de 20%, ou seja, as auditorias são cerca de um quinto do número de menções das ações realizadas pelos TC pesquisados quando, o assunto é política educacional.

Contudo, dessas 267 auditorias, 68 (25%) foram realizadas até o ano de 2013, e as demais 199 (74%) no período de 2014 a 2024, que foi estabelecido como corte temporal para análise proposta neste trabalho, uma vez que corresponde à vigência inicial do PNE (Lei nº 13.005/2014), que se configura como um importante marco legal no contexto da política educacional, além de fundamentar as ações despendidas pela Atricon e o IRB em âmbito nacional a partir da Resolução nº 3/2015.

Estabeleceu-se ainda, como critério de seleção para análise, a vinculação da auditoria à uma ação programática, ou seja, aquelas que estão vinculadas a projetos ou programas de maior abrangência, que apresentam maior capacidade de articulação, sistematização e sustentação em longo prazo, inclusive entre diferentes TC. Considerando tais critérios, formou-se um grupo de 91 auditorias operacionais programáticas, das quais procedeu-se à busca por seus relatórios no portal eletrônico dos TC estaduais e do Distrito Federal, com vistas a proceder à análise mais minuciosa e abrangente de cada uma dessas ações.

Dessas 91 auditorias operacionais listadas, foram localizados os relatórios de 72, os outros 13 não foram encontrados, inviabilizando sua análise. No entanto, dessas 72 auditorias operacionais programáticas e com relatórios disponíveis, 18 foram excluídas, uma vez que: quatro referiam-se a auditorias de conformidade e de fluxo de caixa (TCE-PA, 2017; TCE-ES, 2019; TCE-MT, 2021; TCE-ES, 2023); uma tratava-se de processo de acompanhamento, e não propriamente da auditoria (TCE-PR, 2022); duas porque os relatórios localizados não eram da ação específica, mas da ação nacional, os quais foram emitidos pelo TCU (TCE-RS, 2014; 2015); outra porque o arquivo localizado refere-se à decisão do TC e não ao relatório, e esse arquivo apresenta apenas informações como os votos dos conselheiros, e não a realização da auditoria (TCE-SE, 2023); por fim, as outras 10 auditorias excluídas referem-se àquelas que foram realizadas em vários municípios do estado e não dispunham de um relatório único com a sistematização geral das informações, apenas relatórios individuais, os quais apresentam os elementos de cada um dos municípios, de modo a somar, por vezes, mais de 50 relatórios em uma única ação, o que impossibilitaria a análise aqui proposta dentro do tempo disponível para realização da pesquisa (TCE-MG, 2017; 2017; 2018; 2018; 2019; 2019; TCE-PE, 2015; TCE-TO, 2019; 2022; 2023).

Assim, o corpus de pesquisa dessa segunda etapa é composto por 54 auditorias operacionais, realizadas entre os anos de 2014 e 2024, classificadas como programáticas, que possuem um único relatório da ação publicizado, cujo objeto é o controle exercido pelos TC no âmbito da política educacional. A figura 3, a seguir, mostra a distribuição do número de ações selecionadas para a segunda etapa da pesquisa, de acordo com os critérios apresentados, em cada um dos TC estaduais do Distrito Federal.

Figura 3 - Distribuição do número de auditorias operacionais selecionadas para a segunda etapa da pesquisa por Tribunal de Contas (2014-2024)



Fonte: a autora, a partir de dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

Desse modo, é possível observar que os únicos TC que não possuem auditorias operacionais elencadas para análise nessa segunda etapa da pesquisa são: o TCE-AM, TCE-PA, TCE-AP, TCE-MA, TCE-PI, TCE-TO, TCE-RN, TCE-AL e o TCE-SE. No entanto, cumpre destacar que todas as regiões do país se encontram representadas com ao menos três TC selecionados, sendo a região norte com os TCE-AC, TCE-RO e TCE-RR; a região nordeste com os TCE-BA, TCE-CE, TCE-PB e TCE-PE; a região centro-oeste com os TC-DF, TCE-GO, TCE-MS e TCE-MT; a região sudeste com os TCE-MG, TCE-ES, TCE-RJ e TCE-SP; e a região sul com os TCE-PR, TCE-SC e TCE-RS.

Ademais, reitera-se que a não localização de parte dos relatórios de auditorias operacionais não pode ser interpretada, de forma direta, como ausência de produção desse documento, uma vez que é possível que tenham sido elaborados e até mesmo publicados. No

entanto, considerando os já mencionados desafios de acesso enfrentados nos portais eletrônicos dos TC, eles não foram localizados durante a pesquisa exploratória.

Portanto, após a realização do mapeamento e seleção das auditorias operacionais que tratam de políticas educacionais, procedeu-se à análise documental a partir da leitura e categorização dos aspectos centrais das ações nos relatórios. Inicialmente, buscou-se identificar a recorrência temática das auditorias, seu objetivo, abrangência, instrumentos metodológicos utilizados, critérios de avaliação, se o TC contou com a parceria de alguma outra instituição na sua elaboração e execução, bem como as recomendações e encaminhamentos feitos pelos órgãos de controle ao poder executivo.

Na sequência, foram elaborados quadros com as informações coletadas nos documentos, pensando no exame das características estruturais e metodológicas das auditorias operacionais selecionadas, de forma a analisar a existência de padrões, recorrências e prioridades temáticas dessas ações. O objetivo foi identificar a existência (ou não) de uma agenda de atuação comum entre os TC e como ela estaria estruturada, no sentido de observar quais aspectos os TC têm considerado em sua ação, com quem dialogam, e diante desses elementos, quais seriam os possíveis desdobramentos para a política educacional, considerando que as auditorias operacionais reverberam em orientações e recomendações ao ente auditado a partir da análise da política em foco.

Sendo assim, o próximo capítulo dedica-se à análise de todas as menções das ações dos TC estaduais e do Distrito Federal que tratam da política educacional e foram mapeadas no estudo exploratório realizado nesta pesquisa para, a partir desse panorama, realizar o exame das auditorias operacionais na última parte desta tese.

5 ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE DA POLÍTICA EDUCACIONAL

O TC, como órgão de controle do estado, tem realizado diversas ações que tomam a política educacional como foco de análise. Para além das atividades de verificação e acompanhamento das contas dos administradores públicos, essas ações estão voltadas para o controle finalístico da política, de modo a observar aspectos referentes à implementação e aos resultados da política.

A partir da discussão realizada nos capítulos anteriores, percebe-se que o controle da administração pública é parte constituinte de um Estado democrático. Contudo, autores apontam alguns aspectos que problematizam a atuação de órgãos de controle na política pública, como intencionalidades pautadas na busca por legitimidade institucional ao invés da consolidação de um sistema de *accountability*, representação política e a equalização de direitos (Arantes; Moreira, 2019); a interferência no âmbito da discricionariedade administrativa (Viegas *et al.*, 2024); e a desconexão ou interrupção no processo de implementação de políticas públicas devido ao medo excessivo de gestores públicos de serem responsabilizados por suas decisões, fenômeno conhecido como *apagão das canetas* (Lotta *et al.*, 2024).

Considerando tais apontamentos, o presente capítulo dedica-se à análise dos dados obtidos por meio da pesquisa exploratória conduzida junto aos portais eletrônicos dos TC estaduais e do Distrito Federal, na qual foram mapeadas as menções das ações desses órgãos no controle da política educacional. A análise orienta-se pelas primeiras categorias apresentadas no quadro 10, que são: temporalidade da ação; instrumentos utilizados; abrangência da atuação; objeto da fiscalização; e parcerias institucionais.

Inicialmente, buscou-se identificar a existência de departamentos que se ocupam, de forma específica, dos assuntos relacionados à educação na estrutura institucional dos TC, de modo a observar se há uma mudança no *status* atribuído à temática no interior dos órgãos pesquisados e se ela pode estar atrelada ao número de ações apresentadas em cada TC.

Na sequência, a análise prossegue com base no banco de dados elaborado para esta pesquisa, o qual reúne as menções das ações dos TC estaduais e do Distrito Federal no âmbito da política educacional, contemplando informações como a data de realização, a temática abordada, objetivo, abrangência, eventual vinculação a outras ações e os atores envolvidos em sua realização, os quais são analisados à luz das categorias mencionadas anteriormente.

5.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA TEMÁTICA DA EDUCAÇÃO: ANÁLISE DA CRIAÇÃO DE DEPARTAMENTOS ESPECÍFICOS NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Como visto, o TC constitui-se como um órgão de controle do Estado, encarregado de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo do Poder Executivo e demais entidades da administração pública direta e indireta (BRASIL, 1998). Em consonância com as atribuições estabelecidas constitucionalmente, esteve tradicionalmente vinculado ao controle contábil, financeiro e orçamentário dos recursos, de modo que gestores públicos, no âmbito da União, Estados e Municípios submetem, de forma obrigatória, submetem suas contas à análise, apreciação e emissão de parecer prévio pelo órgão.

No contexto da educação, o TC convencionalmente fiscaliza, por meio da análise das contas, a aplicação das receitas vinculadas, como os percentuais mínimos aplicados em MDE e à remuneração dos profissionais da educação; a gestão e execução dos recursos do Fundeb; e a aplicação das demais receitas e despesas. Davies (2003a, 2003b, 2006, 2007a, 2007b, 2010a, 2010b, 2013a, 2013b) analisa extensamente esse formato de atuação dos TC em seus trabalhos, buscando examinar a eficácia e a confiabilidade dos TC na verificação da aplicação dos recursos vinculados à educação.

Todavia, como discutido no segundo capítulo, a inclusão do critério de economicidade no artigo 70 da CF/1988 possibilitou uma ampliação do controle das ações dos administradores públicos, uma vez que esse critério diz respeito à análise do custo-benefício, abrindo caminho para uma fiscalização que não se limita aos gastos, mas também à sua aplicação. Isso tem justificado a utilização de novos instrumentos de controle, como as auditorias operacionais, de desempenho ou resultado (Fernandes, 2003).

Assim, considerando a existência de número expressivo de trabalhos no contexto do controle de contas, diferente, portanto, de pesquisas que analisam o controle exercido pelos TC no âmbito das políticas públicas, bem como a hipótese de uma ampliação da atuação do órgão nesse contexto, as ações relacionadas às prestações de contas não foram incluídas no objeto de análise desta tese.

No entanto, cabe ressaltar que o controle das contas tem sido o formato de atuação tradicionalmente utilizado pelo órgão ao longo do tempo e continua a fazer parte de suas atribuições, de modo que todo ente federativo deve submeter suas contas à análise dos TC anualmente. A escolha pela análise das ações voltadas ao controle de resultado e desempenho, ou seja, aquela que considera o exame da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das

políticas educacionais, não se deve à ausência de relevância das ações de controle orçamentárias e financeiras, mas ao fato de a atuação do TC no controle da política educacional ser um fenômeno ainda pouco explorado nas pesquisas no campo da educação. Questiona-se, ainda, a existência de articulação, por parte dos TC, entre as ações de controle das contas e as de controle das políticas.

Ao analisar a atuação do TCU no *policy making*¹⁶, Grin (2020) pontua que essa não é uma novidade, pois desde a década de 1990 o órgão vem atuando no ciclo de políticas públicas por meio das auditorias operacionais. No entanto, acrescenta que esse formato foi intensificado a partir de 2013, com mudanças organizacionais que tornaram as secretarias de controle especializadas por temáticas. Desse modo, a criação de departamentos específicos na área da educação pode ser um dos fatores que corroboram para esse novo padrão de atuação dos TC.

Considerando a influência que o TCU pode exercer no âmbito dos demais TC, bem como o registro de uma trajetória mais longa na fiscalização de políticas públicas, como mostrou Grin (2020), foi realizada uma busca no seu diário eletrônico¹⁷ com a finalidade de observar a existência de um departamento específico para a temática de políticas públicas, o qual não foi localizado. No entanto, a pesquisa levou à identificação de um departamento que inclui a educação, criado por meio da Portaria nº 07/2023 e denominado *Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos* (AudEducação). Apesar de não tratar exclusivamente da temática da educação, a ênfase dada em sua sigla parece denotar maior relevância desse assunto em relação às demais temáticas tratadas no mesmo departamento.

A AudEducação está vinculada à Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento Sustentável (SecexDesenvolvimento), que foi reestruturada em 2021 (Resolução nº 2/2021 e Portaria SecexDesenvolvimento nº 3/2021). Contudo, não há menção à AudEducação nessa reestruturação, apenas posteriormente, na Portaria nº 07/2023, que especifica as unidades integrantes da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), a qual congrega a SecexDesenvolvimento e a AudEducação. Portanto, apesar da especialização temática das secretarias do TCU ter iniciado em 2013, conforme cita Grin (2020), a criação de uma unidade que trata do tema da educação foi criada apenas recentemente, em 2023.

¹⁶ Compreendido por Grin (2020, p. 414) como “o conjunto de etapas do ciclo de políticas públicas desde a definição de agenda sobre temas a ser tratados, formulação de alternativas ou políticas, implementação e avaliação de sua execução e resultados e a fase de manutenção, mudanças ou término de uma política”.

¹⁷ Busca realizada em dezembro de 2024 no endereço eletrônico:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/todas-bases/*?ts=1736958778044&pb=acordao-completo

Em relação aos TC estaduais e do Distrito Federal, a busca realizada no portal eletrônico de cada um deles a partir do campo *estrutura organizacional* revela a existência de seis TC que dispõem de departamentos específicos na área de políticas públicas (Quadro 12) e 12 que abordam a área da educação (Quadro 13). Importa pontuar que cada TC utiliza uma nomenclatura e sigla distinta para designar seus departamentos, dificultando a busca diretamente em documentos oficiais, como as resoluções, uma vez que é necessário saber o nome para efetivar a busca. No entanto, encontra-se disponível, nos portais eletrônicos, o organograma institucional de cada TC, onde é possível consultar os departamentos existentes e, com base nessa informação, buscou-se a legislação ou documento oficial que instituiu a criação de cada departamento. Uma vez que não estejam citadas nos organogramas, faz-se necessária a realização de novas buscas em distintos lugares. Tais informações foram compiladas nos quadros a seguir (Quadro 12 e 13).

Quadro 12 - Tribunais de Contas com departamento em políticas públicas

| ÓRGÃO | DEPARTAMENTO | CRIAÇÃO |
|--------|---|------------------------------|
| TCE-ES | Secretaria de controle externo de políticas públicas e social | Emenda Regimental nº 11/2019 |
| TCE-GO | Serv-Políticas Públicas | Resolução Adm. nº 19/2022 |
| TCE-MG | Núcleo de avaliação de programas e políticas públicas | Resolução nº 04/2020 |
| TCE-PI | Diretoria de Fiscalização de Políticas Públicas – DFPP | Resolução nº 40/2022 |
| TCE-RS | Centro de Orientação e Fiscalização de Políticas Públicas | Resolução nº 1.160/2022 |
| TCE-RR | Secretaria de avaliação e monitoramento de Políticas Públicas | Resolução nº 06/2023 |

Fonte: a autora, a partir de dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

Conforme apresentado no quadro 12, seis TC instituíram departamentos específicos para o controle de políticas públicas desde o ano de 2019, sendo quatro deles criados a partir de 2022 e os outros dois em 2019 e 2020. Essas informações evidenciam um movimento de intensificação e preocupação do órgão com a área nos últimos anos, uma vez que a criação de departamentos específicos está provavelmente atrelada a uma ampliação do controle nessa área.

Os documentos de criação mencionados no quadro 12 elencam o que compete aos departamentos de políticas públicas. Entre as competências, destacam-se: avaliar as políticas públicas quanto a diferentes aspectos (formulação, eficiência, eficácia, efetividade, governança, risco, materialidade, relevância, alinhamento orçamentário, utilidade e impacto); subsidiar a apreciação das contas de governo; contribuir para o aprimoramento das políticas públicas; operacionalizar o Índice de Efetividade de Gestão Estadual (IEGE) e o IEGM; elaborar estudos, pesquisas, índices e indicadores relacionados à avaliação de políticas; realizar intercâmbio com outros órgãos e entidades públicas para promoção de debates; e disseminar os conhecimentos obtidos sobre a temática (Apêndice A). Tais competências expressam a responsabilização desse

departamento, tanto pelo controle financeiro e orçamentário quanto pelo controle operacional das políticas públicas.

No que diz respeito à criação de departamentos que tratam da temática da educação, além do TCU, conforme mencionado anteriormente, foram localizados um departamento no TC-DF e onze nos TC estaduais (AC, AM, BA, ES, GO, MT, MS, PE, PI, RJ, SE), conforme pode ser observado no quadro 13.

Quadro 13 - Tribunais de Contas com departamento na área da educação

| ÓRGÃO | DEPARTAMENTO | CRIAÇÃO |
|--------|---|------------------------------|
| TCE-AC | Comissão Especializada em Educação | Portaria nº 333/2017 |
| TCE-AM | Departamento de auditoria em educação - DEAE | Portaria nº 37/2019 |
| TCE-BA | Secretaria da Educação (SEC) - 5ª Controladoria de Controle Externo | Resolução nº 106/2018 |
| TCE-ES | Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Educação (NEducação) | Emenda Regimental nº 11/2019 |
| TCE-GO | Servfisc-Educação - Serviço de Fiscalização da Educação e Desenvolvimento Social | Resolução Adm. nº 19/2022 |
| TCE-MS | Divisão de Fiscalização de Gestão da Educação: Unidade de controle da educação | Resolução nº 115/2019 |
| TCE-MT | Comissão Permanente de Educação e Cultura (Copec) | Emenda Regimental nº 01/2022 |
| TCE-PE | Departamento de Controle Externo da Educação e da Cidadania: Gerência de Auditoria de Educação 1 e 2 (GEDU) | Resolução nº 63/2019 |
| TCE-PI | Divisão de Fiscalização da Educação | Resolução nº 01/2019 |
| TCE-RJ | Coordenadoria de Auditoria de Políticas em Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia (CAD-Educação) | Ato Normativo nº 206/2021 |
| TCE-SE | Comitê e Comissão de Educação do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe | Portaria nº 247/2020 |
| TC-DF | SEASP – Secretaria de Fiscalização de Educação, Áreas Sociais e Saúde Pública | Resolução nº 376/2024 |

Fonte: a autora, a partir e dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

Semelhante ao departamento de políticas públicas, os de educação também foram criados nos últimos anos. O primeiro deles, em 2017, refere-se a uma Comissão especializada no TCE-AC, seguido da Secretaria de Educação do TCE-BA, em 2018. Todos os demais (10) foram instituídos a partir de 2019, ano que marca a criação do maior número de departamentos na área (5). Considerando a criação de departamento semelhante no IRB em 2018, denominado de Comitê Técnico de Educação, os TC parecem ter seguido a iniciativa da referida instituição, exceto no caso do TCE-AC. Ademais, os TC estaduais parecem ter se mobilizado primeiramente nesse sentido, antes do TC-DF e do próprio TCU.

Fica notório também que, apesar de nem todos os TC contarem com um departamento específico para tratar da educação, dos 26 TC estaduais existentes, 11 deles reformularam sua estrutura organizacional e passaram a incluir um setor que trata da área. Além disso, em sete TC estaduais, dos 11 listados no quadro 13, o departamento de educação é exclusivo, ou seja,

não trata de outras temáticas, o que ocorre nos demais TC estaduais listados, que além da educação, também englobam as matérias de desenvolvimento social (TCE-GO), cultura (TCE-MT), cidadania (TCE-PE, TCE-RJ), e ciência e tecnologia (TCE-RJ), bem como no TC-DF, que além da educação, trata de áreas sociais e da saúde pública.

Outro aspecto relevante é o fato da existência de maior número de departamentos específicos da educação do que de políticas públicas, uma vez que a pauta da educação pode ser incorporada pela temática das políticas públicas. Em alguns casos, como no TCE-ES e no TCE-PI¹⁸, o departamento de educação está inserido no de políticas públicas, apesar de contar com normativa de criação e funcionamento específicas.

No que diz respeito às atribuições dos departamentos de educação desses TC, assim como no caso do departamento de políticas públicas, eles também ficam responsáveis pelas ações relacionadas ao controle das contas e ao controle operacional, este último por meio da realização de auditorias, criação e acompanhamento de indicadores, produção de materiais informativos, estudos, debates e opiniões sobre a temática, desenvolvimento de metodologias de fiscalização, entre outras competências, conforme apresentado no quadro disponível no apêndice B desta tese.

Resta saber, portanto, se a criação desses departamentos tem relação com o número de ações realizadas pelos TC no âmbito da política educacional, isto é, se a existência de um departamento específico reverbera em um maior número de ações por parte do TC. A tabela 1, a seguir, mostra o número de menções das ações realizadas por cada um dos TC estaduais e o TC-DF de ano a ano, considerando o período analisado (anterior a 2014 e de 2014 a 2024).

¹⁸ O departamento de educação do TCE-PI foi criado primeiramente (2019), no entanto, este passou a fazer parte da Diretoria de Fiscalização de Políticas Públicas – (DFPP) em 2022, após reestruturação das secretarias neste órgão.

Tabela 1 - Número de menções das ações realizadas pelos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal (1996 a 2024)

| TRIBUNAL DE CONTAS | ANTERIOR A 2014 | (continua) | | | | | | | | | | | | SEM DAT A | TOTAL DE AÇÕES |
|-----------------------|--------------------|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---|-----------------|----------------------|
| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | | | |
| TCE-AC | 3 | 2 | 2 | 9 | 4 | 2 | 3 | 1 | 2 | 5 | 0 | 2 | 0 | 35 | |
| TCE-AL | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4 | 3 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 14 | |
| TCE-AM | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 3 | 8 | 5 | 6 | 9 | 4 | 1 | 0 | 39 | |
| TCE-AP | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 6 | |
| TCE-BA | 3 | 0 | 1 | 1 | 12 | 13 | 11 | 13 | 7 | 10 | 0 | 0 | 0 | 71 | |
| TCE-CE | 6 | 0 | 2 | 4 | 1 | 4 | 2 | 3 | 3 | 5 | 4 | 3 | 0 | 37 | |
| TCE-ES | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 7 | 5 | 13 | 7 | 5 | 3 | 0 | 46 | |
| TCE-GO | 6 | 1 | 3 | 2 | 6 | 10 | 1 | 16 | 12 | 4 | 6 | 2 | 0 | 69 | |
| TCE-MA | 4 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 3 | 2 | 0 | 17 | |
| TCE-MG | 5 | 1 | 2 | 2 | 23 | 23 | 6 | 8 | 5 | 9 | 6 | 1 | 1 | 92 | |
| TCE-MS | 17 | 0 | 5 | 2 | 12 | 3 | 2 | 8 | 4 | 9 | 5 | 0 | 0 | 67 | |
| TCE-MT | 12 | 0 | 6 | 3 | 3 | 6 | 3 | 8 | 3 | 2 | 3 | 4 | 0 | 53 | |
| TCE-PA | 3 | 0 | 2 | 1 | 2 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0 | 14 | |
| TCE-PB | 7 | 0 | 1 | 4 | 3 | 0 | 7 | 5 | 6 | 3 | 4 | 3 | 0 | 43 | |
| TCE-PR | 8 | 1 | 3 | 3 | 3 | 6 | 3 | 5 | 5 | 4 | 8 | 3 | 0 | 52 | |
| TCE-PE | 17 | 0 | 2 | 2 | 3 | 0 | 3 | 5 | 7 | 3 | 4 | 0 | 0 | 46 | |
| TCE-PI | 1 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 5 | 11 | 10 | 1 | 9 | 1 | 0 | 42 | |
| TCE-RJ | 9 | 1 | 2 | 2 | 0 | 4 | 1 | 3 | 3 | 5 | 4 | 0 | 0 | 34 | |
| TCE-RN | 3 | 1 | 2 | 1 | 1 | 5 | 1 | 2 | 0 | 1 | 2 | 1 | 0 | 20 | |
| TCE-RO | 6 | 0 | 2 | 1 | 4 | 1 | 6 | 8 | 14 | 13 | 16 | 9 | 0 | 80 | |
| TCE-RR | 0 | 2 | 0 | 2 | 2 | 4 | 1 | 2 | 0 | 1 | 6 | 0 | 0 | 20 | |
| TCE-RS | 16 | 2 | 6 | 2 | 2 | 2 | 4 | 9 | 10 | 3 | 9 | 0 | 1 | 66 | |
| TCE-SC | 7 | 2 | 3 | 6 | 5 | 8 | 5 | 9 | 8 | 6 | 4 | 4 | 0 | 67 | |

(conclusão)

| TRIBUNAL DE CONTAS | ANTERIOR A 2014 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | SEM DAT A | TOTAL DE AÇÕES |
|-----------------------|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------------|----------------------|
| TCE-SE | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 12 | 12 | 10 | 8 | 10 | 12 | 8 | 0 | 77 |
| TCE-SP | 0 | 4 | 3 | 2 | 0 | 1 | 5 | 2 | 1 | 3 | 9 | 8 | 0 | 38 |
| TCE-TO | 8 | 1 | 3 | 2 | 4 | 7 | 7 | 10 | 8 | 4 | 18 | 1 | 0 | 73 |
| TC-DF | 18 | 4 | 2 | 5 | 1 | 3 | 5 | 1 | 6 | 6 | 5 | 2 | 0 | 58 |
| | 163 | 24 | 54 | 61 | 101 | 119 | 114 | 155 | 148 | 126 | 149 | 60 | 2 | 1276 |

Fonte: a autora, a partir de dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal (2025).

De acordo com os dados apresentados na tabela 1, é possível observar que a hipótese de relação entre um maior número de ações realizadas pelos TC e a existência de departamento de educação em sua estrutura sustenta-se parcialmente. Ao listar os 10 TC com maior número de menções de ações (TCE-MG [92], TCE-RO [80], TCE-SE [77], TCE-TO [73], TCE-BA [71], TCE-GO [69], TCE-MS [67], TCE-SC [67], TCE-RS [66] e TC-DF [58]), verifica-se que cinco deles contam com departamentos na área da educação (TCE-SE, TCE-BA, TCE-GO, TCE-MS e TC-DF), enquanto os outros cinco não dispõem dessa organização em sua estrutura interna, inclusive os dois TC com maior número de menções de ações (TCE-MG e TCE-RO).

A relação entre o número de menções das ações e a existência do outro departamento pesquisado, o departamento de políticas públicas, é semelhante ao exemplo anterior, com exceção de que, nesse caso, o TCE-MG, que é o TC com maior número de menções das ações sobre a temática (92), possui tal estrutura. Além do TCE-MG, outros dois TC que estão entre os 10 com maior número de menções de ações também contam com tal departamento, são eles o TCE-GO e o TCE-RS.

Há que se mencionar que três TC possuem ambos os departamentos, de educação e políticas públicas: TCE-ES, TCE-GO e TCE-PI, e apenas o TCE-GO está entre os TC com maior número de menções de ações localizadas sobre a temática da política educacional. Desse modo, não é possível afirmar a existência de uma correlação direta entre a presença do departamento de educação ou de políticas públicas e um maior volume de ações voltadas à fiscalização da política educacional pelo TC.

Quando observada a data de criação dos departamentos e o número de ações realizadas por cada um dos TC que contam com essa estrutura, observa-se que apenas nos casos do TCE-BA e TCE-RR elas coincidem. No TCE-BA, a Secretaria da Educação (SEC) foi criada em 2018, e nesse mesmo ano foram localizadas 13 menções de ações realizadas pelo órgão, que é o maior número da série apresentada; assim como no TCE-RR, que registrou seis menções de ações em 2023, ano em que foi estabelecida a Secretaria de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

No caso dos TCE-ES, TCE-AM, TCE-PE, TCE-PI e TCE-RJ, o ápice de menções de ações localizadas foi posteriormente à criação do departamento, ou seja, nesses TC, tal estrutura pode estar diretamente relacionada com a ampliação do número de ações de controle da política educacional.

Por outro lado, nos TCE-GO, TCE-MG, TCE-RS, TC-DF, TCE-AC, TCE-MT, TCE-MS e TCE-SE, essa relação parece ser oposta, porque o maior número de menções de ações realizadas por cada um desses TC foi registrado anteriormente à criação de uma estrutura

institucional voltada à temática da política pública ou da educação. Nesses casos, é possível inferir que o aumento no número de ações tenha impulsionado a criação de um departamento específico no interior do TC.

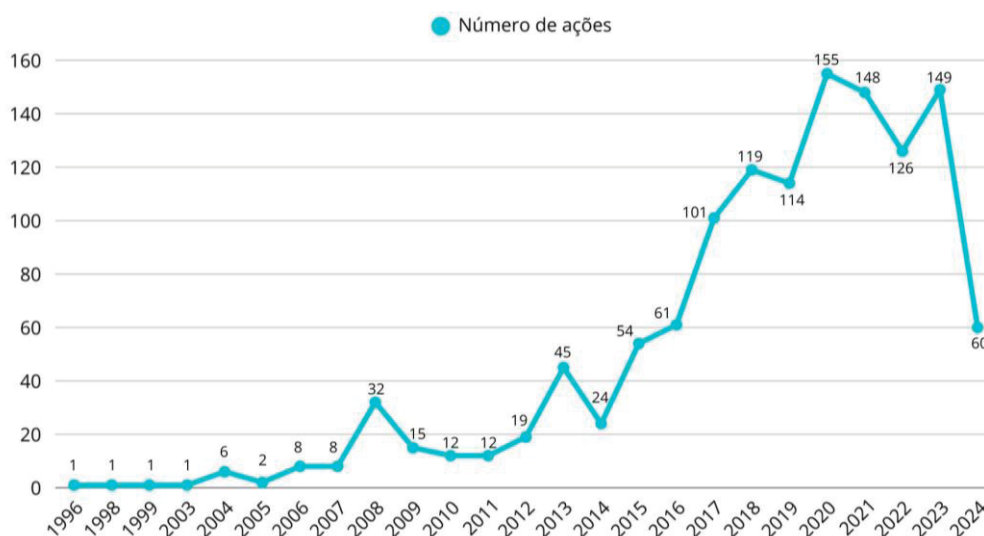
Desse modo, é possível concluir que não há um padrão comum entre os TC pesquisados no que diz respeito à criação de departamentos específicos voltados à política pública e à educação. Os dados apresentados mostram que a existência dessas unidades não se traduz, necessariamente, em maior volume de ações de controle da política educacional. Em alguns casos, a criação dos departamentos coincidiu com ou sucedeu um aumento das ações, enquanto em outros foi precedida por um histórico já consolidado de atuação, sugerindo que a institucionalização dessa estrutura responde a dinâmicas distintas em cada TC. Dessa forma, evidencia-se que a relação entre a criação dos departamentos e a intensidade da atuação no campo educacional não segue uma lógica homogênea no cenário nacional.

5.2 A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO PADRÃO DE ATUAÇÃO: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO MAPEAMENTO DAS AÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os dados organizados na tabela 1, que mostram o número de menções das ações realizadas pelos TC estaduais e do Distrito Federal a partir das menções localizadas em seus portais eletrônicos no período de 1996 a 2024, conforme apresentado no subtítulo anterior, são utilizados como base para as análises desta subseção, ainda de acordo com as categorias expostas no quadro 10. Na primeira categoria, denominada *temporalidade da atuação*, busca-se analisar comparativamente o volume e os tipos de ações realizadas por cada TC, considerando o marco temporal estabelecido, que diz respeito ao período anterior e posterior à aprovação do PNE (2014-2024).

Como pode ser observado nos dados elencados na tabela 1, bem como no gráfico a seguir, há um crescimento das ações dos TC que tratam da política educacional no período analisado. No intervalo anterior à aprovação do PNE, ou seja, de 1996 - primeira menção de ação localizada na pesquisa exploratória - a 2013, foram identificadas 163 menções de ações, enquanto no período de 2014 a 2024, que corresponde à vigência do PNE, estão elencadas 1.113 menções de ações. Tal panorama evidencia um aumento de 583% no número de ações realizadas pelos TC que tem como escopo a política educacional, confirmando a existência de uma expansão significativa da atuação do órgão nessa temática.

Gráfico 3 - Número de menções das ações que tratam da política educacional realizadas pelos Tribunais de Contas Estaduais e do distrito federal (1996 a 2024)



Fonte: a autora, a partir de dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

Tal ampliação pode ser compreendida como um reflexo do fortalecimento das instituições de controle no país após a expansão normativa iniciada com a promulgação da CF/1988, seguida pela LRF, no ano de 2000. Como visto no capítulo dois, esse aparato legal consolida a ideia de controle da administração pública como fundamental para a democracia, fortalecendo a presença e a atuação das instituições de *accountability* - como é o caso dos TC - na responsabilização da administração e dos atores públicos (Fonseca, 2020).

Nesse sentido, o cenário de consolidação democrática e de desenvolvimento de um sistema de *accountability* constitui-se como dimensão fundamental para compreensão desse movimento, na medida em que oferece a base sobre a qual outras hipóteses explicativas encontram sustentação.

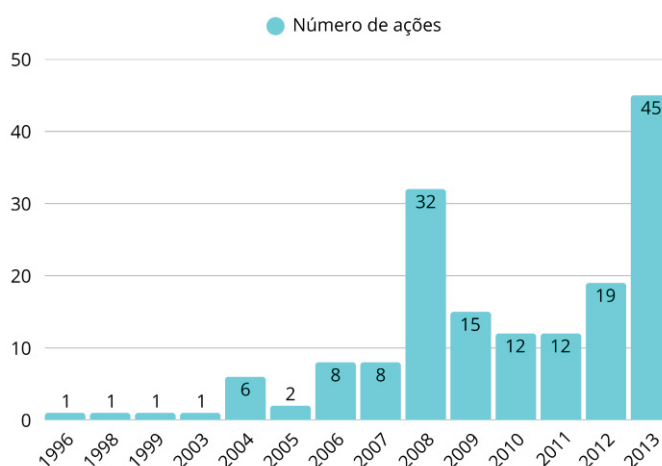
Schabbach e Garcia (2021) e Arantes *et al.* (2010) apresentaram a inclusão do princípio de eficiência na CF/1988 por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998 como uma possibilidade explicativa para ampliação desse formato de atuação dos TC. À medida que o princípio da eficiência impõe aos gestores públicos a busca pelo melhor desempenho possível, também se amplia o escopo de atuação dos TC, que passam a observar não apenas a legalidade, mas sobretudo os resultados alcançados. Essa mudança justifica-se pela necessidade de assegurar o melhor emprego dos recursos públicos, de modo que, para esta análise, o TC passa a tomar como objeto de fiscalização as políticas públicas, e neste caso específico, as políticas educacionais.

No entanto, apesar da legitimidade legal dada às instituições de controle por esse aparato normativo, a consideração desses argumentos como única justificativa para o fenômeno de

ampliação da atuação do TC no controle da política educacional parece ser insuficiente, uma vez que, apesar das primeiras menções às ações realizadas pelo órgão datarem de 1996, foi apenas a partir de 2008 que houve, de fato, uma intensificação de sua atuação, ou seja, vinte anos após a promulgação da CF/1988 e dez anos após a inclusão do princípio de eficiência por meio da EC nº 19/1998.

O gráfico 4, a seguir, mostra o número de menções das ações realizadas pelos TC no período de 1996 a 2013, que se refere à fase anterior à aprovação do PNE (2014-2024), e evidenciam uma atuação incipiente dos TC estaduais e do Distrito Federal nesse período. Observa-se que as ações de controle da política da educação iniciaram em 1996, seguidas de iniciativas em 1998 e 1999. As duas primeiras referem-se à análise de programas específicos da área da educação, ambas realizadas pelo TC-DF, e a terceira ação registrada refere-se a um seminário interno do TCE-PB para tratar de diversas normativas legais da área, entre elas a Lei nº 9.394/1996, denominada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), e a Lei nº 9.424/1996 que se refere à Lei do Fundef. Esses dois TC foram, portanto, os primeiros a atuarem no campo da política educacional diretamente.

Gráfico 4 - Número de menções das ações que tratam da política educacional realizadas pelos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal (1996 a 2013)



Fonte: a autora, a partir de dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

Desse modo, é possível observar que, além do aparato legal mais amplo, a legislação que trata especificamente do direito à educação também fundamenta a atuação do TC no campo da política educacional, considerando que a aprovação da LDB e da Lei do Fundef coincidem com o início deste fenômeno, uma vez que estão presentes como objeto de interesse do TC logo nos primeiros anos de sua atuação. Em consonância com o que afirma Bobbio (2004), que a positivação de um direito, ainda que não garanta sua efetivação, é um importante marco, na

medida que torna possível sua exigibilidade, no caso do controle exercido pelos TC, concretiza-se na verificação da implementação e na avaliação dos resultados das políticas públicas.

A partir de 2006 observa-se um primeiro crescimento, ainda que tímido, do número de ações realizadas pelos TC, com destaque para os anos de 2008 (32 menções de ações) e de 2013 (45 menções de ações). Nesses dois anos, o TCU realizou ações específicas, que se estenderam quase que à totalidade dos TC estaduais e do Distrito Federal. A primeira, realizada em 2008 e, em alguns casos, no ano de 2009, foi a auditoria operacional que avaliou a formação continuada dos professores do Ensino Fundamental. Essa auditoria foi desenvolvida no TCE-CE, TCE-ES, TCE-GO, TCE-MG, TCE-MS, TCE-PA, TCE-PB, TCE-PR, TCE-PE, TCE-RN, TCE-RO, TCE-RS, TCE-SC e TCE-TO, ou seja, em 14 dos 26 TC estaduais, como pode ser observado na figura a seguir.

Figura 4 - Tribunais de Contas Estaduais que realizaram a auditoria operacional que avaliou a formação continuada dos professores de Ensino Fundamental em 2008 e 2009



Fonte: a autora, a partir de dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

A segunda ação, realizada em 2013, refere-se a outra auditoria do tipo operacional, que se originou a partir de um Acordo de Cooperação Técnica entre o TCU, a Atricon, o IRB e os TC - estaduais, dos municípios e municipais (Brasil, 2013a). A auditoria teve como objetivo identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do Ensino Médio no Brasil, bem como avaliar as ações governamentais que procuram eliminar ou mitigar suas causas, considerando quatro eixos de avaliação: gestão, professores, infraestrutura e financiamento. Essa auditoria foi ainda mais abrangente que a anterior. Conforme apresentado

no extrato do acordo, participaram 25 TC estaduais, o TC-DF, os quatro TC dos municípios e os dois TC municipais (TCM-RJ e TCM-SP), o único TC não listado foi o TCE-SP. No entanto, quando considerados os dados mapeados nos portais eletrônicos dos TC, não foi localizada nenhuma menção a essa ação no TCE-AP, TCE-RR, TCE-SE e TCE-SP, o que evidencia, mais uma vez, a falta de publicização das ações de alguns TC. A figura 5 mostra a extensão dessa ação em âmbito nacional, considerando as menções mapeadas na pesquisa.

Figura 5 - Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal com menção à auditoria operacional que avaliou o Ensino Médio em 2013



Fonte: a autora, a partir de dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

Em conformidade com os argumentos ora apresentados, essas duas ações também correspondem a períodos de modificações no aparato legal da educação no país. A primeira, que avaliou a formação continuada dos professores do Ensino Fundamental (2008), parece refletir a aprovação da Lei nº 11.494/2007, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), substituindo o então Fundef. Entre as alterações registradas nesse novo fundo está uma concepção mais abrangente de valorização profissional, que passa a incluir a formação inicial, continuada e a implantação de planos de carreira para todos os profissionais da educação, diferentemente, portanto, do Fundef, que se restringia apenas à remuneração como critério de valorização. Essa modificação dialoga diretamente com o objeto da auditoria realizada em 2008.

Já em relação à ação realizada no ano de 2013, ela parece refletir a aprovação da Lei nº 12.796/2013, que trata de alterações feitas na LDB, entre elas, a inclusão da obrigatoriedade da Educação Básica dos quatro aos 17 anos de idade, ampliando a compulsoriedade também para as faixas etárias atendidas nas etapas da Educação Infantil (4 e 5 anos) e do Ensino Médio (15 a 17 anos quando em idade regular), sendo esta última escolhida como objeto de análise do TCU e dos demais TC na auditoria mencionada.

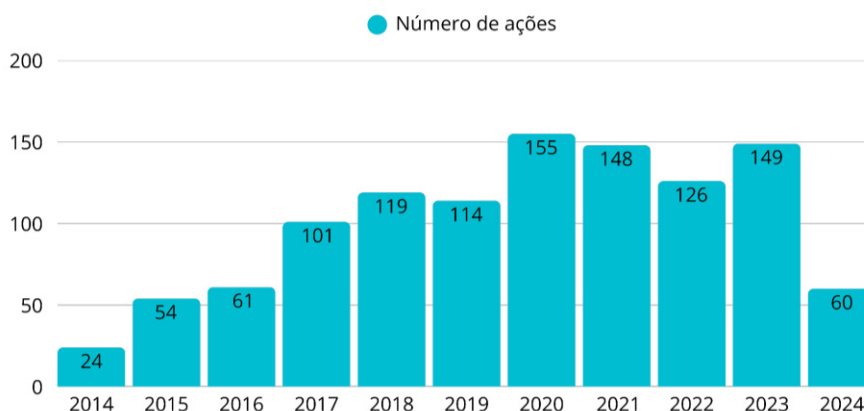
Ainda em relação a essas duas ações, observa-se que, apesar da declarada autonomia entre as cortes de contas do país, os dados revelam a existência de influência do TCU nos TC estaduais e do Distrito Federal na realização de ações de controle das políticas educacionais. Nos casos do TCE-CE, TCE-ES, TCE-MA, TCE-PA, TCE-PR, TCE-RN, TCE-RO, TCE-SC e TCE-TO, a auditoria que verificou a formação continuada dos professores do Ensino Fundamental foi a primeira ação que teve como escopo de análise uma política educacional, enquanto no TCE-AL, TCE-AM e TCE-PI, essa situação se repetiu por ocasião da auditoria operacional no Ensino Médio. Quando consideradas apenas as menções de ações do tipo *auditoria operacional*, essa situação também pode ser observada no TCE-GO, TCE-MS, TCE-MT e TCE-PB, além dos TC mencionados anteriormente. Portanto, dos 26 TC estaduais, 16 deles iniciaram as ações de controle da política educacional por meio de auditorias operacionais de iniciativa do TCU.

Desse modo, percebe-se que a ampliação do número de ações no período anterior à aprovação do PNE (1996 a 2013) parece estar associada a mudanças na legislação educacional brasileira e na influência exercida pelo TCU no controle da política educacional, que além de realizar as referidas auditorias, também estendeu essas iniciativas aos demais TC do país. Isto porque, como pontuou Grin (2020), a atuação do TCU, por meio de auditorias operacionais, passou a compor suas práticas de fiscalização desde a década de 1990. Elas foram intensificadas a partir de 2005 e incrementadas desde 2013, com mudanças organizacionais que tornaram as secretarias de controle especializadas por temáticas no interior do órgão, o que intensificou a atuação do órgão no ciclo de políticas públicas.

O gráfico 5, a seguir, mostra o número de menções das ações que tratam da política educacional realizadas pelos TC no período posterior à aprovação do PNE, correspondente aos anos de 2014 a 2024. Os dados revelam um salto no número de ações realizadas, com crescimento contínuo entre os anos de 2014 a 2018. Em 2017, os TC alcançaram o marco de 100 ações, nível que se mantém até 2023, indicando uma estabilização acima desse patamar. Em 2024, no entanto, foram localizadas apenas 60 ações realizadas pelos TC no controle da política educacional, o que provavelmente não reflete uma redução efetiva dessas ações, mas

limitações nos dados disponíveis, uma vez que, considerando o encerramento do período de coleta no primeiro semestre do ano de 2025, muitas ações poderiam ainda não ter sido publicados nos portais eletrônicos dos TC.

Gráfico 5 - Número de menções das ações que tratam da política educacional realizadas pelos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal (2014 a 2024)



Fonte: a autora, a partir de dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

Ao analisar o número de menções das ações em cada um dos anos, percebe-se que o ano de 2014, primeiro da série histórica apresentada, registra o menor patamar de ações localizadas. Nesse ano foram identificadas 24 menções de ações, distribuídas em 12 TC estaduais e no TC-DF, ou seja, 14 dos 26 TC estaduais não desenvolveram nenhuma ação de controle da política educacional. Tal informação parece invalidar a hipótese de que a ampliação da atuação do TC no campo da política educacional está atrelada à aprovação do PNE, que foi homologado justamente no ano de 2014. No entanto, ao considerar o recorte temporal estabelecido para esta pesquisa, que toma o PNE como um marco de análise, e observando o período posterior a sua aprovação, é possível pontuar que, apesar de 2014 ser o ano com menor número de menções de ações de controle da política educacional no período, há uma tendência de crescimento a partir desse momento, com ápice no ano de 2020, que é o ano subsequente ao vencimento dos primeiros prazos estabelecidos para o cumprimento das metas do PNE.

Desse modo, embora o ano de 2014 registre o menor número de menções de ações no período analisado, não se descarta a possibilidade da relação entre a atuação do TC com a aprovação do PNE, uma vez que a fiscalização de seu cumprimento pode não ter iniciado naquele momento, mas posteriormente, atrelado aos primeiros prazos definidos para o alcance de suas metas. De acordo com o estabelecido no PNE, três metas tinham como limite para efetivação o ano de 2016: a meta 1, que trata da universalização da pré-escola; a meta 3, que prevê a universalização do atendimento à população de 15 a 17 anos de idade; e meta 18, que se refere à garantia da existência de plano de carreira para os profissionais da Educação Básica.

Nesse sentido, 2017 seria o ano subsequente ao vencimento desse prazo, sendo também o ano em que foram localizadas, pela primeira vez, mais de 100 menções de ações do TC no controle da política educacional.

Contudo, destaca-se que a relação entre a ampliação da atuação do TC e a aprovação e implementação do PNE é retomada mais adiante, no momento de análise das categorias temáticas das ações, de modo a verificar se tal vínculo se sustenta quando considerados os temas escolhidos para subsidiar as ações de controle dos TC no âmbito da política educacional.

Por outro lado, o registro de um número reduzido das menções de ações do TC em 2014 pode indicar um esvaziamento das pautas de atuação naquele período, que foi possivelmente compensado nos anos seguintes, com a aprovação do PNE e dos planos municipais e estaduais, que impulsionaram o crescimento das ações de controle dos TC. Quando se observa o número de menções de ações realizadas no ano de 2013 (45 menções de ações), já era maior do que o registrado em 2014 (24 menções de ações), ou seja, o TC já vinha atuando na pauta da política educacional anteriormente à aprovação do PNE, movido, de forma majoritária, por iniciativas do TCU diante do aparato legal da área, conforme já discutido.

Desse modo, a aprovação do PNE não pode ser considerada como o único fator a modificar o formato de atuação dos TC, uma vez que foram localizadas 163 menções de ações no período anterior a sua aprovação, com ênfase nos anos de 2008 e 2013. Todavia, após a homologação do novo PNE há uma intensificação das ações realizadas pelos TC que tomam a política educacional como objeto de análise.

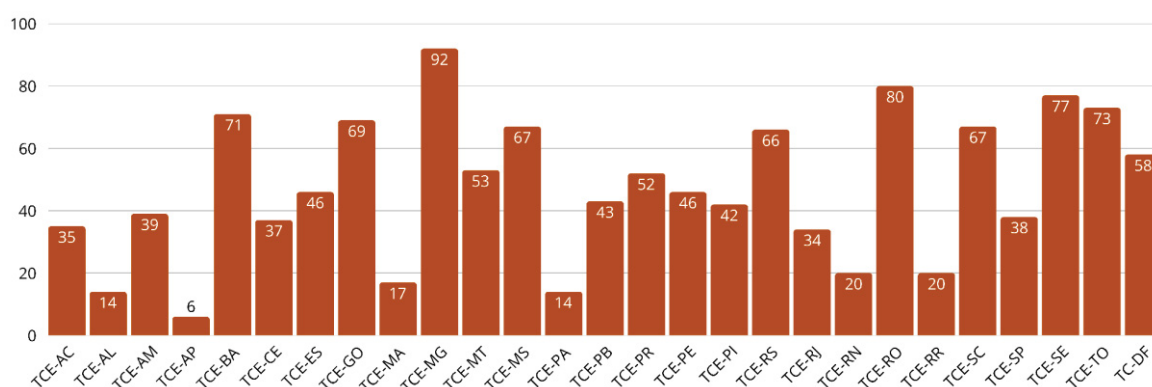
Assim, o ano de 2014 representa uma queda no número de ações executadas pelo órgão, considerando o período anterior, de 1996 a 2013, mas também sinaliza o início de um crescimento expressivo nas ações dos TC no controle da política educacional, atingindo maiores patamares nos anos de 2017, quando as menções das ações saltaram de cerca de 60 (2016) para 100 (2017), e em 2020, quando atingiram o maior número de menções de ações localizadas na série analisada, que foi de 155.

O expressivo número de menções de ações registradas em 2020 pode ter como uma de suas explicações a emergência de saúde pública causada pela pandemia da Covid-19, que impactou diretamente os processos educacionais, inclusive com a suspensão das aulas presenciais em todo país, o que colocou a pauta como foco da atuação dos TC. Essa hipótese também é retomada na etapa de análise das categorias temáticas das ações, de modo a verificar sua validade.

Quando observado o número de menções de ações por TC, percebe-se que essa expansão não pode ser considerada de forma homogênea em nível nacional. O gráfico 6 mostra que, dos

26 TC estaduais e do Distrito Federal, cinco ultrapassaram a marca de 70 registros no período analisado (1996-2024), demonstrando maior engajamento na realização de ações que tomam como objeto de controle a política educacional: TCE-MG (92), TCE-RO (80), TCE-SE (77), TCE-TO (73) e TCE-BA (71). Outros 16 têm entre 30 e 60 menções de ações; e os últimos seis TC apresentam, no máximo, 20 menções de ações, quais sejam: TCE-AP (6), TCE-AL (14), TCE-PA (14), TCE-MA (17), TCE-RN (20) e TCE-RR (20).

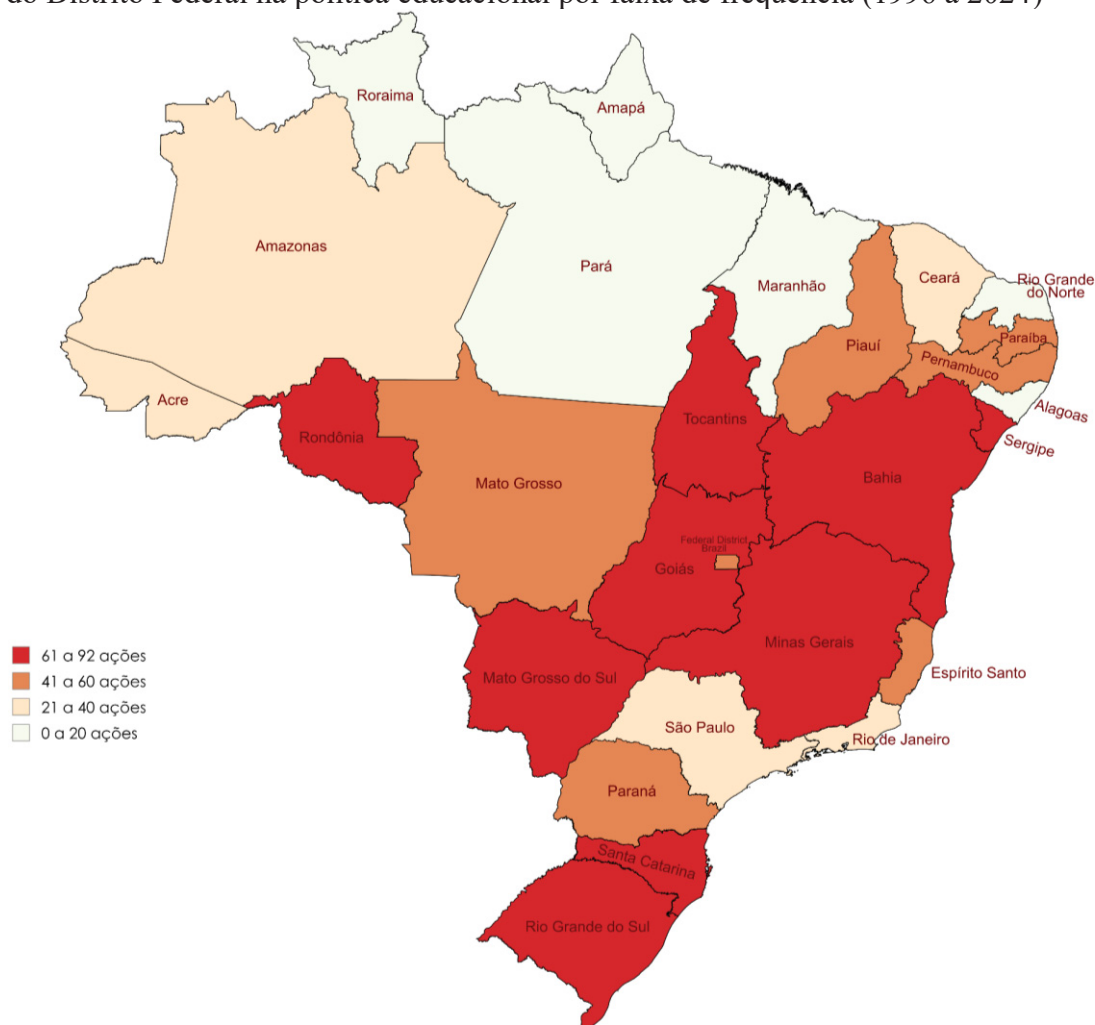
Gráfico 6 - Número de menções de ações que tratam da política educacional por Tribunal de Contas no período de 1996 a 2024



Fonte: a autora, a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

O mesmo pode ser observado quando considerada a distribuição do número de menções de ações por região do país. Conforme mostra o mapa da figura 6, na página seguinte, a região Centro-Oeste (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e o Distrito Federal) e Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) concentram os TC com maior número de ações, seguidas da região Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais). Já a região Nordeste (Bahia, Piauí, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe), por sua vez, apresenta maior heterogeneidade no nível de atuação entre os TC dos seus estados, enquanto a região Norte (Acre, Rondônia, Amazonas, Roraima, Pará, Tocantins e Amapá) é aquela que concentra os estados com menor número de ações.

Figura 6 - Mapa com a distribuição das menções de ações dos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal na política educacional por faixa de frequência (1996 a 2024)



Fonte: a autora, a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

Desse modo, fica evidente a existência de uma desigualdade em nível regional, com as regiões Centro Oeste, Sul e parte do Sudeste concentrando maior número de menções de ações, enquanto as regiões Norte e parte do Nordeste apresentam uma intensidade reduzida. Tal panorama indica que, para além dos fatores expressos anteriormente acerca das mudanças na legislação constitucional e infraconstitucional, bem como a influência do TCU na realização das ações, existem outros elementos que incidem e delimitam o grau de adesão à pauta do controle da política educacional em nível nacional, incluindo as variações regionais entre os TC.

Considerando os cinco TC com maior número de menções de ações identificadas (TCE-MG, TCE-RO, TCE-SE, TCE-TO e TCE-BA), percebe-se que eles contam com ações programáticas, ou seja, são uma série de ações vinculadas a um programa de maior abrangência e continuidade, tanto em nível de TC quanto nacional. No caso do TCE-MG, destaca-se o

Projeto na Ponta do Lápis, que trata da realização de ações integradas pelo TC no monitoramento do cumprimento das metas e estratégias do PNE, e das 92 menções de ações identificadas nesse TC, 48 estão atreladas a esse projeto. Esse projeto alcançou projeção nacional, com a experiência sendo apresentada em vários TC e desenvolvida pelo TCE-BA, TCE-PR e TCE-PI.

Em relação ao TCE-RO, que conta com 80 menções de ações, foram localizados mais de um programa de maior abrangência, mas dois se destacam em relação ao número de ações vinculadas: o *Programa de Alfabetização da Idade Certa (PAIC)*, com 11 ações, e o *Programa de formação em gestão escolar*, com 5. Ambos somam 16 ações do total de 80 localizadas nesse TC e destinam-se à formação continuada dos professores da rede ensino, de modo a incluir a realização de cursos, inclusive de pós-graduação, publicação de materiais e visitas técnicas.

O TCE-SE participa de um programa que demonstra maior abrangência, em que 10 das 77 menções de ações localizadas nesse órgão estão vinculadas. Trata-se do programa denominado *Pacto pela Educação*, realizado em parceria com outros órgãos do estado, como o Ministério Público de Contas (MPC), e consiste na realização de reuniões periódicas para discussão e busca por melhorias para o ensino público.

No TCE-TO, que conta com 73 menções de ações identificadas, não há um programa que trata exclusivamente da educação de forma mais abrangente, como é o caso dos TC citados anteriormente. No entanto, esse TC realiza um programa de capacitação denominado *Agenda Cidadã*, que em determinados momentos estabelece como pauta a temática da política educacional, registrando, portanto, sete ações vinculadas.

Por fim, o TCE-BA, onde foram localizadas 71 menções de ações de controle da política educacional, desenvolve, em parceria com o TCM-BA, o programa *Educação é da nossa conta*, que tem como objetivo o controle externo da aplicação de recursos públicos destinados à educação, com ênfase na verificação do cumprimento das metas do PNE e dos planos estadual e municipais. Assim, das 71 menções de ações localizadas no TCE-BA, 24 estão vinculadas a esse programa.

Além desses exemplos, outros TC também possuem programas de maior abrangência e continuidade que refletiram no número de suas ações no contexto do controle da política educacional, como é o caso do TCE-MT, com o *Programa Visita às Escolas*, que apesar de elencar três ações, alcança um número expressivo de escolas estaduais e municipais; do TCE-PE, que conta com o *Projeto Paideia*, o qual tinha como objetivo realizar uma série de auditorias para verificar a implementação do *Programa de Educação Integral (PEI)*; e do TCE-

RJ, com o programa *TCE-RJ+Educação*, que envolve os municípios em um compromisso com a temática por meio da assinatura de uma carta.

Outro caso bastante significativo é o do TCE-RS, com a publicação das chamadas *Radiografias*, que se referem a uma série de materiais elaborados a partir de levantamentos sobre a situação do transporte escolar e da Educação Infantil no estado. As primeiras publicações da *Radiografia da Educação Infantil* remetem aos anos de 2011 e 2013. Nesses documentos, o TCE-RS revela dados do monitoramento da oferta de vagas pelos municípios, de modo especial, daqueles que apresentavam alto déficit de vagas nessa etapa da educação, isto antes mesmo da aprovação do PNE (2014-2024), que reserva uma meta específica para a questão do atendimento das crianças de 0 a 5 anos de idade na Educação Infantil.

De acordo com Schabbach e Garcia (2021), esse trabalho do TCE-RS marca a transição de um exame voltado apenas à análise contábil e legal para um modelo que avalia a efetividade do gasto público, em consonância com a inclusão do princípio de eficiência, como discutido em momento anterior. Nesse sentido, é possível depreender que o TCE-RS foi um dos primeiros TC a desenvolver, de forma sistemática e autônoma, ações de controle da política educacional.

Infere-se que tal experiência tenha servido de inspiração para a fiscalização realizada nos anos seguintes, em âmbito nacional, da Meta 1 do PNE (2014-2024), fruto do Acordo de Cooperação Técnica e Operacional firmado entre a Atricon, o IRB, o MEC e o FNDE (Atricon *et al.*, 2016), ao qual vários TC do país aderiram. Tal acordo contava com um Grupo de Trabalho (GT) coordenado pelo Conselheiro do TCE-RS, Cezar Miola, que também esteve à frente das ações de controle realizadas nesse TC (Schmidt, 2019).

De forma adicional, o TCE-RS também iniciou, em 2023, o *Programa Educa+RS*, que tinha como objetivo aperfeiçoar a gestão educacional dos municípios com vistas à melhoria dos indicadores de aprendizado e de permanência dos alunos no Ensino Fundamental das redes municipais e estadual. Sendo assim, é possível observar que o TCE-RS apresenta uma série de ações programáticas que possuem maior articulação e abrangência, fruto dessas e de outras atividades, como as relacionadas às auditorias operacionais, abordadas no próximo capítulo.

Ao caracterizar as diretrizes e mecanismos de *accountability* do TCE-RS, Machado (2012) já sinalizava que esse TC dispõe de um robusto aparato legal e previsão/operação de procedimentos bem estruturados para realizar a fiscalização da administração pública, o que pode ser observado no contexto do controle da política educacional, uma vez que promove e se mantém ao longo do tempo uma série de ações, que começaram antes mesmo das iniciativas nacionais. Desse modo, a atuação do TCE-RS mostra-se como um caso bastante relevante no

contexto desse novo padrão de atuação dos TC na política educacional, como apontado por Schabbach e Garcia (2021).

Ainda em relação aos TC que possuem ações programáticas, também se destaca o TCE-SC, que conta com o Programa *TCE Educação*, voltado à fiscalização, monitoramento e acompanhamento do cumprimento das metas do PNE (2014-2024). Ao estudar o contexto de execução deste programa, Viricimo (2021) afirma que ele representa um novo padrão de atuação do órgão no campo educacional, que passou a considerar em sua análise, além dos aspectos orçamentários e quantitativos, os qualitativos. Entre as influências para esse novo padrão estão, segundo o autor, a aprovação do PNE (2014 - 2024) e a centralidade de agentes institucionais específicos, que potencializaram o desenvolvimento desse programa (Viricimo, 2021). Além disso, esse projeto também envolveu a presença de instituições ligadas a diferentes esferas dos poderes, como o MP, a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, a Secretaria Estadual de Educação, a Universidade Federal de Santa Catarina, o Conselho Estadual de Educação, a Federação Catarinense de Municípios, a Undime e a UNCME.

Por fim, evidencia-se o caso TCE-GO, que teve importante participação na implementação do Gabinete de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação (Gaepe) no âmbito daquele estado, o que reflete diretamente na sua atuação no âmbito do controle das políticas educacionais, uma vez que foram localizadas 20 menções de ações vinculadas a essa organização, realizadas com a participação do TCE-GO.

Desse modo, compreende-se que a realização de ações programáticas, ao permitir uma atuação mais estruturada, contínua e estratégica, acaba por impactar diretamente no nível de atividade do TC no controle da política de educação. Os TC que se dedicaram ao desenvolvimento desses programas destacaram-se pelo maior quantitativo de ações realizadas, bem como pela capacidade de influenciar outros órgãos, que se manifestou tanto pela disseminação de alguns programas em âmbito nacional, com sua implementação em outros TC, quanto na promoção de troca de informações e construção de estratégias de fiscalização conjuntas.

Além das ações programáticas mencionadas nos parágrafos acima, que na maioria dos casos foram realizadas no âmbito de um único TC, outras também ganham destaque, são aquelas ações que apresentam um nível alto de disseminação, tanto entre os TC (Apêndice C), como junto a outras instituições. Trata-se de ações conjuntas, realizadas por: i) vários TC; ii) instâncias de articulação e representação dos TC, a exemplo do IRB e da Atricon; iii) associações e entidades privadas; iv) organizações internacionais; e v) outros órgãos do estado, como o TCU e o MP (Apêndice D).

A ação programática com maior número de adesão entre os TC pesquisados foi a denominada *Operação Educação: Fiscalização Ordenada Nacional*, realizada no ano de 2023 com o objetivo de analisar as condições de infraestrutura das escolas da rede estadual e municipal. Essa ação foi localizada em 22 TC estaduais, no TC-DF e no TCU, durante a pesquisa exploratória realizada nesta tese, no entanto, seu relatório menciona que todos os 32 TC brasileiros participaram¹⁹ (Atricon, 2023). Essa foi uma ação organizada pela Atricon em parceria com o TCE-SP, que contou, ainda, com apoio técnico do IRB, da Abracom e do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC).

A segunda ação programática com maior participação dos TC foi a *Auditoria Coordenada no Ensino Médio*, realizada pelo TCU, o TC-DF e 21 TC estaduais nos anos de 2013 e 2014. Como apresentado anteriormente, foi uma ação que marcou a atuação dos TC no controle da política educacional, e tinha como objetivo avaliar a qualidade do Ensino Médio a partir de quatro eixos de análise: gestão, professores, infraestrutura e financiamento.

Outra ação com alcance expressivo foi o *Projeto Integrar: aprimoramento do controle externo de políticas e programas públicos descentralizados*, que contou com a adesão de 21 TC estaduais e do TCU, além da Atricon e do IRB. Esse projeto teve início no ano de 2017 por meio de um acordo de cooperação firmado entre o TCU e a OCDE, sendo lançado posteriormente, no ano de 2018. Trata-se de um projeto piloto desenvolvido na área da educação, que serviu de base para a criação da chamada *Rede Integrar*. Essa rede, da qual todos TC passaram a fazer parte, é voltada à fiscalização e ao aperfeiçoamento do ciclo de implementação de políticas públicas descentralizadas no Brasil, abrangendo não apenas a educação, mas também outras áreas.

Tal projeto parte do pressuposto de que nenhuma instituição de controle é capaz de fiscalizar sozinha uma política pública descentralizada, uma vez que ela prevê cooperação e divisão de responsabilidades entre diferentes níveis da federação (União, estados e municípios). Desse modo, o *Projeto Integrar* tem como intuito cobrir lacunas apontadas na atuação dos TC e fortalecer a atuação coordenada na fiscalização de políticas públicas descentralizadas por meio da proposição de uma metodologia única de trabalho (Brasil, 2020b).

Outras duas ações programáticas que tiveram expressiva adesão foram as auditorias operacionais, de proposição do TCU, que foram disseminadas em outros TC: a *Auditoria formação continuada de professores de Ensino Fundamental* (2008) e a *Auditoria Coordenada*

¹⁹ Diante do exposto, cumpre destacar que não se pode descartar a possibilidade de que mais TC tenham aderido às ações programáticas aqui mencionadas, uma vez que os TC podem ter participado de determinado programa sem que essa informação estivesse disponível nas fontes consultadas.

no Ensino Médio (2013). Como visto anteriormente, a primeira foi mapeada em 13 TC estaduais, enquanto a segunda, em 22 TC estaduais e no TC-DF, além de contar com a participação da Atricon e do IRB.

Ao considerar as menções das ações mapeadas no banco de dados, é possível observar que a *Auditoria Coordenada no Ensino Médio* (2013) reverberou ainda em outras ações, são elas: 13 monitoramentos (TCE-AC [2014], TCE-BA [2016], TCE-CE [2016], TCE-MG [2016], TCE-MS [2017], TCE-PA [2017], TCE-PB [2017; 2019], TCE-PI [2016], TCE-SC [2017; 2022], TCE-TO [2016], TC-DF [2016]); uma oficina (TCE-AC, 2016); um seminário (TCE-GO, 2013); quatro novas auditorias (TCE-CE [2016], TCE-RS [2016], TCE-SC [2014], TC-DF [2013]); e um acompanhamento (TCE-CE [2020]). Tal panorama permite pontuar que essa ação se mostra como uma das mais abrangentes e articuladas realizadas pelo órgão, com desdobramentos expressivos ao longo de diferentes anos.

Mais uma ação de destaque entre os TC, que engloba o controle de políticas educacionais, é o IEGM, um índice para avaliar a eficiência da gestão dos municípios considerando a análise de políticas públicas em sete eixos temáticos: saúde, planejamento, educação, gestão fiscal, proteção aos cidadãos, meio ambiente e governança em tecnologia da informação. Sua metodologia foi criada pelo TCE-SP em 2014, e posteriormente disponibilizada aos demais TC por meio do IRB, com participação da Rede Nacional de Indicadores Públicos (Indicon), que orienta a elaboração, a coleta e a análise dos indicadores (Lopes, *et al.*, 2023). No caso do eixo temático da educação, as matérias versam sobre organização escolar, infraestrutura, alimentação, transporte, corpo docente, políticas educacionais, conselhos e colegiados escolares, indicadores educacionais, índice constitucional/legal e governança (Lopes *et al.*, 2023). Essa experiência levou à criação do IEGE, no ano de 2017, com modelo semelhante, mas voltado ao controle dos governos estaduais.

Para Lopes *et al.* (2023), apesar de seu uso ainda não compor o parecer das contas dos administradores públicos emitido pelos TC, configura-se como um importante instrumento de *accountability* para a sociedade, uma vez que, a partir da publicação dos seus resultados, a sociedade civil pode exercer o controle social ao questionar o desempenho dos governos. Todavia, os autores alertam para a capacidade que esses índices têm de influenciar os rumos das políticas públicas, na medida em que definem quais são os eixos de avaliação, critérios e valores considerados na análise (Lopes *et al.*, 2023).

De acordo com os dados coletados na pesquisa, o IEGM foi mapeado em 20 TC estaduais, ficando de fora apenas os TCE-AL, TCE-GO, TCE-MT, TCE-PA, TCE-PR e TCE-

RJ. No entanto, em mais uma tentativa de busca, observou-se que os TCE-AL, TCE-PR e TCE-RJ também aderiram a essa ação, restando apenas os TCE-GO, TCE-MT e TCE-PA. Contudo, os estados de Goiás e Pará contam com os TC dos municípios, os quais devem fazer uso do programa. Tal realidade não se estende ao IEGE, o qual apareceu nas menções das ações de quatro TC (TCE-GO, TCE-PI, TCE-RO e TCE-SP). No entanto, de acordo com a análise feita por Lopes *et al.* (2023), nove TC estaduais aderiram ao processo de utilização desse índice, enquanto 17 não ingressaram. Desse modo, a utilização do IEGM mostra-se mais abrangente, enquanto a do IEGE não alcançou nem metade dos estados brasileiros.

Outro programa que se destaca, quando consideradas as ações programáticas, é o *Projeto Educação que Faz a Diferença: boas práticas no Ensino Fundamental* (2019). De iniciativa do IRB em parceria com o Iede, essa ação foi mapeada em 17 TC estaduais. O projeto tem como objetivo mapear as redes de ensino do país com bons resultados no Ensino Fundamental. Após análise dos indicadores educacionais realizada pelo Iede, os técnicos dos TC foram até as redes selecionadas para observar as aulas, realizar entrevistas com estudantes, gestores, professores e profissionais das secretarias de educação. As redes que se destacaram receberam selos de qualidade denominados de *excelência*, *bom percurso* ou *destaque estadual*, de acordo com o patamar que a rede se encontrava. O intuito, além de reconhecer tais redes de ensino e estimulá-las a continuar buscando bons resultados, foi inspirar outras redes, aquelas que não possuíam resultados tão satisfatórios, a refletirem sobre suas próprias práticas, munindo-as das informações necessárias para aperfeiçoá-las, ou seja, de modo que elas pudessem replicar as práticas de sucesso realizadas pelas redes premiadas (IRB; CTE-IRB; IEDE, 2020).

Ainda foram mapeadas quatro ações programáticas que versam sobre a mesma temática, que é a questão do acesso às aulas no período da pandemia da Covid-19. A primeira ação, denominada *A educação não pode esperar* (2020), promovida pelo Iede e o IRB, foi mapeada em 15 TC estaduais, além de contar com o apoio da Atricon e do CNPTC. No entanto, no relatório final publicado estão listados 22 TC estaduais, três TC dos municípios e o TCM-SP como assinantes do documento²⁰, evidenciando mais uma vez as fragilidades no processo de publicização das ações dos TC em seus portais eletrônicos.

²⁰ TCE-AL, TCE-AP, TCE-AM, TCE-BA, TCE-CE, TCE-ES, TCE-GO, TCE-MA, TCE-MG, TCE-MT, TCE-MS, TCE-PA, TCE-PB, TCE-PE, TCE-PI, TCE-RJ, TCE-RN, TCE-RO, TCE-RR, TCE-SC, TCE-SE, TCE-TO, TCM-BA, TCM-GO, TCM-PA. O documento pode ser acessado no endereço: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Estudo-a-Educacao-Nao-Pode-Esperar.pdf>.

Esse programa consistiu na realização de um mapeamento das ações das redes públicas de ensino do país durante a pandemia, considerando o planejamento feito para o retorno às aulas presenciais. Desse modo, foram levantados dados, por meio da aplicação de questionários, de 249 redes de ensino, sendo 232 municipais e 17 estaduais, de forma a englobar todas as regiões do país.

De acordo com o relatório, os aspectos analisados compreendem as seguintes questões: práticas pedagógicas durante o período de suspensão das aulas presenciais (frequência e tipos de conteúdos ofertados; monitoramento do acesso às atividades e plataformas; expectativas em relação à aprendizagem dos estudantes); atuação e formação dos professores; orientações aos responsáveis pelos estudantes (principais canais de comunicação; expectativas em relação à atuação das famílias); planejamento para a volta às aulas (estratégias para evitar o abandono e a evasão; estratégias para combater a defasagem; principais desafios para a retomada das aulas; sugestões gerais para o período de volta às aulas); e distribuição de alimentos ou *voucher* às famílias dos estudantes (valor gasto com a política adotada para cumprimento da lei; segurança jurídica).

Outra menção entre as que tratam da temática *pandemia da Covid-19* refere-se àquelas atreladas ao Gabinete de Articulação para a Enfrentamento da Pandemia na Educação (Gaepe) (2021), que posteriormente passou a ser chamado de Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação no Brasil (Gaepe-Brasil), uma ampliação no seu escopo temático e territorial, que a princípio se concentrava apenas no estado de Rondônia, mas passou a compreender outros estados do país. Trata-se de uma instância de diálogo e cooperação entre diferentes atores, tanto do setor público como da sociedade civil²¹, com a coordenação do Instituto Articule e a cooperação da Atricon e do IRB, que fomentou a participação dos TC.

De acordo com o documento denominado *Pacto Nacional Pela Educação*, que rege a participação e o funcionamento do Gaepe-Brasil, ele

se constitui em espaço de diálogo interinstitucional entre órgãos e instituições com atuação em âmbito nacional, representativas dos três poderes da República, das três esferas de governo, de conselhos de educação e de órgãos de controle, possibilitando a criação de uma agenda comum de modo a facilitar a atuação articulada e

²¹ Entidades signatárias do pacto: Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON); Colégio Nacional das Defensoras Públicas e Defensores Públicos Gerais (Condege); Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); Conselho Nacional de Justiça (CNJ); CNPTC; Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE); Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação (Foncede); Uneme; Undime.

Entidades convidadas, que participam das reuniões: Audicon; Comissão da Educação da Câmara dos Deputados; Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Confederação Nacional dos Municípios (CNM); Conselho Nacional de Educação (CNE); Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED); Fórum Nacional da Infância e da Juventude (FONINJ) / CNJ (Gaepe, s.d.).

colaborativa, a edição de notas técnicas, recomendações, elaboração de estudos, entre outras ações, para o enfrentamento dos impactos da pandemia na educação pública brasileira, bem como a sugestão de medidas estratégicas e estruturais para o tratamento de problemas crônicos pré-existentes no sistema educacional (GAEPE, 2021, p. 2).

Em outras palavras, trata-se de uma organização privada, que agrega diferentes atores, em busca de uma atuação articulada e cooperativa no campo da educação. Apesar de suas decisões não terem força obrigatória, busca atuar de forma vinculada a instituições do poder público, como é o caso dos TC, que dispõem de ferramentas e aparato institucional de maior alcance, numa espécie de *ecologia de burocracias* (Filgueiras, 2018). Todavia, a articulação promovida por esse arranjo, ainda que ampla, não envolve de maneira sistemática fóruns participativos tradicionais da área, como Conselhos de Educação, Fóruns Permanentes e outras instâncias colegiadas de caráter democrático. A ausência dessas instâncias tende a fragilizar a dimensão da *accountability* social, deslocando o eixo de participação para organizações privadas e órgãos de controle, em detrimento dos mecanismos instituídos de deliberação coletiva e participação social.

Nas menções mapeadas no banco de dados, foram localizadas ações do Gaepe-Brasil junto ao TCE-GO e TCE-MT, como publicações, criação de ferramentas, documentos oficiais e diversos encontros, que englobam diferentes temáticas: controle, pandemia, financiamento, indicadores/dados/levantamento de informações, insumos, questões pedagógicas, multitemática, condições de justiça social. Desse modo, observa-se que as ações do Gaepe-Brasil buscam incidir diretamente na definição e implementação da política, considerando sua abrangência e pluralidade.

A terceira ação programática localizada na pesquisa exploratória, considerando ainda a temática da pandemia da Covid-19, foi o *Projeto Permanência Escolar na Pandemia* (2021). Mais uma parceria entre o Iede e o IRB, que foi mapeado em ações de oito TC estaduais e no TC-DF, embora o relatório mencione a participação de 23 TC estaduais, os três TC dos municípios, os dois TC municipais e o TCU²². Esse programa refere-se a um mapeamento, por meio da aplicação de um questionário, da participação dos estudantes da rede pública de ensino nas atividades propostas pelas escolas no período de pandemia. A intenção era que as

²² Tribunais de Contas do Distrito Federal e dos Estados de Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins; Tribunais de Contas dos Municípios dos Estados da Bahia, de Goiás e do Pará; Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro; Tribunal de Contas do Município de São Paulo; e Tribunal de Contas da União (IRB-Contas, 2021).

informações coletadas nessa pesquisa servissem de subsídio aos gestores nas tomadas de decisões e nas reflexões sobre suas ações.

Por fim, a última ação programática desta série temática, foi a campanha *Fora da escola não pode! Mesmo que a escola esteja funcionando em outros formatos* (2021). Mapeada em três TC estaduais (TCE-MS, TCE-PR e TCE-SE), trata-se de uma campanha desenvolvida pela Unicef em parceria com a Undime, o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas)²³ e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems)²⁴, à qual a Atricon e o IRB fizeram a adesão. Entre as ações da campanha está a identificação, registro, controle e acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão por meio da ferramenta Busca Ativa Escolar (IRB-Contas, s.d.).

Esse grupo de ações programáticas, que tratam especificamente do assunto *pandemia*, evidencia a ampliação do escopo de análise dos TC, na medida em que toma como objeto aspectos para além do controle da legalidade. Apesar de já iniciado, o movimento de controle da política educacional parecia se restringir àquilo que a própria legislação da área define, como é o caso do monitoramento das metas do PNE. No entanto, tais ações dão a impressão de que o TC dá um passo a mais nesse cenário, uma vez que adentra outras dimensões de análise, como pedagógica, social, administrativa e de equidade, revelando uma aproximação ainda maior com a análise da efetividade da política educacional.

Outro ponto relevante trata, mais uma vez, da disponibilização de informações nos portais eletrônicos dos TC. Como explicado no capítulo metodológico, as ações foram amplamente buscadas nos sites de cada TC, mas ao consultar os relatórios das ações mencionadas, disponíveis nos portais da Atricon ou do IRB, verificou-se a referência a outros tantos TC como participantes, os quais, contudo, não registraram ou divulgaram a adesão e participação em suas próprias páginas institucionais.

Também se destaca a rede de atores participantes das referidas ações, com ênfase para a atuação articulada do Gaepe-Brasil, que congregou diferentes instituições, tanto do setor público quanto privado, na busca por maior adesão às suas deliberações. Ainda, o Iede, uma organização privada sem fins lucrativos que tem atuado de forma frequente com o IRB, e

²³ Trata-se de uma associação civil, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Atua como representante dos municípios junto ao governo federal, especialmente junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e aos governos estaduais para fortalecer a representação municipal nos Conselhos, Comissões e Colegiados, em todo o território nacional (Congemas, s.d.).

²⁴ Trata-se de uma associação civil, jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que tem como missão agregar e representar o conjunto de todas as secretarias municipais de saúde do país (Conasems, s.d.).

mesmo que em menor medida, com a Atricon, fazendo referência ao que Filgueiras (2018) chamou de *ecologia de burocracias*, que consiste na reunião, em um sistema complexo, de diferentes organizações, com papéis e mandatos específicos.

Por fim, foram mapeadas ainda outras ações programáticas, que apesar de realizadas em mais de um TC, registram menor abrangência que as citadas anteriormente, como o programa *TCE Educa*, que consiste em uma ferramenta de monitoramento dos planos de educação, criada pela Atricon e o IRB em parceria com o TCE-MG e TCE-MS, com o apoio do TCE-RS, em que o uso foi mencionado em sete TC estaduais (TCE-MG, TCE-MS, TCE-RN, TCE-RO, TCE-RS, TCE-SC, TCE-TO). Conforme consta em seu documento de apresentação (ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 2017), trata-se uma ação vinculada ao *Acordo de cooperação técnica e operacional para fiscalização do PNE* (2016), que também aparece mapeado na pesquisa como uma ação programática, citada em cinco TC estaduais (TCE-MS, TCE-MT, TCE-PB, TCE-PR, TCE-SC).

Os outros três programas, também mapeados em cinco TC, são: programa *Busca ativa escolar*, *Projeto na Ponta do Lápis* e programa *Sede de aprender*. O primeiro, refere-se a uma ferramenta desenvolvida pela Unicef em parceria com a Undime, com o apoio do Congemas e do Conasems para o acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão²⁵, mencionado como uma ação no TCE-MS, TCE-PI, TCE-RO, TCE-RR e TCE-SE. O *Projeto na Ponta do Lápis*, como apresentado anteriormente, trata-se de um programa do TCE-MG que também foi implementado em outros TC (TCE-BA, TCE-ES, TCE-PI e TCE-PR). Por último, o programa *Sede de aprender*, voltado à análise do acesso à água potável e condições básicas de saneamento das escolas públicas brasileiras. Trata-se de uma ação idealizada pelo MP de Alagoas que se estendeu a outras instituições, incluindo a Atricon e o IRB, sendo localizada entre as ações do TCE-AL, TCE-BA, TCE-MG, TCE-PE e TCE-TO.

Desse modo, observa-se que as ações programáticas têm se configurado como um importante e expressivo modo de atuação dos TC, tanto aquelas que se estendem dentro do próprio órgão, como pode ser observado de forma mais expressiva nos TCE-MG, TCE-RO, TCE-SE, TCE-BA, TCE-MT, TCE-PE, TCE-RJ e TCE-RS, quanto em relação àquelas que são desenvolvidas de forma articulada a outros TC e instituições. Essa atuação em rede evidencia que, apesar da autonomia institucional conferida a cada TC, há a construção de pautas comuns no controle da política educacional.

²⁵ Pode ser acessado através do endereço: <https://buscaativaescolar.org.br/>.

Esse formato de atuação tem se sustentado sobretudo pela articulação promovida pela Atricon e o IRB, que desempenham papel central na coordenação e disseminação dessas práticas, além do estabelecimento de acordos de cooperação técnica, publicação de notas recomendatórias e diretrizes para os TC. Destaca-se ainda, nesse contexto, a associação com entidades privadas na realização dessas ações, que junto a essas instâncias de representação, têm incidido na agenda de fiscalização dos TC, bem como na formulação e implementação das políticas educacionais, como mostra o exemplo do Gaepe-Brasil.

Considerando que a Atricon e o IRB se configuram como instâncias privadas, de caráter representativo, sem poder decisório vinculante em relação aos TC e dependem, portanto, da adesão voluntária deles para realização das ações que propõem, problematiza-se de que modo têm conseguido mobilizar os TC a pactuarem com suas iniciativas. Também cabe indagar quais seriam as motivações que orientam os órgãos de controle na adoção desse modelo de trabalho sistemático e conjunto, o qual reverbera na ampliação do número de ações de controle da política educacional, conforme evidenciado nos dados apresentados neste subtítulo. Esse padrão de atuação estaria pautado na necessidade de ampliação e consolidação de um sistema de *accountability*, sobretudo em um contexto democrático e de ampliação dos direitos sociais? Ou, como problematizam Oliveira e Scaff (2022), essa dinâmica de ampliação do controle externo tem ocorrido em detrimento do fortalecimento dos mecanismos de participação e controle social, que constituem pilares basilares da democracia e do planejamento educacional participativo?

Outro elemento que parece emergir nessa conjuntura é a disseminação do que os TC denominam *boas práticas*. São ações que, sob a perspectiva dos TC, demonstram maior eficiência e efetividade e, portanto, acabam recebendo incentivo para sua disseminação. Trata-se de práticas que tiveram bons resultados, de acordo com os parâmetros estabelecidos pelos TC, e por isso são tomadas como exemplos, tanto no âmbito dos jurisdicionados, como pode ser observado no projeto *Educação que faz a diferença*, quanto entre as ações dos próprios TC. Na medida em que ganham destaque, essas ações são apresentadas a outros órgãos, como pode ser observado no caso dos projetos *Na Ponta do Lápis* e *Sede de Aprender*, e da *Operação Educação: Fiscalização Ordenada Nacional*, além de outros programas. São iniciativas que surgiram em âmbito estadual e, diante de sua repercussão positiva, passaram a se expandir nacionalmente, sendo incorporadas por outros Tribunais de Contas e por diversas entidades.

Nesse sentido, mais uma questão relevante a ser considerada refere-se aos fatores que explicam os diferentes níveis de adesão dos TC às ações programáticas realizadas em âmbito nacional. Um exemplo dessa situação é a diferença considerável no número de TC que aderiram

ao uso do instrumento de avaliação IEGM em relação ao IEGE. Como visto anteriormente, ambos se destinam à avaliação da eficiência da gestão pública a partir de uma série de eixos temáticos, com a única diferença que o primeiro se reserva à análise dos municípios e o segundo dos estados. No entanto, de acordo com os dados apresentados, o IEGM foi utilizado por 23 TC estaduais, enquanto o IEGE por apenas nove.

Entre as hipóteses que as análises dos dados permitem levantar para compreensão desse fenômeno está, especialmente no caso do IEGM/IEGE, o nível federativo em que incide a ação, na medida em que os TC parecem priorizar a realização de ações junto aos entes municipais e, por essa razão, a implementação do IEGM ganhou maior adesão por parte dos TC. Ao se analisar o nível federativo em que têm incidido as ações mapeadas e elencadas no banco de dados da pesquisa, é possível classificá-las nas seguintes categorias: municipal, estadual, Distrito Federal, municipal e estadual, interna, público em geral, e não identificada. A tabela 2, a seguir, mostra o número de menções das ações em cada uma dessas categorias.

Tabela 2 - Incidência das menções das ações dos Tribunais de contas Estaduais e do Distrito Federal por categoria (1996 a 2014)

| Categoria de incidência | Número de menções | % |
|--------------------------------|--------------------------|------------|
| Municipal | 451 | 35,34 |
| Estadual | 241 | 18,89 |
| Distrito Federal | 57 | 4,47 |
| Municipal e Estadual | 252 | 19,75 |
| Interna | 48 | 3,76 |
| Público em geral | 33 | 2,59 |
| Não identificada | 194 | 15,2 |
| TOTAL | 1276 | 100 |

Fonte: a autora, a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

Os dados mostram que os TC têm direcionado suas ações prioritariamente aos entes federativos municipais. A categoria *municipal* é a que concentra maior número de menções (451), correspondendo a 35,34% do total. Além disso, a categoria *municipal e estadual*, que apresenta a segunda maior frequência (19,75%), também contempla esse nível federativo e faz com que o percentual de ações dos TC voltadas aos municípios ultrapasse 55% do total. Desse modo, a diferença no nível de adesão dos TC aos índices IEGM e IEGE reflete o padrão geral de atuação do órgão, que concentra suas ações com maior frequência nos municípios. As ações que elencam unicamente o governo do estado correspondem a 18,89%, considerando que os estados da Bahia, Goiás e Pará possuem TC dos municípios, e por essa razão, o TCE-BA, TCE-GO e TCE-PA atuam apenas junto ao governo do estado.

Contudo, esses achados precisam ser relativizados, considerando a própria estrutura federativa atual do país, onde o número de municípios é muito mais expressivo em relação aos estados. Desse modo, a maior incidência de ações voltadas a esse nível federativo reflete também essa configuração, em que a própria quantidade de municípios amplia, por consequência, as possibilidades de atuação e de fiscalização dos TC.

Todavia, não se pode descartar a hipótese de que essa escolha também pode estar relacionada tanto a questões estruturais quanto a de relações políticas estabelecidas no interior dos próprios TC. Os municípios constituem-se como entes federativos mais frágeis, técnica e politicamente falando. Em 2010, cerca de 70% dos municípios brasileiros possuíam até 20 mil habitantes, considerados, portanto, como de pequeno porte (até 50 mil habitantes), o que reflete diretamente em diferentes aspectos, como na estrutura de sua receita - uma vez que dependem em grande medida dos recursos recebidos via transferência federal - e na fragilidade de suas instituições, com falta de profissionais e de qualificação adequada, assim como de secretarias exclusivas para educação, sistema próprio de ensino e conselho municipal de educação (Pinto, 2014).

Ademais, além dos governos estaduais disporem de maior aparato técnico e financeiro, sua relação com os TC tende a ser politicamente mais sensível, considerando o formato de escolha dos conselheiros dos TC, que é feita, em grande parte, pelo chefe do poder executivo estadual e pelas Assembleias Legislativas. Esse arranjo contribui para que os TC concentrem suas ações prioritariamente no âmbito municipal, que se tornam alvos mais recorrentes de ações de controle.

Além das ações realizadas no âmbito desses dois entes federativos, é possível observar a atuação dos TC, ainda que em menor proporção, direcionada ao público em geral (2,59%) - como é o caso de publicações e eventos -, e ao próprio sistema de controle, categorizada como incidência *interna* (3,76%). Nesse último caso, trata-se de ações voltadas para o aprimoramento institucional, divulgação de informações e promoção do trabalho realizado pelas cortes de contas, destinadas não apenas a seus pares, mas também a outras instituições de controle, como o MP e o TJ.

Por fim, ainda foram mapeadas 194 menções de ações (15,2%) que não apresentam referência explícita à sua incidência. Todavia, considerando a temática e objetivos, é possível inferir que, em sua maioria, trata-se de ações que também recaem sobre os entes federativos municipais e estaduais. Nesse sentido, destaca-se mais uma vez a fragilidade na publicização de informações por parte dos TC, que apesar de fazerem menção a essas ações, acabam por

omitir elementos fundamentais, como a identificação do ente federativo ou instância a quem aquela ação se direciona.

Desse modo, é possível problematizar se a difusão dessas ações de controle responde, de fato, a uma lógica de fortalecimento do sistema de *accountability* e de promoção de direitos sociais, ou se estaria mais relacionada a motivações endógenas dos próprios TC, voltadas ao alargamento de suas funções e à busca pela consolidação de sua legitimidade institucional. Como discutido em capítulos anteriores, Arantes e Moreira (2019) ponderam que a proliferação de instituições e instrumentos de controle acaba por estar mais relacionada às ambições de grupos e carreiras estruturadas no próprio Estado. Esse tensionamento revela que a adesão às iniciativas nacionais pode ser interpretada tanto como esforço de modernização e cooperação interinstitucional quanto como expressão de interesses internos e dinâmicas políticas e corporativas que atravessam o campo do controle externo.

Diante do exposto, compreende-se que a atuação dos TC estaduais e do Distrito Federal no controle da política educacional se configura, de fato, em um novo padrão de atuação. No entanto, é preciso considerar que, embora essa tendência se estenda a todos os TC pesquisados, de modo especial na última década, a adoção desse novo padrão não ocorre de forma homogênea em todo país, mas com diferentes níveis de engajamento. Os dados apresentados evidenciam que um dos aspectos que contribui para essa desigualdade no número de ações é a existência ou não de ações programáticas, sejam elas estruturadas no interior de cada TC, ou por meio da adesão a ações conjuntas com outras instituições. Importa que essas iniciativas repercutem diretamente na quantidade de ações desenvolvidas por cada TC.

Ademais, essa heterogeneidade representa uma desigualdade estrutural no controle da temática da educação. Em outras palavras, as redes de ensino respondem a diferentes níveis de exigibilidade diante da atuação dos TC no acompanhamento da implementação, execução e avaliação de suas políticas educacionais. Essa disparidade se manifesta no contexto nacional, mas também no interior de um mesmo estado, uma vez que as ações dos TC, por vezes, não alcançam todos os entes municipais.

Como apresentado nas análises anteriores, o volume das ações realizadas pelos TC varia de forma significativa. Enquanto o TCE-MG contabilizou 92 ações, no TCE-AP foram mapeadas apenas seis; ou seja, o TCE-MG realizou mais de 15 vezes o número de ações do TCE-AP, o que reforça a disparidade na capacidade de atuação entre os órgãos de controle, bem como seu engajamento na agenda de controle da política educacional.

5.2.1 Tipologia das ações realizadas pelos Tribunais de Contas no controle da política educacional

No tocante ao tipo de ação que vem sendo realizada pelo TC, o levantamento realizado nesta pesquisa permitiu identificar 20 diferentes tipologias. Trata-se de formatos de atuação com intencionalidade, procedimentos e instrumentos específicos, que reverberam em encaminhamentos e implicações distintas aos entes fiscalizados. Tal classificação, já apresentada e detalhada anteriormente no quadro 9, contempla os seguintes tipos de ações: fiscalização, inspeção, auditoria, levantamento, acompanhamento, monitoramento, programa, projeto, TAG, determinação, recomendação, visita técnica, parceria e acordo, encontro, publicações, documento oficial, doação, curso, ferramenta e audiência.

Inicialmente, cumpre destacar a diversidade de mecanismos mobilizados pelos TC no controle da política educacional. Ainda que, de modo geral, exista uma percepção de que sua atuação se restrinja ao exame e julgamento das contas públicas, os dados evidenciam que essas instituições dispõem de um repertório muito mais amplo de ferramentas para atuar na área.

O uso desses diferentes meios de intervenção revela, também, a existência de múltiplas intencionalidades na ação dos TC, que podem, de modo geral, ser classificadas em dois grandes grupos. No primeiro estão aquelas ações voltadas para o controle formal, que dispõem de um aparato normativo e procedimentos mais padronizados, como as fiscalizações, inspeções, auditorias, levantamentos, acompanhamentos, monitoramentos, TAG, determinações, recomendações, audiências e visitas técnicas. Importa pontuar que, apesar dos TC atribuírem um papel pedagógico em relação às auditorias do tipo operacional, elas foram elencadas nesse grupo em razão dos aspectos outrora mencionados, especialmente pelo maior grau de normatização e sistematização que as caracteriza, inclusive, com a atribuição de um código de processo.

Já o segundo grupo reserva-se às ações com viés mais orientador e de disseminação de conhecimento. São mecanismos de atuação menos regulamentados em comparação com os do primeiro grupo, buscam a disseminação de boas práticas, o estímulo à cooperação e a interação. Nesse conjunto estão os programas, os projetos, as parcerias e os acordos; os encontros; publicações; documentos oficiais; doações; cursos; e ferramentas. Todavia, tal classificação não deve ser interpretada como sinônimo de irrelevância ou de menor impacto sobre a política educacional, tampouco como completa ausência de efeitos sancionatórios, uma vez que, apesar das ações do segundo grupo apresentarem menor grau de normatização e sistematização, seus resultados podem servir de base para a abertura de processos formais, que por sua vez, podem

culminar em responsabilizações e penalizações concretas. Além do impacto que suas falas e orientações podem gerar, as interpretações do órgão são tomadas como regras por muitos administradores públicos, com a intenção de evitar equívocos e responsabilizações futuras. No entanto, como já destacou Davies (2003b), essas interpretações nem sempre coincidem com o que está previsto nas normativas legais, e em alguns casos, chegam a adentrar a esfera da discricionariedade decisória do gestor (Viegas *et al.*, 2024; Lotta *et al.*, 2024).

A tabela 3, a seguir, mostra o número de menções às ações realizadas pelos TC estaduais e o do Distrito Federal, considerando os diferentes tipos de instrumentos e o período em que foram executadas.

Tabela 3 - Tipos de ações realizadas pelos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal na área da política educacional (1996 a 2024)

| TIPO DE AÇÃO | ANTERIOR A 2014 | | | | | | | | | | | | | | SEM DATA | TOTAL DE AÇÕES | % |
|-----------------------|-----------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|----------|-------------|------------|----------|----------------|---|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | | | | | | |
| Fiscalização | 1 | | 1 | | 2 | 1 | 4 | 1 | 2 | 26 | 5 | | 43 | 3,37 | | | |
| Inspecção | 1 | 2 | 3 | | 1 | 2 | | 4 | | | 1 | | 14 | 1,10 | | | |
| Auditoria | 68 | 13 | 9 | 18 | 17 | 20 | 14 | 16 | 27 | 30 | 18 | 1 | 267 | 20,92 | | | |
| Levantamento | 2 | | 1 | 7 | 2 | 8 | 12 | 12 | 6 | 7 | 13 | | 73 | 5,72 | | | |
| Acompanhamento | | | | 2 | 1 | 1 | 2 | 5 | 1 | | 1 | | 13 | 1,02 | | | |
| Monitoramento | 15 | 2 | 6 | 6 | 6 | 6 | 5 | 5 | 7 | 6 | 5 | | 71 | 5,56 | | | |
| TAG | 1 | 1 | | 4 | 1 | 6 | 2 | 2 | 4 | 5 | | | 27 | 2,12 | | | |
| Determinação | 3 | | 2 | 2 | 4 | | 2 | 2 | 2 | 2 | | | 20 | 1,57 | | | |
| Recomendação | | | 1 | 4 | 1 | 1 | 3 | 4 | | 1 | | | 15 | 1,18 | | | |
| Audiência | 2 | | | 2 | | 1 | | | | 1 | | | 6 | 0,47 | | | |
| Visita técnica | | | | | | | | | | 3 | | | 3 | 0,24 | | | |
| Programa | 4 | 2 | 5 | 3 | 6 | 4 | 2 | 3 | 1 | 5 | 1 | | 44 | 3,45 | | | |
| Projeto | 6 | | 1 | 4 | 5 | 16 | 29 | 6 | 6 | 4 | 1 | | 79 | 6,19 | | | |
| Parceria e acordo | 9 | | 1 | 3 | 5 | 5 | 4 | 2 | 4 | 8 | 2 | | 48 | 3,76 | | | |
| Encontro | 28 | 2 | 7 | 19 | 31 | 25 | 39 | 43 | 38 | 33 | 3 | | 281 | 22,02 | | | |
| Publicação | 14 | 2 | 6 | 10 | 16 | 5 | 18 | 12 | 11 | 6 | 7 | 1 | 116 | 9,09 | | | |
| Documento oficial | 2 | 1 | 3 | 6 | 6 | 4 | 11 | 12 | 7 | 3 | | | 56 | 4,39 | | | |
| Doação | 1 | | 1 | | | 1 | | | | | | | 4 | 0,31 | | | |
| Curso | 4 | 1 | 2 | 2 | 8 | 3 | 6 | 12 | 7 | 9 | 3 | | 58 | 4,55 | | | |
| Ferramenta | 2 | | 1 | 2 | 8 | 5 | 2 | 6 | 3 | | | | 38 | 2,98 | | | |
| Total de ações | 163 | 24 | 54 | 101 | 120 | 114 | 155 | 147 | 126 | 149 | 60 | 2 | 1276 | 100 | | | |

Fonte: a autora, a partir de dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal (2025).

É possível observar que, dos 20 tipos de ações, os encontros e as auditorias foram os mais frequentes. O primeiro representa 22,02% (281) do total das menções de ações, e de forma semelhante, o segundo tipo mais mencionado, que são auditorias, representam 20,92% (267) do total das menções de ações. Evidenciando a opção do TC por diferentes formatos de atuação no controle da política educacional, uma vez que cada uma dessas ações foi classificada em um dos grupos acima, revela tanto a ênfase em estratégias de caráter orientador e de disseminação de conhecimento quanto em mecanismos de controle técnico e formal.

Os demais tipos de ações possuem representatividade inferior em relação aos encontros e as auditorias, são eles: publicações (9,09%), projetos (6,19%), levantamentos (5,72%) e monitoramentos (5,56%). Este último ainda guarda relação direta com as auditorias, uma vez que se destina à avaliação, pelo TC, do nível de implementação dos achados e das recomendações formuladas no processo de auditoria, ou seja, acabam derivando dessa ação (Intosai, 2021).

O restante das menções refere-se a tipologias de menor expressividade no conjunto das ações, cuja ocorrência varia de 0,24%, que é o caso das visitas técnicas, a no máximo 4,39%, correspondentes aos documentos oficiais. Esses percentuais evidenciam que, embora os TC realizem diferentes tipos de ações no controle da política educacional, os encontros e as auditorias assumem maior centralidade, mesmo se configurando como modelos tão distintos, uma vez que os demais formatos, apesar de presentes, têm menor representatividade, sendo mobilizados de forma mais secundária pelos órgãos.

Quando comparado o número de menções dos dois grupos em que os tipos de ações foram classificados, verifica-se que o primeiro, que trata daquelas ações voltadas para o controle formal da política educacional, concentra 552 registros (43%), ao passo que o segundo, reservado àquelas com viés mais orientador e de disseminação de conhecimento, totaliza 724 menções (57%). Desse modo, apesar das ações de controle formal ocuparem um lugar significativo na atuação das cortes de contas, as do segundo grupo, que se configuram como mecanismos de atuação menos formais, têm recebido maior ênfase nas iniciativas de controle do órgão.

Esse resultado sugere uma atuação mais voltada para a orientação, também disseminação de conhecimentos por parte dos TC, principalmente através da realização de encontros, como os eventos, e de publicações, que versam sobre diferentes temáticas e têm como finalidade divulgar as ações conduzidas pelo órgão e orientar os jurisdicionados na condução e execução de políticas educacionais diversas, como transporte, alimentação,

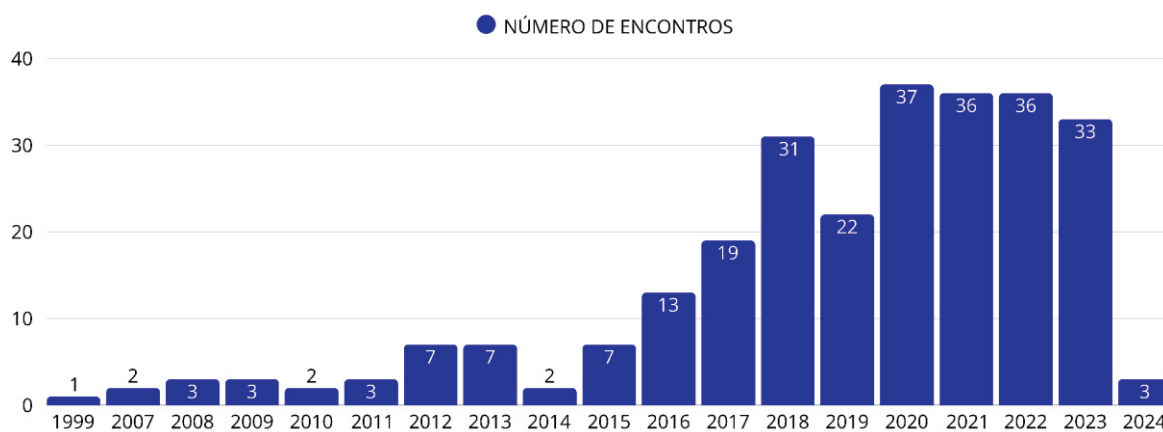
conectividade, aulas remotas, Fundeb, funcionamento dos conselhos, formação de professores, entre outras.

Ademais, a maior expressividade na realização de ações que se caracterizam por sua regulamentação reduzida e, por conseguinte, dispõem de menor padronização, evidencia o alto grau de discricionariedade dos TC na condução das iniciativas de controle da política educacional. Essa margem de decisão pode se manifestar na definição do formato da ação, no modo de divulgação, na metodologia empregada, na seleção dos enfoques de análise e orientação, entre outros aspectos. Esses diferentes padrões de controle reverberam, ainda, em distintos graus de cobrança a que os gestores públicos são submetidos. Em outras palavras, alguns podem ser expostos a maior rigor e intensidade de controle, enquanto outros enfrentam exigências mais brandas.

Como visto, os encontros correspondem ao maior número de ações publicizadas e mapeadas na pesquisa. Trata-se de ações voltadas para apresentação, discussão e disseminação de conhecimento, como palestras, seminários, oficinas, capacitações, fóruns, formações, podcasts e reuniões. Cabe salientar, ainda, que as menções mapeadas se referem a encontros realizados pelos próprios TC, excluindo-se, portanto, aqueles de autoria de outros órgãos e entidades em que os membros dos TC estiveram participando apenas como convidados.

O gráfico 7, a seguir, mostra que os encontros passaram a constituir a pauta de trabalho dos TC de forma mais expressiva a partir do ano de 2015, alcançando seu ápice em 2020, com 37 registros, período marcado pela pandemia da Covid-19, em que os encontros virtuais ganharam destaque, inclusive no âmbito dos TC.

Gráfico 7 - Distribuição temporal do número de menções dos encontros realizados pelos Tribunais de Contas (1996 a 2024)



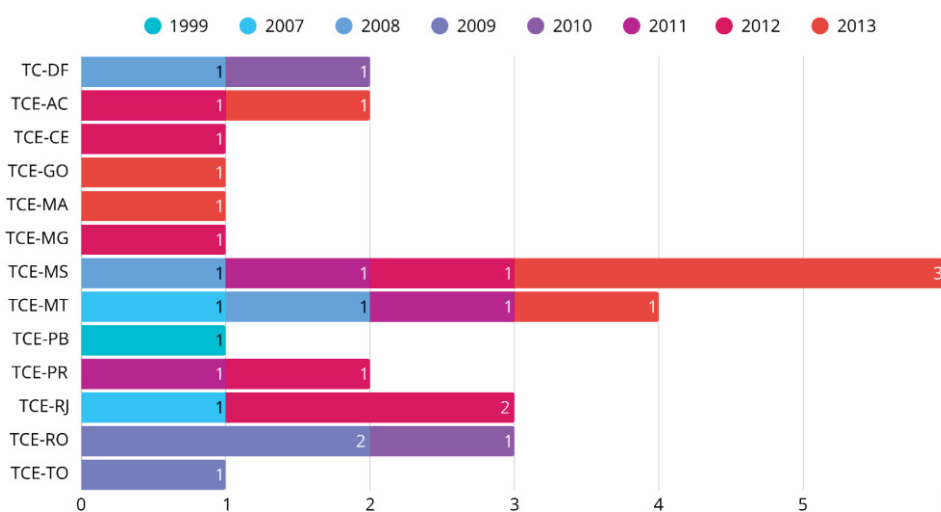
Fonte: a autora, a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

Os dados revelam que, no período anterior à aprovação do PNE, as iniciativas dos TC nesse formato foram menos frequentes, com maior recorrência apenas nos anos de 2012 e 2013, que apresentaram sete menções cada. Nesse sentido, seria possível pontuar que a temática da educação passou a compor a pauta dos encontros realizados pelo TC de forma mais expressiva e crescente apenas após o ano de 2015.

A partir do ano de 2014, observa-se um crescimento gradual e constante, com exceção do ano de 2019, que apresenta uma queda em relação ao ano anterior - de 31 para 22 menções, e do ano de 2024, que elenca apenas três registros. Todavia, conforme mencionado anteriormente, infere-se que a diminuição no número de menções no ano de 2024 esteja atrelada a dificuldades no acesso às informações, e não a uma queda efetiva no número das ações. Esses dados sinalizam para uma mudança no perfil de atuação dos TC, que passaram a utilizar, nos últimos anos, como mecanismo mais recorrente, os encontros.

O gráfico 8 mostra o número de menções aos encontros por TC analisado, considerando o recorte temporal que antecede a aprovação do PNE (1996 a 2013). Verifica-se que, dos 26 TC estaduais, 12 realizaram alguma ação dessa natureza, bem como o TC-DF, com destaque para o TCE-MS (6 menções) e o TCE-MT (4 menções). Nos demais, esse modelo de atuação foi menos frequente ou sequer registrado, como é o caso dos outros 14 TC, nos quais não foram mapeadas nenhuma ação desse tipo. Nesse sentido, pode-se destacar que, além dos encontros não serem utilizados com frequência no período de 1996-2013, eles também não eram mobilizados por nem metade dos TC.

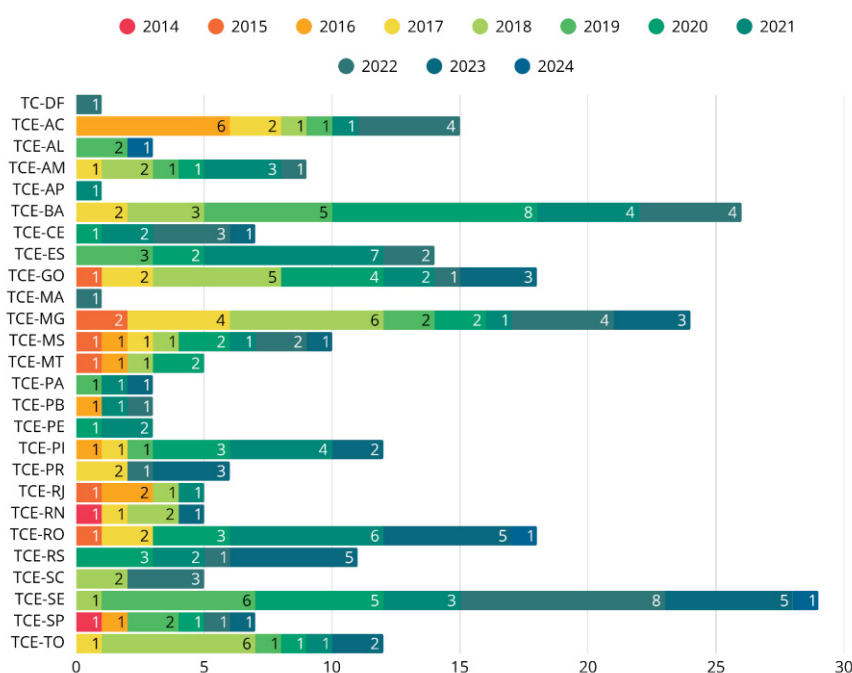
Gráfico 8 - Distribuição temporal do número de menções das ações do tipo encontro por Tribunal de Contas (1996 a 2013)



Fonte: a autora, a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

Por outro lado, quando considerado o período de 2014 a 2024, constata-se não apenas um aumento da frequência das ações do tipo *encontro*, mas também a ampliação do número de TC que aderiram a essa prática. O gráfico 9 mostra que foram mapeadas menções de encontros em 25 TC estaduais e no TC-DF, ou seja, não foi localizada nenhuma menção apenas em um TC analisado (TCE-RR), de modo que todos os demais apresentam alguma menção desse tipo ação, que varia de um (TC-DF, TCE-AP, TCE-MA,) a 29 (TCE-SE) registros.

Gráfico 9 - Distribuição temporal do número de menções das ações do tipo encontro por Tribunal de Contas (2014 a 2024)



Fonte: a autora, a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

Entre os TC que mais realizaram encontros no período de 2014-2024 estão o TCE-SE (29), o TCE-BA (26) e o TCE-MG (24), que também figuram entre os TC com maior número de menções de ações no geral. No entanto, quando observado o período anterior (1996 a 2013), percebe-se que apenas o TCE-MG tinha um registro de encontro mapeado, enquanto os outros dois iniciaram o uso desse modelo de ação somente após o ano de 2017, e mesmo assim passaram a contabilizar um número expressivo de ações, o que revela a crescente valorização desse tipo de mecanismo no interior dos TC.

Ao comparar a média de ações do tipo *encontro* entre os dois recortes temporais, observa-se um crescimento expressivo, de aproximadamente duas menções por TC no período de 1996 a 2013 para cerca de nove no intervalo de 2014 a 2024. Essa expansão evidencia não apenas a concentração mais recente dessa prática, mas também uma mudança no padrão de

atuação dos TC, que passaram a adotar os encontros como estratégia privilegiada no controle da política educacional.

Todavia, apesar desse modelo de ação não prever nenhum tipo de sanção aos entes envolvidos, bem como remeter a práticas mais dialógicas, formativas e voltadas à disseminação de experiências exitosas e conhecimentos, não se pode inferir que a atuação do TC nesse contexto não incida ou influencie os processos de elaboração, implementação e avaliação das políticas educacionais. Como destacado anteriormente, as orientações e os encaminhamentos expressos pelos TC, ainda que em encontros, podem ser carregados pelo peso institucional atribuído à corte de contas.

Diante desse cenário, os gestores públicos podem buscar ajustar suas práticas e políticas de acordo com as interpretações expressas pelo órgão nesses eventos por receio de questionamentos ou responsabilizações futuras, como evidenciado na discussão apresentada por Lotta *et al.* (2024) acerca do fenômeno denominado de *apagão das canetas*, que se refere à interrupção, por parte dos gestores, dos processos de implementação de políticas públicas devido ao medo excessivo de serem responsabilizados por suas decisões.

À luz de Schedler (2004), essa situação ilustra a tensão entre as dimensões de *answerability* e *enforcement* da *accountability*. Se, por um lado, os encontros podem ser compreendidos como mecanismos de *answerability*, ao ampliar a circulação de informações, por outro, as diferenças de poder entre controlador e controlado projeta um efeito de *enforcement*, ainda que de forma indireta. Isso porque, conforme o autor, a efetividade da *accountability* depende não apenas da prestação de informações, mas também da possibilidade de sanção, que vai assegurar o cumprimento das normas. Assim, ainda que os encontros não gerem, de maneira direta, sanções aos gestores e aos entes fiscalizados, eles materializam um exercício de poder capaz de induzir comportamentos, confirmando a noção de que a *accountability*, para além de práticas pedagógicas e dialógicas, envolve relações de poder assimétricas e, portanto, também se caracteriza como um mecanismo de controle.

Ademais, quando não restritos aos membros dos TC e do próprio sistema de controle, os encontros podem se configurar como um espaço de diálogo, tanto com os entes submetidos aos processos fiscalizatórios quanto com a sociedade. Nessa perspectiva, ter-se-ia um fortalecimento do sistema de *accountability*, na medida em que tais iniciativas favorecem a transparência das ações, a prevenção de abusos de poder e a construção de um sistema de controle mais equilibrado, com a participação e a escuta de diferentes atores (O'Donnell, 1998).

Por outro lado, os encontros também se configuram como um espaço de projeção das ações dos TC, no sentido de promoção de suas ações perante a sociedade. Com base no

referencial de Arantes e Moreira (2019), essa dinâmica pode ser interpretada como expressão de um ativismo político estatal, uma vez que, mais do que instrumentos voltados unicamente ao fortalecimento da *accountability*, esses espaços podem servir como estratégias de afirmação institucional, em que os TC buscam, além de fortalecer sua função como agentes de controle e defender a garantia do direito à educação, reafirmar sua autonomia e relevância perante a sociedade.

Assim, é possível concluir que, apesar desses instrumentos de controle não se configurarem como ferramenta recente, uma vez que já vinham sendo utilizadas pelos TC anteriormente, a intensificação e disseminação de seu uso na última década altera o padrão de atuação dos TC, que passam a mobilizar estratégias de diálogo, troca de informações e acompanhamento contínuo da política pública em suas diferentes fases.

Por fim, ressalta-se que a existência desses diferentes tipos de procedimentos evidencia, ainda, a complexidade da atuação dos TC na área da educação, que somada às fragilidades encontradas nas instituições executoras, pode acarretar a paralisação do processo de implementação de políticas públicas (Lotta *et al.*, 2024), ou o atendimento integral das recomendações feitas pelo órgão, sem qualquer espaço para ponderação sobre sua viabilidade administrativa, orçamentária ou pedagógica.

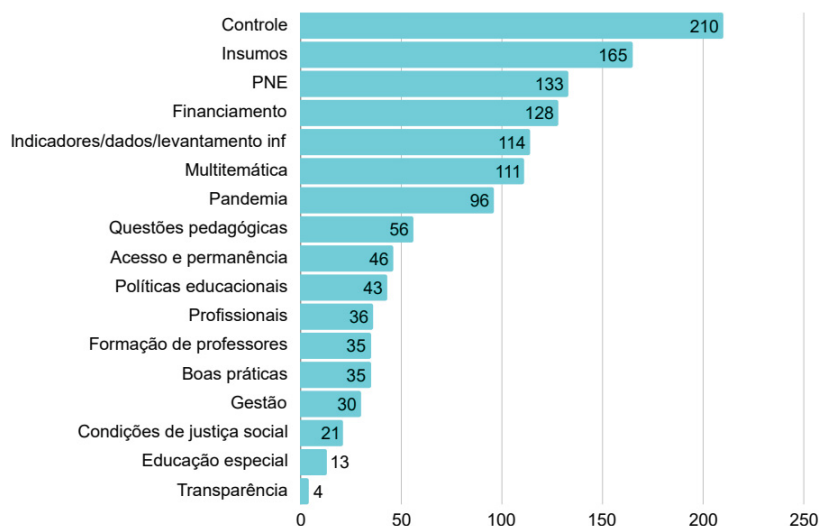
5.2.2 As temáticas das ações realizadas pelos Tribunais de Contas no controle da política educacional

Os dados apresentados até o momento evidenciam uma ampliação da atuação do TC no controle da política educacional, ainda que não de forma homogênea em todo contexto brasileiro. Diante desse cenário, uma questão central para compreender a atuação do órgão é o levantamento de quais pautas têm constituído essa agenda de atuação, ou seja, quais políticas têm sido tomadas como escopo de análise pelo TC. Esse exame é fundamental porque permite identificar não apenas a abrangência e a profundidade do controle exercido pelos TC, mas também as prioridades que orientam a ação do órgão.

Com base na leitura do título de cada uma das menções de ações e no exame do seu objetivo, elas foram organizadas e classificadas em 17 categorias de análise temática: financiamento; PNE; insumos; profissionais; questões pedagógicas; acesso e permanência; gestão; multitemática; indicadores/dados/levantamento de informações; políticas educacionais; boas práticas; transparência; controle; condições de justiça social; educação especial; pandemia;

e formação de professores. O gráfico 10 apresenta o número de menções das ações em cada uma dessas categorias.

Gráfico 10 - Distribuição do número de menções das ações por categoria temática (1996-2024)



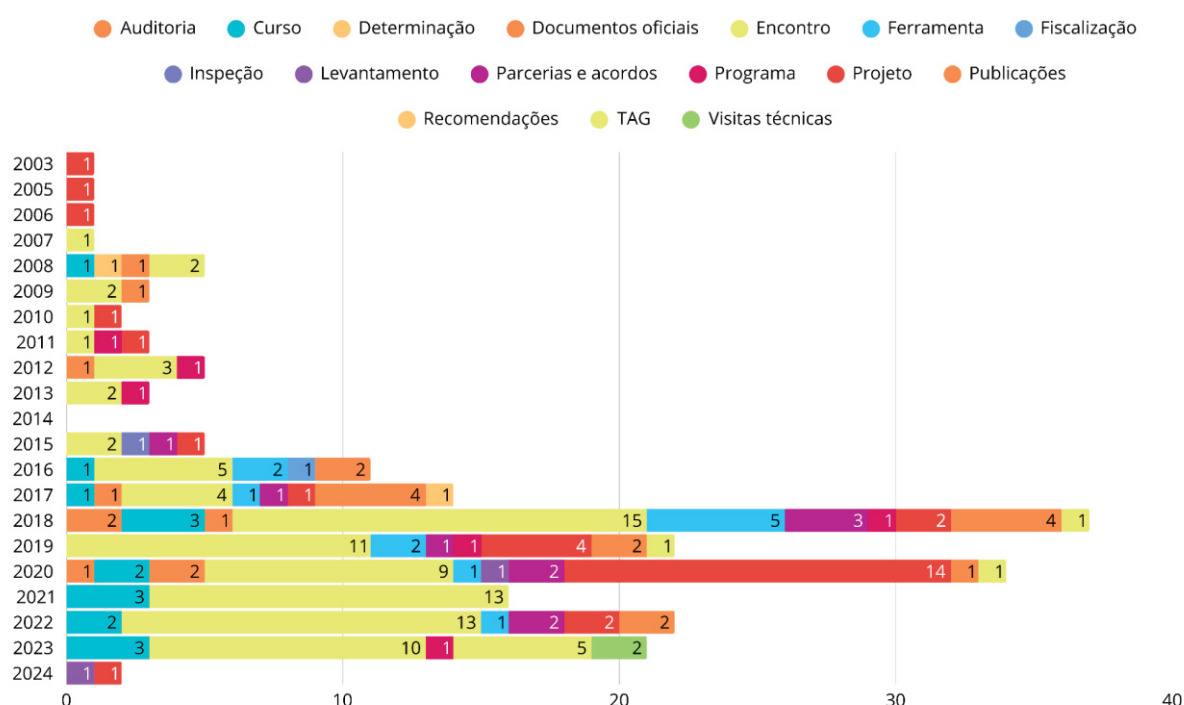
Fonte: a autora, a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

De acordo com os dados apresentados nesse gráfico, é possível agrupar as categorias temáticas em três grandes conjuntos. O primeiro reserva-se às temáticas mais mencionadas, agregando seis categorias, que juntas somam 861 menções de ações (67%): controle (210); insumos (165); PNE (133); financiamento (128); indicadores/dados/levantamento de informações (114); e multitemática (111). No segundo conjunto estão aquelas com incidência intermediária, somando 241 registros (19%): pandemia (96); questões pedagógicas (56); acesso e permanência (46); e políticas educacionais (43). Por fim, o terceiro e último conjunto agrega as menções de ações com temáticas menos incidentes, que representam 14% do total (174 registros): profissionais (36); boas práticas (35); formação de professores (35); gestão (30); condições de justiça social (21); educação especial (13); e transparência (4).

Desse modo, observa-se que o primeiro conjunto concentra sozinho mais que a soma dos outros dois (67%), evidenciando a priorização dessas seis temáticas nas ações de controle realizadas pelos TC no âmbito da política educacional. Todavia, é possível verificar a existência de uma categoria que se destaca em relação ao número de menções, trata-se da temática *controle*, que sozinha, representa 16% do número total das menções de ações mapeadas. Nessa categoria foram classificadas as ações que versam sobre o controle interno, externo e social, os conselhos, o sistema de controle e seu correto preenchimento, a socialização de resultados de ações realizadas pelo TC e sua promoção como órgão de controle.

O gráfico 11, a seguir, mostra que, quando cruzados os dados da temática *controle* com o período em que foram realizadas e o tipo de mecanismo utilizado para sua execução, observa-se que essa temática recebeu maior atenção a partir do ano de 2018, em que o número de menções das ações que tratam deste assunto saltou de 16, em 2017, para 37 em 2018, ou seja, mais que dobraram. Ainda, apesar de os anos seguintes não registrarem patamares tão elevados, os números permaneceram acima da média dos períodos anteriores, com exceção de 2024, que como apontado anteriormente, está possivelmente relacionado a dificuldades metodológicas na coleta dos dados.

Gráfico 11 - Distribuição do número de menções das ações da categoria temática controle por tipo e ano (1996-2024)



Fonte: a autora, a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

Os dados mostram que estas menções, em grande medida, trata-se de ações do tipo *encontro* - 94 menções desse tipo, as quais versam sobre aspectos da própria atuação dos TC (42 menções), sobre conselhos (22) e controle social (11), bem como sobre cidadania (3 menções), controle da administração pública (1 menção), controle de gastos (5 menções), controle de políticas (6 menções), gestores (1 menção) e funcionamento de sistemas (3 menções). Além dos encontros, os *projetos* também aparecem como um dos tipos de ações mais realizadas, quando considerada a temática *controle*. São 30 registros mapeados, que tratam da atuação dos TC junto a escolas com o intuito de explicar as atribuições do órgão e promover o controle social (14 menções), do controle de políticas públicas, que se refere ao *Projeto Integrar*

(13 menções), e em menor medida, do controle social (1 menção), dos conselhos (1 menção) e do controle de gastos (1 menção).

Desse modo, o salto expressivo no ano de 2018, bem como a consolidação do número elevado de menções nos anos seguintes, demonstram que o TC tem atuado fortemente, principalmente por meio de encontros e programas, dentro de uma pauta que lhes é subjacente, que são os assuntos relacionados ao controle, de modo especial, promovendo suas práticas de fiscalização e tratando da atuação dos conselhos de controle e acompanhamento social.

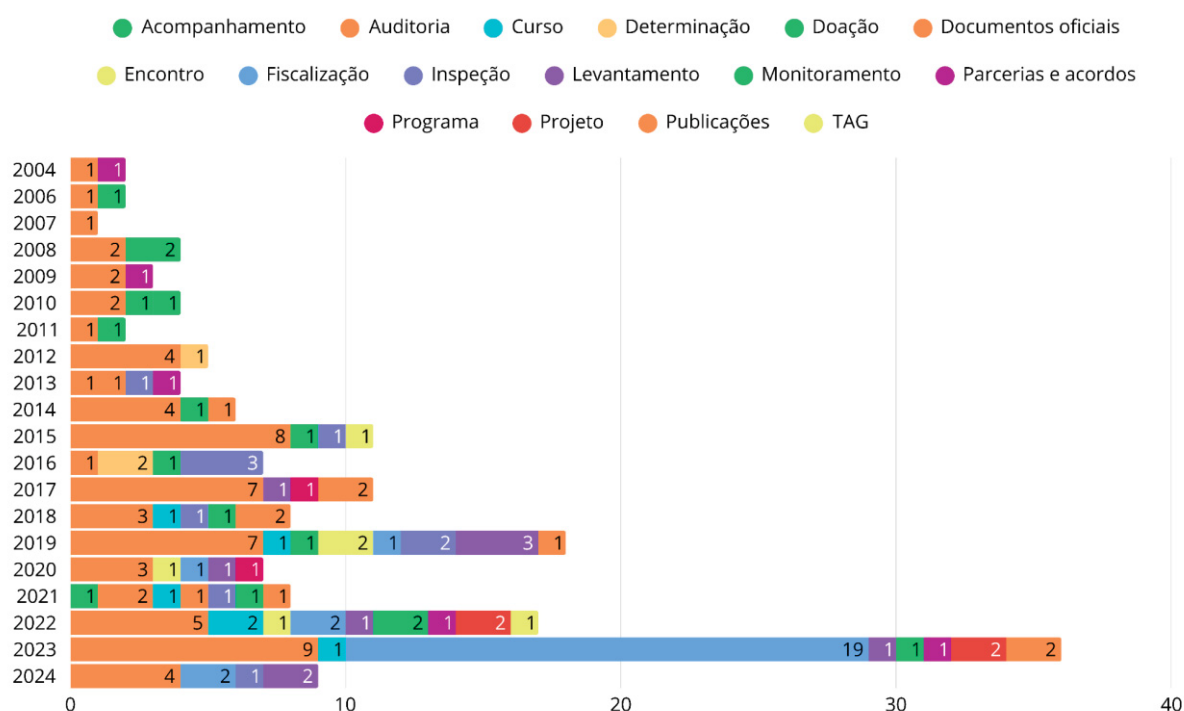
De acordo com os dados publicizados e mapeados na pesquisa, todos os TC estaduais e o TC-DF apresentam alguma ação que tem a temática *controle* como objeto central, sendo os que mais atuaram nessa pauta o TCE-MG (27 menções), o TCE-SE (22 menções), o TCE-BA (20 menções) e o TCE-TO (19 menções). Os demais registraram de uma (TCE-AP) a 13 menções de ações (TCE-PR) sobre a temática.

De volta ao conjunto com maior número de menções, a categoria *insumos* (165 menções) congrega ações que tratam do acesso à internet (1 menção), água e saneamento (6 menções), alimentação (25 menções), doações (4 menções), instalações físicas (75 menções), materiais pedagógicos (2 menções), organização e funcionamento (2 menções), qualidade (3 menções) e transporte (47 menções).

Percebe-se que, assim como na categoria temática *controle*, a análise do tema *insumos* também se aproxima de um escopo tipicamente apreciado pelos TC. Isto porque, tradicionalmente, os TC realizam exames de contratos, convênios e processos licitatórios de seus entes jurisdicionados (Brasil, 1988), que tratam, em grande medida, da aquisição e do gerenciamento de insumos, como compra de materiais didáticos, equipamentos escolares, transporte e alimentação, reformas e construções de instituições educacionais, entre outros. Desse modo, ao se debruçaram sobre os aspectos mencionados nessa categoria temática, os TC o fazem a partir de um repertório técnico já consolidado em suas ações precípuas. Ademais, os insumos constituem uma dimensão mais tangível e visível da política educacional, o que torna sua verificação mais objetiva e favorece a elaboração de proposições de melhorias para área.

O gráfico 12, na página seguinte, ilustra a distribuição das menções de ações que tratam da temática *insumos*, considerando os diferentes modelos de instrumentos utilizados pelos TC e o período em que foram realizadas.

Gráfico 12 - Distribuição do número de menções das ações da categoria temática insumos por tipo e ano (1996-2024)



Fonte: a autora, a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

Diferente da categoria temática *controle*, que congregava ações, em sua maioria dos tipos *encontros* e *projetos*, as que versam sobre *insumos* referem-se predominantemente a *auditorias* (68 menções), e de forma mais pontual, a *fiscalizações* (25). Esses dois tipos de ações foram classificados como mecanismos mais formais de controle, que dispõem de certo grau de normatização e padronização entre os TC.

O vínculo entre a temática dos insumos e as ações do tipo auditoria e fiscalização sugere a preferência pelo uso de ferramentas mais sistematizadas, quando se trata de objetos de caráter concreto e diretamente observável. Isto porque podem ser examinados a partir de critérios técnicos previamente estabelecidos, permitindo, por exemplo, a sistematização de evidências, a comparação de padrões, a produção de relatórios mais consistentes e a continuidade da ação por meio outros mecanismos, como os de monitoramento e acompanhamento, ou até mesmo dar sustentação para emissão de pareceres nos processos de análise das contas. Os dados mostram, inclusive, que foram realizadas 11 ações de monitoramento nessa temática, que como discutido anteriormente, são procedimentos que derivam das próprias auditorias.

Observa-se que as auditorias com a temática *insumos* foram desenvolvidas de forma consistente em toda a série histórica, com destaque para os anos de 2015, 2017, 2019 e 2023, os quais registraram um maior número de ocorrências. Das 68 auditorias mapeadas, 33 analisam as instalações físicas das instituições educacionais, e outras 18, a situação do transporte escolar.

Já em relação às menções do tipo *fiscalização*, que foram registradas em maior medida no ano de 2023 (19 menções), referem-se à ação denominada *Operação educação: fiscalização ordenada nacional*, que conforme já citado, refere-se a uma ação conjunta da Atricon, do IRB e dos TC para verificar as condições da infraestrutura de escolas das redes estaduais e municipais em todo o país.

Os dados mostram que os TC que registraram maior número de menções de ações nessa temática foram o TC-DF (22), o TCE-TO (15) e o TCE-PE (14), e o único TC estadual que não apresentou nenhuma menção nesta categoria foi o TCE-AP. Desse modo, é possível pontuar que a temática *insumos* está, de fato, incorporada à agenda de fiscalização dos TC na área da educação, além de manter uma trajetória de expansão nos últimos anos, com especial destaque para o ano de 2023.

Destaca-se que esse é um assunto relevante para área educacional, uma vez que os insumos se constituem como uma condição objetiva de qualidade (Dourado; Oliveira, 2009). Como ressaltam Dourado e Oliveira (2009), a qualidade da educação é um fenômeno complexo e multidimensional, que não pode ser reduzido apenas à presença de insumos mínimos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, embora também não seja possível assegurá-la na ausência desses elementos.

O fato dessa questão ter figurado entre as temáticas de maior recorrência nas ações dos TC reforça sua centralidade, ao mesmo tempo em que evidencia fragilidades relacionadas à oferta de condições adequadas. Essa preocupação encontra-se expressa no próprio PNE, ao estabelecer, em uma de suas estratégias (20.7), a necessidade de assegurar investimentos contínuos na aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos, bem como em materiais didáticos, alimentação e transporte escolar (Brasil, 2014a).

Entretanto, a efetivação desses padrões mínimos de qualidade não pode ser analisada sem considerar a capacidade orçamentária dos municípios, uma vez que a garantia de padrões mínimos de qualidade requer investimento adequado, considerando ainda as “dificuldades para garantir padrões mínimos de qualidade na educação em um país tão diverso em aspectos territoriais, econômicos, sociais, políticos e culturais” (Schneider, 2014, p. 190). Nesse sentido, torna-se ainda mais relevante a colaboração técnica e financeira do governo federal na efetivação de uma educação com padrões mínimos de qualidade para todos (Schneider, 2014).

A terceira categoria temática com maior número de menções é a que trata do *PNE*, a qual elencou 133 registros. Entre os aspectos abordados nessas ações estão: implementação dos planos, sem tratar de um elemento específico (53); acompanhamento das metas em geral (32); compatibilidade do plano municipal com o PNE e o PEE (6); elaboração do plano (5);

compatibilidade do PNE com as peças orçamentárias, como a LDO, LOA e o PPA (5); atuação do TC no controle do PNE (4); e ações que abordam especificamente uma meta do PNE, sendo elas: meta 1 (15); meta 3 (5); meta 2 (2); meta 6 (2); meta 18 (2); meta 5 (1); e meta 11 (1).

É possível observar que a maioria das ações se dedica à análise da implementação dos planos de maneira mais ampla (53 menções), sem um foco específico, ou seja, os TC buscam verificar junto aos entes federados se estão considerando, em sua organização e prática, a Lei nº 13.005/2014, que institui o PNE. No entanto, há um conjunto expressivo de ações que se atenta ao acompanhamento das metas estabelecidas no plano, seja de forma abrangente (32 menções) - quando não especificam qual das 20 metas ou mencionam mais de uma simultaneamente - seja de forma pontual, ao elencar uma meta específica (28 menções).

Nos casos em que os TC escolhem olhar para o cumprimento de uma única meta, destaca-se a meta 1 (15 menções), que trata do atendimento na Educação Infantil por meio da universalização da pré-escola (4 e 5 anos de idade) e da ampliação do número de vagas na creche (0 a 3 anos de idade). As demais metas aparecem de forma menos representativa, e a maioria delas sequer é mencionada. Chama a atenção, em especial, a ausência de referências à análise da meta 20, que trata da ampliação do investimento público em educação, a qual parece reservar conexões diretas com a função de análise das contas realizada pelos TC. Ao observar os recursos disponíveis pelos entes federativos, bem como a priorização dos gastos realizados, o TC poderia indicar em que medida os administradores públicos têm deixado de cumprir o que preceitua o PNE, seja em razão de limitações orçamentárias ou devido à eleição de outras frentes de despesas.

Nesse sentido, a análise da meta 20 parece estabelecer relação direta com o campo de atuação típico dos TC. Ademais, o não alcance desta meta acaba por impactar diretamente o alcance das demais, considerando o que Baker (2018) pontuou a respeito de não poder se esperar resultados significativamente diferentes diante da limitação imposta pelos recursos disponíveis, que não possibilitam seu alcance, isto é, como atingir metas e objetivos que demandam maior aporte financeiro diante da indisponibilidade ou insuficiência de recursos? Portanto, questiona-se se, ao cobrar o cumprimento das metas estabelecidas no PNE, os TC dialogam com aspectos ligados à capacidade financeira dos entes federativos, considerando que esse órgão dispõe de informações integrais sobre tal dimensão.

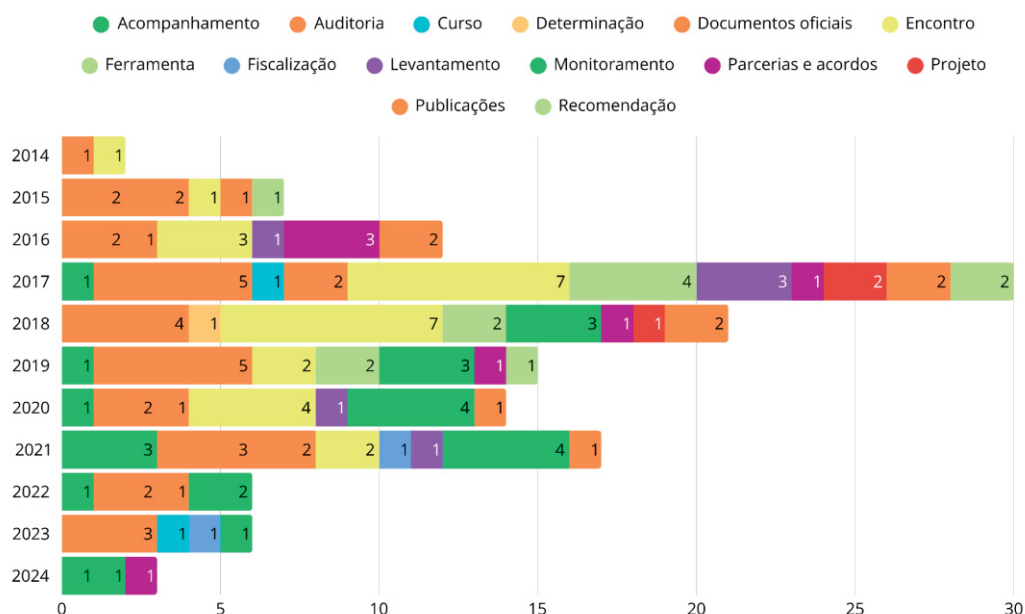
Nas menções das ações coletadas, não foi observada referência a essa triangulação de informações entre a situação do cumprimento do PNE e o cenário orçamentário dos estados e municípios. Foram localizadas apenas cinco menções de ações que tratam da compatibilidade do PNE com as peças orçamentárias, como a LDO, LOA e o PPA. Esse aspecto é de absoluta

relevância para o alcance das metas e estratégias dos planos de educação, uma vez que a ausência dessa previsão inviabiliza a aplicação de recursos durante o exercício financeiro, de modo que se o gestor não previr aporte orçamentário para implementação das metas nesses instrumentos, dificilmente elas serão alcançadas.

Em relação ao tipo de ação localizada na categoria temática PNE, comparado com as categorias anteriores - controle e insumos -, há uma distribuição menos desigual. Todavia, apesar dessa relativa uniformidade, existem alguns tipos de ações que registraram maior número de menções, como é o caso das auditorias (29), dos encontros (27) e dos monitoramentos (18). Os demais tipos de ações foram utilizados de uma (determinação) a nove vezes (documentos oficiais e publicações). Ademais, observa-se que, quando somado o número de menções das ações de monitoramento (18) e acompanhamento (8) junto às auditorias (29), uma vez que essas ações derivam dos processos de auditoria, há maior montante de menções dessa temática (55), o que evidencia uma ação sistemática e contínua dos TC no acompanhamento da efetivação dos planos de educação, ainda que de forma mais pontual em determinadas metas.

Os dados apresentados no gráfico 13, na página seguinte, ainda mostram um crescimento contínuo entre os anos de 2014 a 2016, com um salto no número de menções no ano de 2017, que tem o maior registro de ocorrências no período analisado (30). Nos anos seguintes, apesar do decréscimo em relação a 2017, a quantidade de menções localizadas sobre o PNE se mantém elevada, com redução apenas após o ano de 2022. Desse modo, apesar de essa temática ocupar a terceira posição entre o número de menções nas ações dos TC, observa-se que, diferentemente das categorias anteriores, as iniciativas de controle relacionadas ao PNE iniciaram apenas após a sua aprovação, em 2014, enquanto as demais apresentaram registros desde o ano de 1996. Esse dado evidencia a ampla inserção e priorização da temática na agenda de controle dos TC, que parecem ter tomado o PNE como uma de suas principais referências de atuação no período.

Gráfico 13 - Distribuição do número de menções das ações da categoria temática PNE por tipo e ano (1996-2024)



Fonte: a autora, a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

Diante desse cenário, apenas três TC (TCE-MA, TCE-RJ e TCE-RR) não apresentaram nenhuma menção a ações relacionadas ao PNE. Os demais 24 TC registraram, no mínimo, uma iniciativa vinculada à temática, com destaque para o TCE-MG (23 menções), o TCE-SC (13), o TCE-BA (11) e o TCE-PR (10), que demonstram maior engajamento nessa pauta, inclusive por meio da criação de projetos voltados especificamente para o controle dessa política, quais sejam: projeto *Educação é da nossa conta* (TCE-BA); projeto *Na ponta do lápis* (TCE-MG); e projeto *TCE Educação* (TCE-SC).

Outro aspecto relevante na disseminação de ações sobre o PNE refere-se às recomendações feitas pela Atricon na Resolução nº 3/2015, que versa sobre as diretrizes que devem ser observadas pelos TC no controle da educação, entre elas o cumprimento das metas do PNE. Esse documento fundamentou ainda outras ações, como o Acordo de Cooperação Técnica e Operacional, objetivando o desenvolvimento de ações relativas à implementação do PNE (2016); o Relatório da Atricon-IRB a respeito da fiscalização das metas do PNE (2016); o Acordo de Cooperação firmado entre Atricon, IRB, MEC e o FNDE para realização de ações conjuntas relativas à implementação dos Planos de Educação (2022); a Nota Recomendatória Conjunta nº 3/2023, que aprova Diretrizes para o Controle Externo sobre a compatibilidade das peças orçamentárias com os planos de educação e para as audiências públicas, transparência, controle social, execução orçamentária e financeira e prestação de contas das ações relativas ao planejamento (2023). Todo esse arcabouço normativo e orientador parece ter repercutido

diretamente na atuação dos TC estaduais e do DF em relação no que diz respeito à temática do PNE.

Além disso, a partir do ano de 2017, a fiscalização do PNE foi incorporada como um dos critérios da dimensão educação no MMD-TC, instrumento que avalia a atuação dos TC do país. Desse modo, a inclusão do PNE no MMD-TC pode ser vista como um fator de indução do processo de fiscalização dos planos, potencializando sua priorização na pauta de atuação dos TC, sob o risco da ausência de iniciativas acarretar desempenhos insatisfatórios aos órgãos nessa avaliação institucional.

Desse modo, observa-se uma articulação nacional no controle da implementação do PNE por parte dos TC, mobilizados pela Atricon e, na sequência, pela inclusão da análise dos planos como um critério avaliativo no MMD-TC. Nesse sentido, observa-se que a Lei nº 13.005/2014 foi incorporada como um referencial de fiscalização na prática dos TC, embora haja variações na atenção dedicada às diferentes metas, bem como ausência de articulação com a capacidade orçamentária e a priorização dos gastos pelos entes municipais e estaduais. Isso limita a capacidade de avaliar se os recursos disponíveis são suficientes para a implementação efetiva das metas e estratégias previstas nos planos de educação.

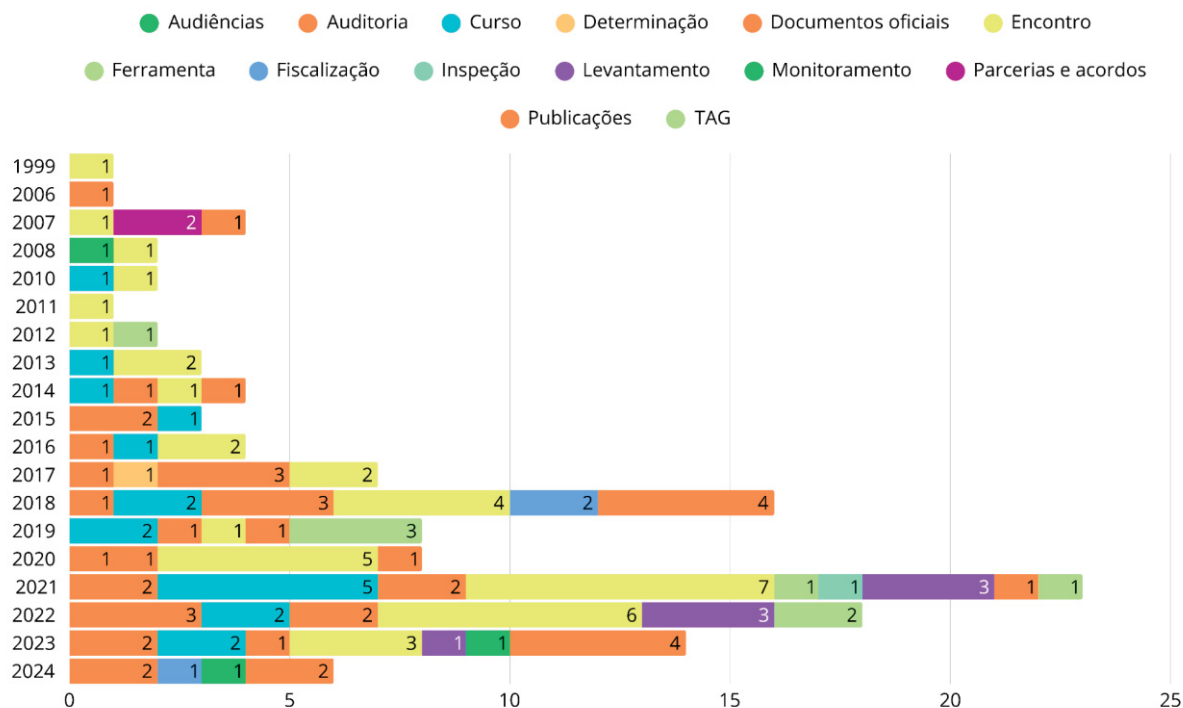
Outra categoria temática pertencente ao conjunto com o maior número de menções é a que trata do assunto *financiamento* (128). Foram elencadas, nessa categoria, as ações que versam sobre: Fundeb (47); uso de recursos (27); contratos (6); Fundef (6); PDDE (5); caixa escolar (4); limites constitucionais (4); MDE (4); instrumentos de planejamento (3); prestação de contas (3); sistema (3); legislação (3); aquisições emergenciais (2); PNAE/PNATE (2); profissionais (2); controle social (2); ICMS (2); orçamento (1); publicização de dados (1); e salário educação (1). Destaca-se que, apesar dos assuntos tratados nessa categoria temática referirem-se ao financiamento educacional, não foram elencadas, aqui, as ações que tratam unicamente da análise das prestações de contas, pois conforme explicado na metodologia do trabalho, elas não fizeram parte do objeto de análise desta tese.

É possível observar a existência de uma variedade de assuntos tratados dentro da temática do financiamento, com destaque para os relacionados ao Fundeb, que além de se configurar como a principal política de financiamento do país, também compõe o escopo de análise dos TC, que verificam a correta aplicação dos recursos do Fundo, de acordo com o que estabelece a legislação que o regulamenta, a Lei nº 14.113/2020.

Além da diversidade de assuntos que integram essa temática, também se destaca a utilização de diversos instrumentos de controle, conforme ilustrado no gráfico 14, o qual apresenta a distribuição das menções de ações relacionadas ao financiamento, considerando os

distintos modelos de instrumentos utilizados pelos TC e o período em que essas ações foram realizadas.

Gráfico 14 - Distribuição do número de menções das ações da categoria temática financiamento por tipo e ano (1996-2024)



Fonte: a autora, a partir de dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

De acordo com esses dados, o tipo de ação mais recorrente na temática *financiamento* foram os encontros (39), seguidos dos cursos (18), publicações (17), auditorias (15), documentos oficiais (14), além das outras menções que, conforme apresentado no gráfico 14, aparecem com menor incidência. Essa configuração evidencia uma atuação predominantemente de caráter orientador por parte dos TC, que parece ter priorizado a promoção de formações e disseminação de informações sobre a correta aplicação dos recursos educacionais.

Esse formato de atuação guarda especial relevância e potencialidade, considerando a expertise do órgão nessa temática, bem como as fragilidades técnicas e administrativas que ainda se fazem presentes em determinados contextos, sobretudo em secretarias de educação de municípios de menor porte, que enfrentam maiores dificuldades para lidar com a complexidade do financiamento educacional (Pinto, 2014). Tais fragilidades tornam-se ainda mais evidentes diante da crescente complexidade dos marcos legais e normativos, como ocorre com as fórmulas utilizadas para a distribuição das receitas vinculadas ao Fundeb, que não apenas dificultam a compreensão de seu funcionamento, mas também representam um obstáculo adicional ao controle social da aplicação desses recursos (Bruno, 2024).

Em relação ao período que as menções das ações sobre a temática *financiamento* foram localizadas, observa-se que datam, inicialmente, de 1999, e seguem uma tendência de crescimento mais tímida nos anos seguintes, com uma ampliação significativa apenas no ano de 2018 e, posteriormente, em 2021, ano que registra o maior número de ocorrências na série apresentada (23 menções). Esse último marco temporal coincide com o período subsequente à aprovação da nova lei do Fundeb - Lei nº 14.113/2020, o que, em consonância com os dados anteriormente analisados, indica que essa atualização normativa funcionou como indutor da intensificação da atuação dos TC na temática, mobilizando-os a acompanhar de forma mais sistemática os desdobramentos e desafios impostos por essa nova regulamentação.

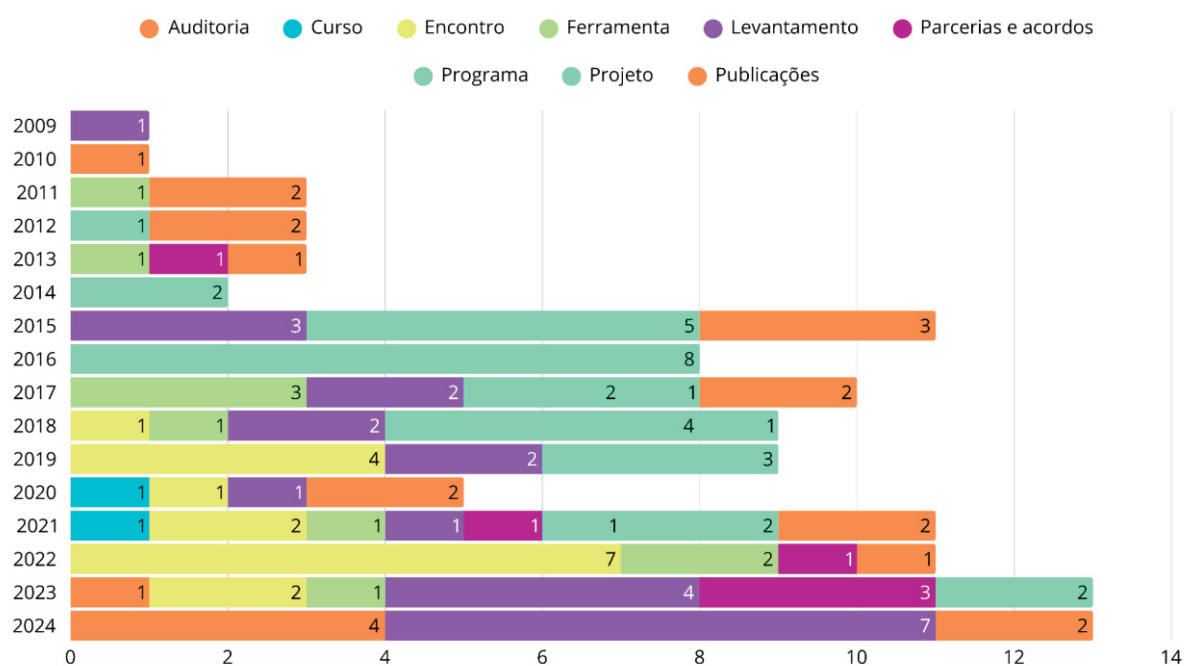
Entre os TC que registram maior número de menções na temática estão o TCE-MG (10) e o TCE-SE (10), seguidos do TCE-AM, TCE-BA, TCE-PB e TCE-SP, que apresentam igualmente oito ocorrências cada. Os demais TC variam entre sete (TCE-GO, TCE-MS) e uma (TCE-AL, TCE-AP, TCE-PE) menção, com exceção do TCE-AP, do qual não foi localizada nenhuma ação sobre a temática do financiamento. Isso evidencia que esse assunto constitui a agenda de atuação de praticamente todos os TC do país, ainda que em diferentes níveis de frequência, bem como que elas são realizadas, de modo predominante, por meio de ações de caráter orientador, com intensificação a partir da aprovação do novo Fundeb, no final do ano de 2020.

A quinta categoria temática com maior número de registros de menções é a denominada *indicadores/dados/levantamento de informações*, com 114 ocorrências. As ações listadas nessa categoria dialogam com os seguintes assuntos: IEGM (25); indicadores educacionais (20); Educação Infantil (6); Ideb (6); alfabetização (5); PNE (4); IEGE (4); gestão (4); avaliação de políticas (3); compartilhamento de dados (3); financiamento (3); infraestrutura (3); internet (3); sistema de controle (3); educação em tempo integral (3); conselho (2); profissionais (2); censo escolar (2); EJA (2); evasão (2); rendimento escolar e financiamento (2); Ensino Médio (1); educação indígena (1); equidade étnico-racial (1); fórum de educação (1); Fundeb (1); pandemia (1); e transporte (1).

Desse modo, as ações de maior expressividade referem-se ao IEGM, que como já discutido, trata-se de um índice, mapeado nas ações de 23 TC estaduais, que avalia a eficiência da gestão pública a partir de uma série de eixos temáticos, entre eles, a educação. Ademais, assim como na categoria temática PNE, a Educação Infantil destaca-se como a etapa mais recorrente na pauta de atuação dos TC também nessa temática, indicando ser a etapa em que os TC mais têm concentrado esforços.

Apesar do número elevado de assuntos, essa categoria registra menor variação em relação aos tipos de ações realizadas. Conforme pode ser observado no gráfico 15, a seguir, foram localizadas nove modelos de ações, e os de maior recorrência foram os programas (27), os levantamentos (23), as publicações (18) e os encontros (17). Isto porque esses modelos dialogam com a própria temática da categoria, que trata da realização de levantamento de informações, além da criação e divulgação de indicadores e dados educacionais.

Gráfico 15 - Distribuição do número de menções das ações da categoria temática indicadores/dados/levantamento de informações por tipo e ano (1996-2024)



Fonte: a autora, a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

As menções de ações nessa temática concentram-se, de forma mais expressiva e homogênea, a partir de 2015, com registro de oito a 13 ações no período, exceto no ano de 2020, em que foram contabilizadas apenas cinco menções. Nesse sentido, percebe-se que a realização de levantamentos e a criação e disseminação de dados e informações é uma prática consolidada no contexto dos TC, que ganhou maior visibilidade em 2015 e mantém um padrão semelhante de realização nos anos seguintes. Esse tipo de atuação, além de ter como objetivo a disseminação de conhecimentos, também subsidia a própria ação dos TC, no sentido de oferecer um panorama sobre o contexto educacional fiscalizado, e orientar suas análises e direcionamentos.

Ademais, as leis orgânicas dos TC preveem a obrigatoriedade do envio de documentos, resposta a diligências ou preenchimento de questionários, e o atendimento às solicitações do órgão, sob pena de sanções aos entes federados e demais responsáveis pela gestão de recursos

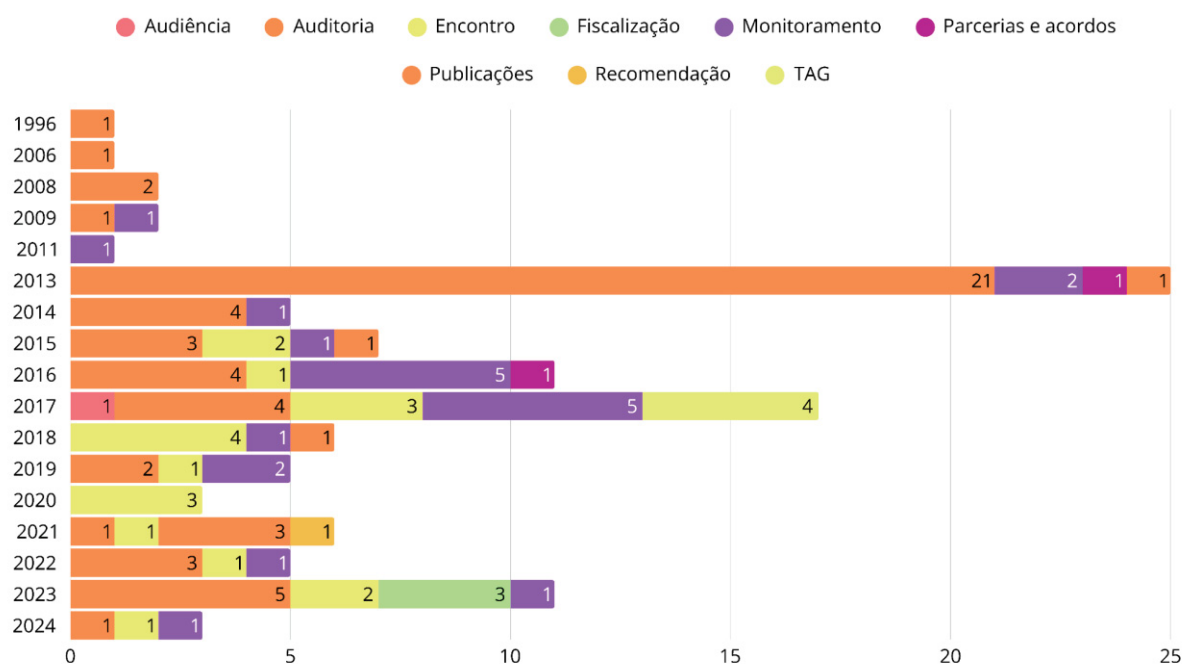
públicos, como pode ser observado no artigo 42 da lei orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992), que pontua: “nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto” (Brasil, 1992). Dessa forma, o atendimento compulsório às solicitações dos TC favorece a criação de bases de dados consistentes e atualizadas. Essa pode ser uma das razões para o destaque da temática da criação de indicadores, levantamento de dados e informações nas ações dos TC.

Os TC com maior recorrência de menções nessa categoria foram o TCE-MS (11), o TCE-MG (8) e o TCE-RO (8). Os demais registraram de uma (TC-DF, TCE-AM, TCE-RJ) a sete menções (TCE-RS, TCE-SE), com exceção do TCE-PA, do qual não foi localizada nenhuma menção de ação na temática. Desse modo, de forma semelhante aos casos anteriores, há uma disseminação de ações que tratam desse assunto no âmbito dos TC estaduais, de modo mais expressivo a partir do ano de 2015, que permanece até o ano de 2024, último ano considerado na série histórica.

No que diz respeito à última categoria temática pertencente ao grupo com maior número de menções, a denominada *multitemática*, foram registradas 111 ocorrências de ações. Essa categoria reúne iniciativas dos TC que não elegeram um único assunto como foco central, mas englobam diferentes temáticas em uma mesma ação, de modo que nenhuma delas se sobressai, o que inviabilizou sua alocação em outra categoria específica.

Nesse sentido, há menções de ações que tratam, por exemplo, de infraestrutura, PNE e indicadores; material didático, formação de professores, acesso e permanência dos estudantes; acesso à internet, à água potável, infraestrutura, financiamento e formação; entre outras variadas combinações. Destaca-se, no rol das ações desse grupo, a *Auditoria Coordenada no Ensino Médio* (2013), que conforme já apresentado anteriormente, refere-se à ação organizada pelo TCU e disseminada entre os TC estaduais, a qual aparece com bastante recorrência nessa temática (41 menções) e engloba diferentes assuntos em sua análise, como profissionais, gestão, financiamento e infraestrutura, como pode ser observado no gráfico 16, na página seguinte, que apresenta a distribuição das menções de ações relacionadas a essa temática, considerando os distintos modelos de instrumentos utilizados pelos TC e o período em que essas ações foram realizadas.

Gráfico 16 - Distribuição do número de menções das ações da categoria temática multitemática por tipo e ano (1996-2024)



Fonte: a autora, a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

O gráfico mostra que as ações que tratam de múltiplos temas são realizadas predominantemente por meio de instrumentos mais formais, como as auditorias (53) e os monitoramentos (22), que juntos somam 75 menções. O destaque para as ações desse tipo ocorre no ano de 2013, que registra o maior número de ocorrências e é correspondente à época de realização da *Auditoria Coordenada no Ensino Médio*. Observa-se, portanto, que embora as ações multitemáticas registrem um volume expressivo de menções, sua evolução não acompanha a tendência de crescimento contínuo identificada em outras categorias temáticas. Ao contrário, elas se caracterizam por picos específicos – em 2013, 2017 e 2023 – e nos demais anos, apresentam números reduzidos, variando entre uma e, no máximo, 11 menções.

Assim como nas categorias temáticas anteriores, o único TC que não conta com nenhuma menção é o TCE-AP, todos os demais registram, no mínimo, uma ação (TCE-AL, TCE-MA, TCE-PR, TCE-RR) até, no máximo, 11 (TCE-MS, TCE-PE). Isso evidencia a ampla disseminação de ações que tratam de várias temáticas entre os TC do país, ainda que com diferente número de ocorrência entre eles.

Por fim, problematiza-se a realização de ações com tão variados focos de análise, tendo em vista a complexidade de captar, em uma única iniciativa, a multiplicidade de dimensões e especificidades que envolvem o contexto educacional. Nesse sentido, há que se questionar em

que medida tais iniciativas são capazes de gerar não apenas diagnósticos amplos, mas também recomendações viáveis e ajustadas à realidade dos entes fiscalizados.

Desse modo, observa-se que algumas das temáticas com maior número de menções - controle, financiamento, insumos e indicadores/dados/levantamento de informações - se referem, de forma significativa, a assuntos que dialogam com o escopo analítico dos TC em ações tipicamente realizadas pela corte de contas, como a análise das contas dos administradores públicos e a fiscalização de contratos administrativos e licitações. No entanto, pondera-se que, ainda assim, dentro dessas categorias mais tradicionais, podem surgir temas que extrapolam o repertório usualmente mobilizado nos processos clássicos de análise, a exemplo dos assuntos que mencionam Ideb, alfabetização, gestão, educação em tempo integral, rendimento escolar e financiamento, equidade étnico-racial, entre outros.

Porém, além dessas quatro categorias, as outras duas parecem demonstrar menor relação com as atividades realizadas pelos TC em contextos mais tradicionais de atuação do órgão, trata-se das categorias *PNE* e *multitemática*. A primeira, que adentrou a pauta de fiscalização dos TC após a sua aprovação, coloca assuntos até então pouco explorados, ou mesmo não considerados pelos TC, como o acesso à Educação Infantil (meta 1) ou a compatibilidade entre as peças orçamentárias e as políticas que devem ser implementadas pelas redes de ensino.

Esse movimento revela não apenas a ampliação temática da atuação dos TC no campo da educação, mas também a coexistência de motivações de ordem exógena e endógena para esse movimento. De um lado, observa-se a influência de marcos legais e normativos externos, que atuam como indutores da abertura de novas frentes de controle, deslocando o foco das cortes de contas para áreas até então pouco exploradas. De outro, nota-se uma mobilização interna, articulada pelas próprias instituições representativas dos TC, que por meio da publicação de orientações e da definição de parâmetros avaliativos, como a inclusão da temática no MMD-TC, endossaram a necessidade de fiscalização dos planos de educação.

Ademais, quando observado o texto da Lei 13.005/2014, que institui o PNE 2014-2024, observa-se que a função explicitamente atribuída aos TC pelo legislador restringe-se ao fortalecimento de mecanismos e instrumentos que assegurem a transparência e o controle social dos recursos educacionais, com destaque à realização de audiências públicas, criação de portais de transparência e capacitação dos membros de conselhos do Fundeb (Brasil, 2014a). Trata-se, portanto, de um papel mais voltado ao fomento da *accountability* social e à garantia de acesso à informação, ações que dialogam com a atuação do TC no âmbito da categoria temática *financiamento*.

No entanto, ao analisar a categoria *PNE*, observa-se que o TC extrapola tal atribuição normativa, assumindo para si a tarefa de avaliar e acompanhar o cumprimento dos planos de educação, perpassando a avaliação de sua elaboração em consonância ao plano nacional, a articulação com os instrumentos de planejamento orçamentário, sua implementação, bem como o cumprimento de determinadas metas e estratégias. Tal incumbência é atribuída pela própria lei ao Conselho Nacional de Educação ao Fórum Nacional de Educação, ao MEC e às Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Brasil, 2014a).

Esse deslocamento de funções suscita questionamentos relevantes acerca da sobreposição de competências, bem como da existência de diálogo junto aos órgãos que receberam formalmente a atribuição de acompanhar o PNE. Soma-se a isso a necessidade de problematizar a capacidade institucional e metodológica do TC para desempenhar uma tarefa que extrapola o escopo tradicional de controle financeiro e orçamentário. Isto porque, apesar de as auditorias operacionais consistirem em um instrumento que permite a fiscalização e o acompanhamento de políticas públicas, tal capacidade não depende apenas de recursos internos, mas também da abertura do órgão para interagir com especialistas da área educacional e com a sociedade, de modo a assegurar que suas análises estejam ancoradas em referenciais técnicos e políticos que subsidiaram a própria elaboração dos planos.

Nesse sentido, Oliveira e Scaff (2022) pontuam que, diante das fragilidades na realização das conferências de educação para a efetivação do monitoramento dos planos de educação, bem como da ausência de relatórios periódicos relativos ao cumprimento de suas metas e estratégias, o controle externo, por meio da atuação do TC, tem ocupado esse lugar. No entanto, lembram que a participação e o controle social são pilares basilares tanto da democracia quanto do planejamento educacional participativo, de modo que também precisam ser considerados nesse processo, uma vez que “o envolvimento da sociedade no planejamento, implementação, monitoramento e avaliação apresenta-se como condição *sine qua non* para a materialização dos seus preceitos democráticos” (Oliveira; Scaff, 2022, p. 5).

Desse modo, a assunção pelos TC de um papel ampliado no acompanhamento da implementação do PNE, embora possa preencher lacunas institucionais relevantes, não está isenta de tensões e desafios. Por um lado, pode contribuir para suprir falhas de monitoramento e fortalecer a *accountability* no campo educacional, mas por outro, corre o risco de gerar sobreposição de competências, fragilidade analítica e enfraquecimento dos espaços participativos.

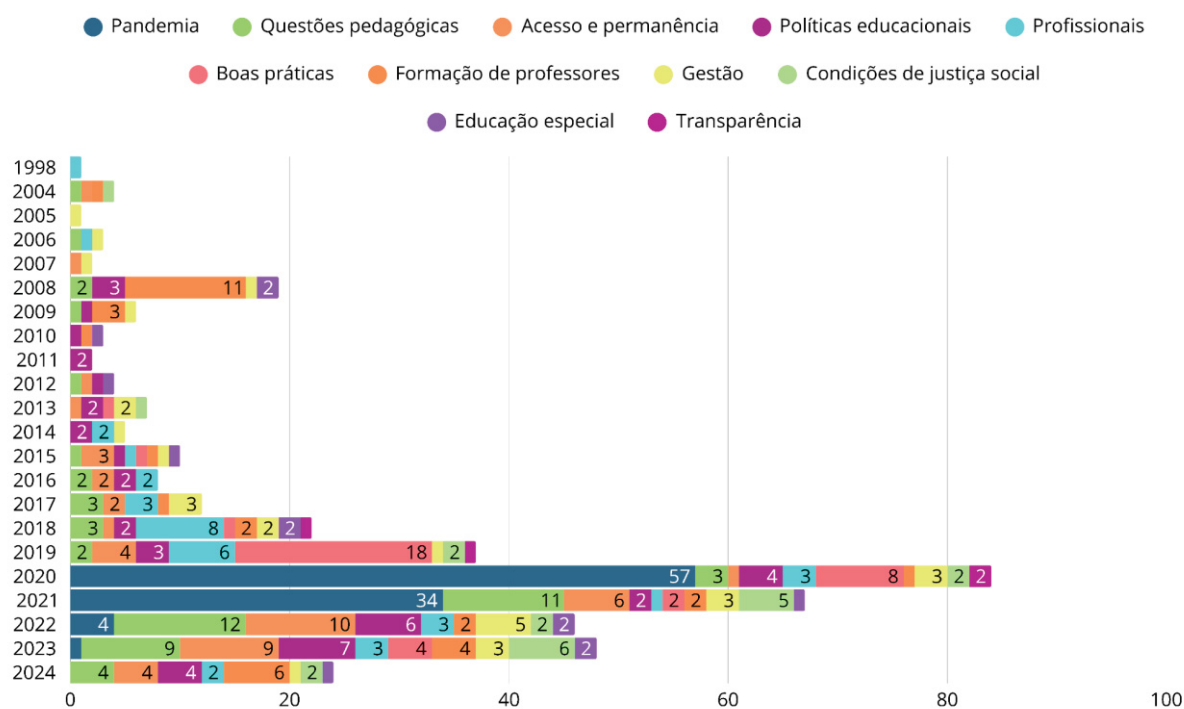
A segunda categoria que parece demonstrar menor relação com as atividades realizadas tradicionalmente pelos TC é a *multitemática*. Conforme observado anteriormente, essa

categoria abarca um amplo conjunto de assuntos que atravessam diferentes dimensões do campo educacional, incluindo áreas pouco exploradas até então e recentemente incorporadas à agenda de fiscalização do órgão. Tal amplitude revela uma expansão temática no escopo de atuação dos TC, bem como problematiza as intencionalidades e potencialidades desse alargamento para efetivação do direito à educação e promoção da *accountability*.

As demais temáticas presentes nas menções das ações dos TC e agrupadas nos conjuntos com incidência intermediária (96 a 43 menções) e menos incidentes (36 a 4 menções), apesar de registrar número menor de ocorrências, também refletem esse alargamento na pauta de atuação dos TC, uma vez que abordam assuntos que extrapolam o núcleo tradicional de fiscalização e adentram campos mais recentes e complexos da agenda educacional, sendo eles: pandemia (96); questões pedagógicas (56); acesso e permanência (46); políticas educacionais (43); profissionais (36); boas práticas (35); formação de professores (35); gestão (30); condições de justiça social (21); educação especial (13); e transparência (4).

O gráfico 17, na página seguinte, apresenta a distribuição dessas menções ao longo do período analisado e evidencia sua recente expansão, de modo especial a partir dos anos de 2020 e 2021, quando as ações relacionadas à temática *pandemia* passaram a ocupar de forma expressiva a agenda de atuação dos TC na área educacional. Observa-se, ainda, a relevância da categoria temática *questões pedagógicas*, que conforme o próprio nome indica, abrange aspectos técnicos e específicos do fazer educacional, como a elaboração de currículos, a condução de atividades de ensino, as práticas de alfabetização, os processos avaliativos, entre outros. As menções de ações dessa categoria figuram em todos os anos a partir de 2015, o que revela a inserção dos Tribunais de Contas em uma pauta mais discricionária e própria do campo pedagógico, na qual sua expertise técnica é mais restrita em comparação a outras dimensões de sua atuação.

Gráfico 17 - Distribuição do número de menções das ações da categoria temática com baixa e intermediária incidência por ano (1996-2024)



Fonte: a autora, a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

Desse modo, compreende-se que a priorização de determinadas categorias temáticas pode refletir tanto as mudanças no campo normativo e legal da área quanto prioridades institucionais dos próprios TC. Trata-se, portanto, de um movimento que combina induções externas com escolhas internas, relacionadas à capacidade e à agenda política de cada corte. Ademais, ainda que esse processo se configure como uma tendência nacional, observada em praticamente todos os estados, sua efetivação não ocorre de forma homogênea, porque determinados TC apresentam maior engajamento em certas pautas, enquanto outros mantêm atuação mais restrita ou pontual, reservando-se às ações realizadas de forma programática, de modo especial, aquelas induzidas pela Atricon e o IRB. Essas diferenças reverberam da própria autonomia institucional atribuída às cortes de contas, que apesar de se constituírem com a mesma finalidade, possuem liberdade para seleção e incorporação de novas frentes de controle.

No entanto, permanecem em aberto questões centrais, como: quais os efeitos concretos dessa ampliação, tanto da frequência quanto dos tipos e temáticas das ações para o fortalecimento da *accountability* educacional? Em que medida a sistematização de um modelo de atuação conjunta das instituições de controle externo contribui para efetivação do direito à educação ou gera, por outro lado, diante da ingerência do TC, o risco de paralisação dos gestores frente ao receio de sanções e comprometimento de sua discricionariedade administrativa?

Com a intenção de aprofundar o debate desenvolvido até aqui, o próximo capítulo reserva-se à análise de um tipo específico de ação dos TC: as auditorias. Como observado nos dados apresentados, esse instrumento ocupa papel central no controle das políticas educacionais, tanto pela sua expressiva relevância quantitativa quanto pelos desdobramentos que sua realização pode gerar, seja por meio da proposição de recomendações aos gestores públicos, ou pela abertura de novas frentes de fiscalização, como as ações de monitoramento e acompanhamento. Além disso, caracterizam-se como uma ação mais sistematizada e formal, dispondo de documentos estruturados que permitem maior transparência e clareza sobre o processo realizado.

6 ANÁLISE DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS: RECONFIGURAÇÃO DO PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

Como visto no capítulo anterior, as auditorias configuram-se como um dos instrumentos utilizados de forma mais recorrente pelos TC no controle da política educacional, representando 21% do total de menções de ações publicizadas e mapeadas nesta pesquisa. Além de sua expressividade quantitativa, trata-se de uma prática presente em todos os TC estaduais e do Distrito Federal, tanto de forma geral quanto no caso específico da área da educação. Nesse sentido, conforme destaca Grin (2020), as auditorias operacionais propiciaram a inserção desses órgãos no ciclo das políticas públicas, corroborando com a ampliação do escopo de sua atuação para além da análise contábil, financeira e orçamentária.

Este capítulo reserva-se à análise das auditorias operacionais realizadas pelos TC estaduais e do Distrito Federal no período correspondente à vigência do PNE (2014-2024). Embora o PNE não tenha sido o fator que possibilitou a atuação dos TC nesse formato, ele foi amplamente utilizado como referência e justificativa para a realização de ações pelo órgão, conforme observado no capítulo cinco. Nesse contexto, observa-se que o PNE funcionou como um marco organizador que favoreceu a convergência de iniciativas e o fortalecimento de ações programáticas de alcance nacional, articuladas especialmente pela Atricon e pelo IRB, o que evidencia maior coordenação, sistematização e continuidade das práticas na área.

A análise que se segue neste capítulo considera os aspectos estruturais, metodológicos e temáticos dessas auditorias operacionais, com o objetivo de identificar padrões, recorrências e prioridades que indiquem a conformação ou não de uma agenda comum de atuação do órgão no campo da política educacional.

Como discorrido no capítulo metodológico, foram consideradas apenas as auditorias de natureza operacional, uma vez que existem outras tipologias de auditoria, como as de conformidade e financeiras (Brasil, 2020a), as quais não foram consideradas nesta etapa da pesquisa, uma vez que se trata da função tradicionalmente exercida pelo TC. Já a auditoria operacional dedica-se de forma específica à avaliação do desempenho de políticas públicas quanto aos critérios de economia, eficiência, eficácia e efetividade (Brasil, 2020a). Ademais, Miranda (2013) pontua que esse tipo de auditoria consiste em uma das principais e poucas novidades da atuação dos TC após a CF/1988, uma vez que não se restringe à fiscalização das leis e serve à avaliação de políticas públicas.

Desse modo, a opção por esse tipo de auditoria justifica-se pelo fato de que as políticas públicas, em especial as políticas educacionais, constituem o objeto central desta pesquisa, de modo que o seu exame, por meio das auditorias operacionais, revela como os TC têm atuado nessa área.

Na primeira parte do capítulo apresenta-se uma análise mais quantitativa, considerando todas as auditorias operacionais identificadas nos portais eletrônicos dos TC, abrangendo o período do primeiro registro encontrado, em 1996, até 2024. Em seguida, para aprofundar a análise dos elementos presentes nos relatórios de forma qualitativa, foram selecionadas apenas as auditorias classificadas como programáticas, ou seja, aquelas vinculadas a projetos, programas de maior abrangência ou ações continuadas, e que por essa característica tendem a demonstrar maior capacidade de articulação, sistematização metodológica e manutenção ao longo do tempo, inclusive entre diferentes TC. Desse modo, o corpus de análise relativo às auditorias operacionais programáticas com relatórios publicizados e localizados para análise consiste em 54 auditorias, que estão distribuídas entre os TC estaduais e do DF em todas as regiões do país, conforme apresentado no capítulo metodológico (capítulo 4).

De acordo com Grin (2020, p. 418), quando as auditorias visam a garantir direitos para os cidadãos e definir o que é o “interesse público”, passam assumir um viés político, de modo que, ao avaliar resultados de políticas públicas, como se propõem a fazer as auditorias operacionais, tornam-se mais sensíveis ao campo da política, deixando a demarcação entre controle e avaliação mais porosa. Assim, ampliam “seu envolvimento político em questões como aconselhamento, decisão sobre regras para a execução das políticas e interferência na definição de metas” (Grin, 2020, p. 418).

Desse modo, o exame dessas auditorias permite compreender de que maneira os TC vêm reconfigurando seu papel no acompanhamento das políticas educacionais, ao deslocar o foco do controle formal para o controle de resultados e de desempenho. Essa mudança, por sua vez, possibilita analisar se tal movimento expressa a consolidação de um novo formato de atuação, marcado pela articulação entre os órgãos e pelo alinhamento em torno de uma agenda comum no campo educacional, conforme discutido na sequência.

6.1 MAPEAMENTO DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS REALIZADAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA ÁREA DA POLÍTICA EDUCACIONAL

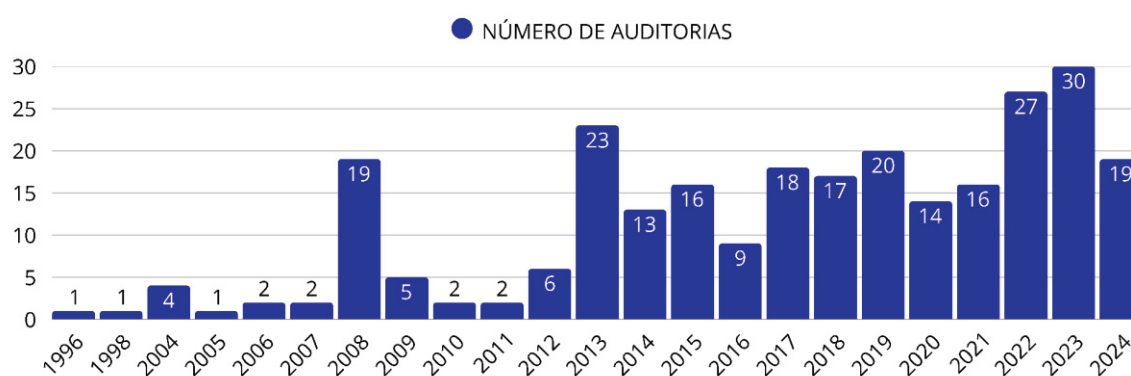
Esta subseção reserva-se à análise do mapeamento das auditorias operacionais realizadas pelos TC estaduais e do Distrito Federal, o qual foi conduzido por meio de uma

pesquisa exploratória em seus portais eletrônicos, considerando a aprovação do PNE como marco temporal. As auditorias foram organizadas em um banco de dados levando em conta dois períodos, o que antecede a aprovação do PNE, ou seja, anterior a 2014, e os anos que se seguiram a sua aprovação, de 2014 a 2024.

As auditorias constituem o segundo tipo de ação mais recorrente identificado no mapeamento realizado nesta pesquisa, ocupando papel central na atuação dos TC no controle da política educacional. Essa centralidade se mantém tanto no período anterior à aprovação do PNE (1996–2013) quanto no posterior (2014–2024). Embora não se trate de uma prática recente, já que os primeiros registros localizados datam de 1996 a 1998, observa-se que sua consolidação acompanha o fortalecimento institucional dos TC e a ampliação de competências previstas na CF/1988.

Nos anos de 2014 e 2015, as auditorias foram o tipo de ação mais mapeada, ou seja, possivelmente mais realizadas pelos TC (Tabela 3). Todavia, depois desse momento, os encontros passaram a ser mais numerosos, com exceção do ano de 2024, em que as auditorias voltaram a ocupar a posição de ação mais frequente. O gráfico 18, a seguir, mostra a distribuição do número de menções das ações do tipo auditoria, que tratam do controle na área da política educacional, que foram publicizadas e mapeadas na pesquisa.

Gráfico 18 - Distribuição temporal do número de menções das auditorias realizadas pelos tribunais de contas (1996 a 2024)



Fonte: a autora, a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

De acordo com esse levantamento, os anos de 2022 e 2023 concentram o maior número de auditorias registradas, com 27 e 30 ocorrências, respectivamente, configurando-se como o ápice da atuação do TC nesse tipo de ação. Por outro lado, os primeiros anos da série histórica (1996, 1998 e 2005) registraram o menor número desse tipo de ação, com uma

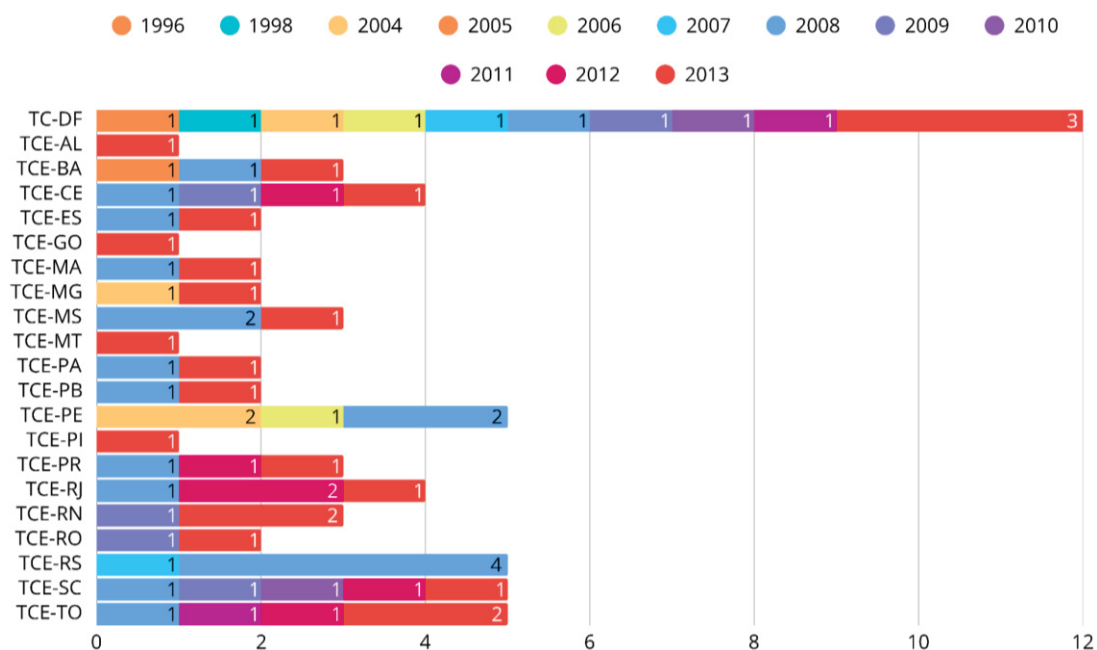
auditoria cada, evidenciando a incipiência desse tipo de ação naquele momento. A segunda metade do período analisado evidencia um crescimento expressivo no número de auditorias, mas esse movimento não ocorre de forma linear, sendo marcado por algumas oscilações, com quedas pontuais nos anos de 2014, 2016, 2018, 2020 e 2024.

Ao cruzar com os dados do número de menções de cada tipo de ação, é possível verificar que, nos casos de 2016 e 2020, que registraram nove e 14 menções, a redução no número de auditorias pode estar relacionada a um maior investimento dos TC em outras modalidades de atuação, como os encontros, que apresentaram crescimento expressivo nesse mesmo período. Em especial, no ano de 2020, o contexto da pandemia pode ter contribuído para a diminuição das auditorias presenciais, uma vez que esse tipo de ação normalmente envolve visitas *in loco* ao objeto fiscalizado. Já os encontros, por possuírem caráter mais orientativo e pela possibilidade de serem conduzidos de forma remota, mantiveram-se como alternativa viável de acompanhamento naquele período.

Tal movimento sugere que a realização das auditorias não é uma prática uniforme, como é o caso das análises das contas, que ocorrem de forma regular ao longo dos anos, mas têm a possibilidade de ser intensificadas ou reduzidas, dependendo de fatores conjunturais, que podem ser de natureza endógena, como os ligados à afirmação institucional e ao fortalecimento do próprio órgão; ou exógenas, vinculadas a pressões e demandas sociais que incidem sobre a agenda de controle (Arantes; Moreira, 2019).

Essa dinâmica também pode ser observada quando analisada a distribuição do número de auditorias em cada um dos TC. O gráfico 19, na página seguinte, evidencia, entre outros aspectos, a diferença no número de menções das ações do tipo auditoria nos anos de 1996 a 2013 entre o TC-DF e os TC estaduais listados. Isso revela não apenas a disparidade na intensidade de atuação entre essas cortes de contas, mas também a ausência de um padrão uniforme na utilização desse instrumento de controle em nível nacional.

Gráfico 19 - Distribuição temporal do número de menções das ações do tipo auditoria por Tribunal de Contas (1996 - 2013)



Fonte: a autora, a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

Considerando ainda os dados apresentados nesse gráfico, observa-se que, do total de ações elencadas no intervalo de 1996 a 2013, 41% correspondem às auditorias, ou seja, são 68 menções do total de 163, o que revela a relevância atribuída a esse instrumento enquanto estratégia de fiscalização já naquele período. Contudo, sua utilização pelos TC no controle da política educacional intensificou-se apenas a partir de 2013, passando a configurar-se como uma prática recorrente e sistemática desde então, como observado adiante. Esse movimento evidencia um processo de progressiva institucionalização das auditorias no âmbito dos TC.

Das 68 auditorias que têm como objeto a política educacional, localizadas no intervalo analisado (1996-2013), 19 foram realizadas no ano de 2008, e outras 23 no ano de 2013, totalizando 42 registros (61%) apenas nesses dois anos. Esse dado evidencia uma expressiva concentração das iniciativas nesse biênio, sugerindo momentos de intensificação do controle exercido pelos TC sobre a política educacional em determinados períodos, o que corrobora com a ideia da existência de influência de fatores conjunturais na atuação do órgão. Como visto no subtítulo anterior, essa concentração refere-se à realização de duas ações específicas, a *auditoria formação continuada de professores de Ensino Fundamental* (2008) e a *Auditoria Coordenada no Ensino Médio* (2013). Ambas organizadas pelo TCU e disseminadas entre os TC estaduais, com maior adesão à ação realizada no ano de 2013.

Destaca-se que, até 2008, apenas cinco dos 21 TC listados no gráfico 19 tinham realizado auditorias voltadas ao controle da política educacional (TC-DF, TCE-BA, TCE-MG,

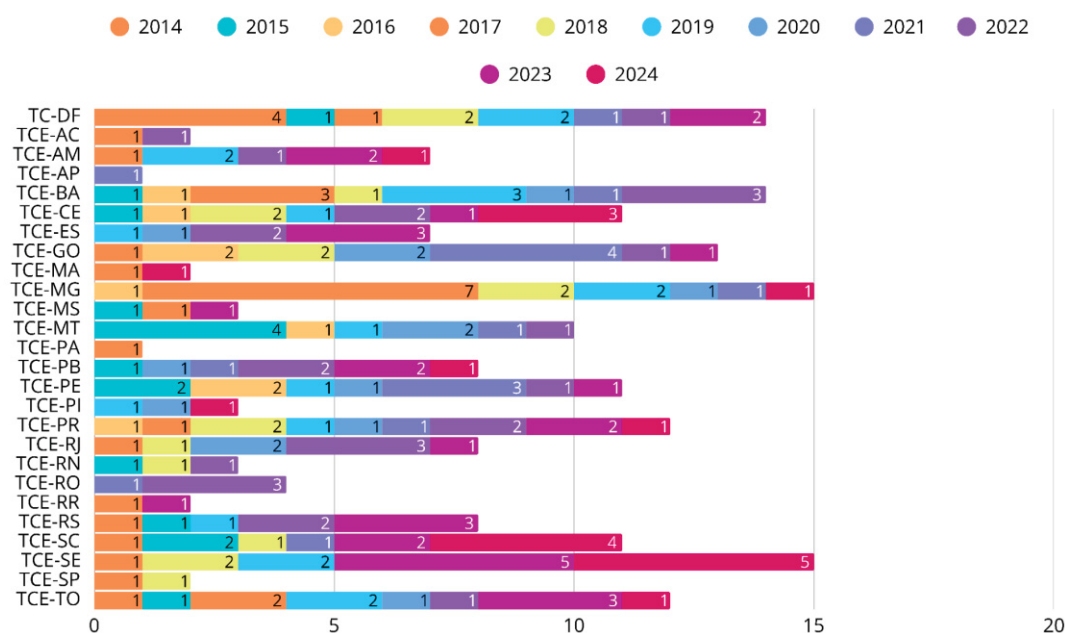
TCE-PE, TCE-RS). Mais uma vez, isso evidencia a iniciativa e a influência do TCU na área, que como apontado por Grin (2020), atua no controle de políticas públicas por meio de auditorias operacionais desde a década de 1990, e parece ter exercido papel relevante na introdução dos demais TC nessa prática fiscalizatória, de modo especial, no contexto da política educacional.

Os dados revelam, ainda, certa uniformidade no número de menções das ações do tipo auditoria no período, quando considerados apenas os TC estaduais listados no gráfico 19. O número de menções localizadas vai de uma (TC-AL, TCE-GO, TCE-MT, TCE-PI) a cinco ações (TCE-PE, TCE-RS, TCE-SC, TCE-TO) entre os anos de 1996 e 2013. O único TC a destoar dessa quantidade é o TC-DF, o qual apresenta 12 menções de ações do tipo auditoria durante o mesmo intervalo. Este TC também foi o primeiro a utilizar esse modelo de ação (1996, 1998 e 2004). Os TCE-AC, TCE-AP, TCE-AM, TCE-RR, TCE-SE e TCE-SP, por outro lado, não registraram nenhuma auditoria no período.

Considerando agora a série histórica correspondente à vigência inicial do PNE (2014-2024), é possível observar um crescimento expressivo no número de auditorias realizadas pelos TC que têm como foco a política educacional (Gráfico 18). Enquanto no período anterior (1996–2013) haviam sido identificadas 68 auditorias, no intervalo de 2014 a 2024 esse número alcança 199 registros mapeados, o que representa um aumento de 192%, com destaque para os anos de 2022 (27 menções) e 2023 (30 menções).

Esses dados revelam que, apesar de as auditorias se constituírem como um instrumento já incorporado à prática da maioria dos TC (20 TC estaduais e o TC-DF), elas passaram a ser mobilizadas com maior recorrência no controle da política educacional apenas na última década. Além do aumento no número de ações, as auditorias também alcançaram maior abrangência entre os órgãos de contas do país, uma vez que apenas o TCE-AL não apresenta nenhum registro de ação do tipo no período (2014-2024), embora tenha sido mapeada uma auditoria realizada pelo órgão nos anos anteriores. Todos os outros 25 TC estaduais e o TC-DF contam com alguma menção de ação desse modelo, como pode ser observado no gráfico 20, na página seguinte.

Gráfico 20 - Distribuição temporal do número de menções das ações do tipo auditoria por Tribunal de Contas (2014-2024)



Fonte: a autora, a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

Levando em conta esse recorte temporal (2014-2024), é possível observar que a expansão caracterizada no período não se apresenta de forma tão homogênea entre os TC, como observado outrora. Os dados mostram a existência de TC com apenas uma menção de auditoria (TCE-AP, TCE-PA), enquanto outros apresentam 15 registros de ações do tipo (TCE-MG, TCE-SE). Ademais, percebe-se que alguns TC apresentam certa regularidade na atuação, como é o caso do TCE-PR, que realizou de uma a duas auditorias nos anos de 2016 a 2024, enquanto outros concentraram maior número de ações em períodos específicos, a exemplo do TCE-MG, que somente no ano de 2017 realizou sete auditorias, enquanto nos demais se limitou a uma ou duas ações.

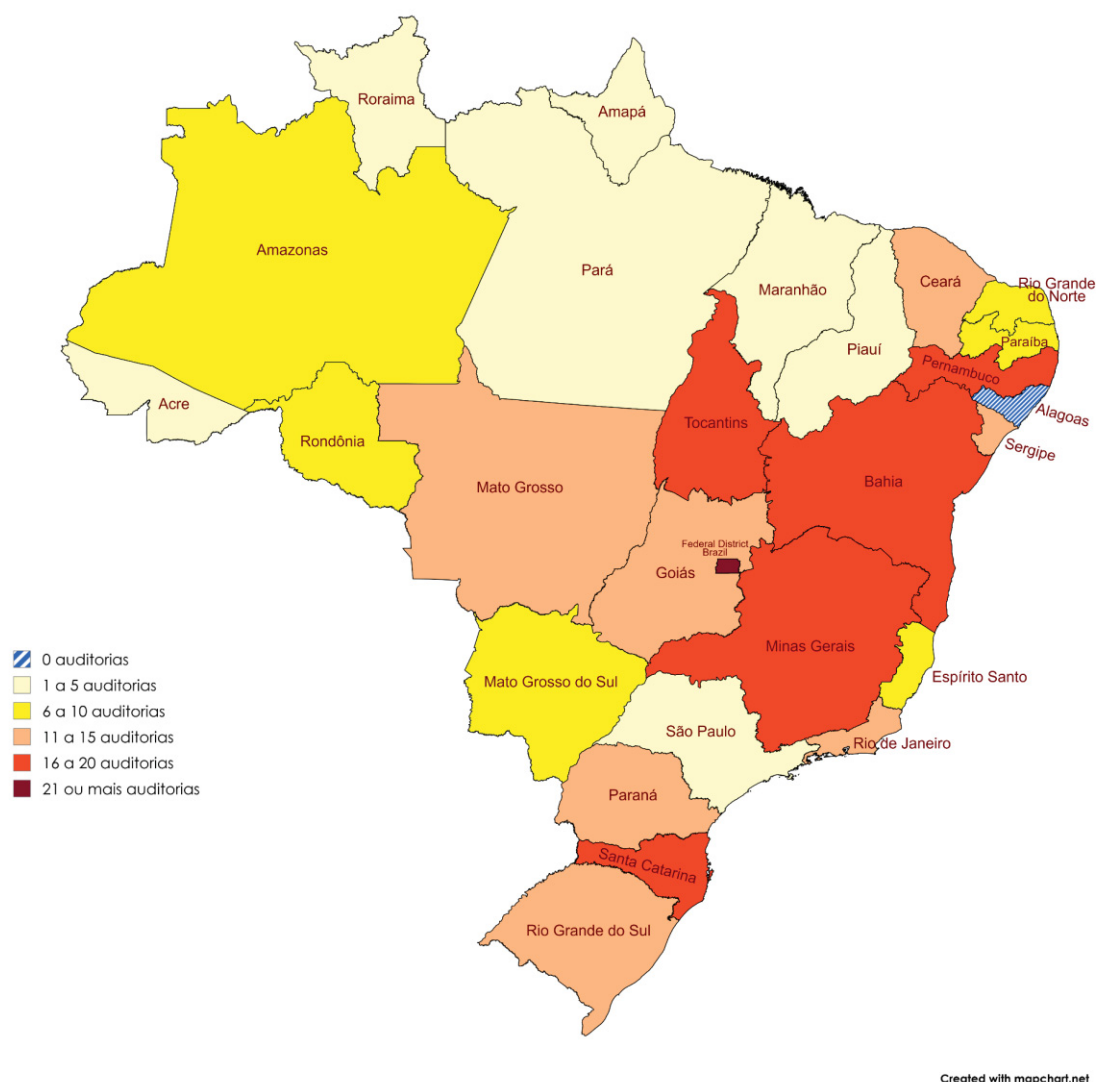
Destaca-se, ainda, a atuação do TC-DF, que seguindo a tendência apresentada no período anterior (1996-2013), continua atuando de forma consistente e recorrente por meio da realização de auditorias, figurando entre os TC com maior número de registros (14) entre os anos de 2014-2024, demonstrando que se trata de uma prática já sistematizada e consolidada nessa corte de contas. Por outro lado, o único TC que não tem auditorias mapeadas no período de 2014 a 2024 é o TCE-AL, que apesar de ter um registro de ação desse tipo no recorte temporal anterior (2013), não realizou ou, diante das considerações metodológicas já apontadas, não foi mapeada nenhuma ação desde então.

Essa variação evidencia distintos níveis de engajamento dos TC no exercício do controle por meio de auditorias sobre a pauta em questão, o que pode indicar a priorização de outras

temáticas em suas agendas de atuação, mas também diferenças na própria capacidade institucional entre os TC do país para realização desse tipo de ação. Soma-se a isso a existência de diferentes graus de sensibilidade às conjunturas externas, que acabam por influenciar a decisão de intervir de maneira mais ou menos intensa em determinados períodos, conforme já discutido anteriormente.

Além das diferenças entre os TC, também é possível visualizar distinções quando comparado o número de menções às ações do tipo auditoria nas regiões do país, conforme ilustra a figura 7.

Figura 7 - Mapa com a distribuição das menções de auditorias dos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal na política educacional por faixa de frequência (1996 a 2024)



Fonte: a autora, a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

A região Norte do país é a que concentra o menor número de auditorias registradas. Com exceção do Tocantins, todos os demais estados apresentam entre uma e 10 menções, e quatro deles, ou seja, a maior parte, concentra apenas de uma a cinco ocorrências. Por outro lado, a região Sul é a que tem a maior quantidade de auditorias localizadas, com estados variando entre 11 e 20 registros. Já as demais regiões do país apresentam cenários mais heterogêneos entre seus estados: no Nordeste e no Sudeste, o número de auditorias oscila de uma a 20 menções por estado; enquanto no Centro-oeste a variação é mais expressiva, por conta do Distrito Federal, indo de seis até 21 registros ou mais. Contudo, observa-se uma concentração de estados vizinhos que somam maior número de menções, apesar de estarem localizados em regiões diferentes, são eles: Tocantins (Norte), Pernambuco e Bahia (Nordeste), Distrito Federal (Centro-oeste) e Minas Gerais (Sudeste).

Além disso, a abrangência das auditorias pode variar significativamente no interior de cada TC, considerando o número de entes contemplados em determinada ação. Isso porque existem auditorias que se estendem a todos os municípios do estado, enquanto outras se limitam a apenas um ente municipal, ou até mesmo a uma amostra, como foi o caso das auditorias realizadas no TCE-PR nos anos de 2016 e 2017 para averiguar o cumprimento da meta 1 do PNE (Schmidt, 2019).

Desse modo, é possível inferir que, apesar do número de ações do tipo auditoria ter se expandido na última década (2014-2024), tal movimento não ocorreu de forma homogênea nas diferentes regiões e estados do país. Como pode ser observado, em alguns casos, os registros não chegam sequer a uma auditoria por ano ao longo do período analisado, enquanto outros realizaram uma média de duas ou mais, o que sugere distintas dinâmicas institucionais no interior de cada TC. Isso corrobora a ideia de autonomia e discricionariedade do órgão na elaboração e definição de sua agenda de atuação, mesmo se tratando de uma instituição do estado com prerrogativas e competências constitucionais semelhantes.

Ademais, tais dados evidenciam que, no contexto do controle da política educacional, a atuação dos TC nem sempre se materializa por meio das auditorias. A exemplo do que o número elevado de tipos de ações demonstra, esse acompanhamento pode estar sendo realizado através de instrumentos diversos, ou ainda nem ter se consolidado em determinados TC. Desse modo, tal tendência revela diferentes graus de institucionalização do controle da política educacional, inclusive a escolha de alguns TC em seguir tão somente com o modelo tradicional realizado pelo órgão de análise das contas dos gestores públicos, uma vez que a realização de ações voltadas ao controle da política, como as listadas no capítulo anterior, não anula o exercício da tarefa precípua do TC, que é a fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

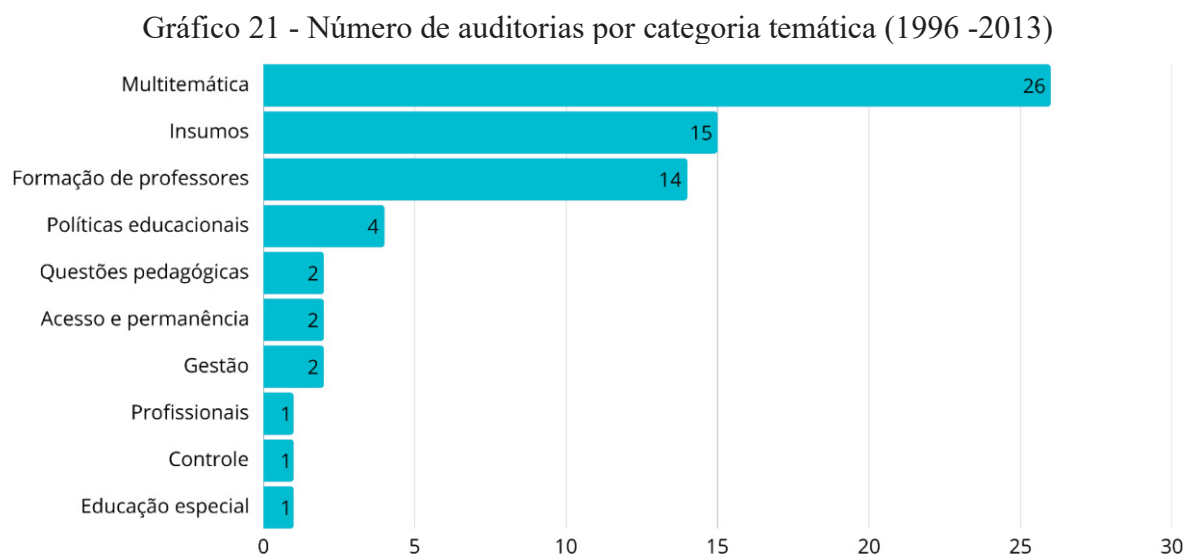
Todavia, a ampliação dos TC no controle da política educacional, também por meio das auditorias, que como dito anteriormente consistem em um tipo de ação mais sistematizado e formal, evidencia a incorporação da temática de forma estruturada em sua agenda de atuação, tanto em curto quanto em longo prazo, uma vez que as auditorias acabam por desencadear processos subsequentes de monitoramento e acompanhamento do cumprimento das recomendações, conferindo continuidade e possível aprofundamento do controle exercido sobre a política.

De forma semelhante aos eventos, as auditorias também dispõem de certo grau de discricionariedade, que decorre da autonomia dada aos profissionais do TC na definição dos elementos centrais da ação, como a especificação do objeto auditado, a metodologia utilizada, os entes fiscalizados, entre outros aspectos. Embora, como já apresentado, algumas ações sejam delineadas por órgãos de articulação nacional, como o IRB e a Atricon, ou até mesmo o TCU, os TC estaduais acabam por vezes redesenhando aspectos estruturais da ação, como é o caso da auditoria operacional realizada pelo TCE-CE (2016), que teve como objetivo examinar as estratégias governamentais traçadas no PEE para implementação das estratégias constantes da Meta 3 do PNE, que trata da universalização do Ensino Médio. Apesar de essa ser uma ação coordenada pelo TCU, no relatório da auditoria é pontuado que o TCE-CE decide diferenciar os trabalhos em âmbito local. Para tanto, além da aplicação de questionários, conforme previsto na ação encabeçada pelo TCU, também incluiu a realização de entrevistas junto aos gestores, bem como a solicitação de informações adicionais.

Desse modo, observa-se que, mesmo diante da adesão dos TC estaduais a ações coordenadas por outros órgãos, nas quais as estratégias, focos e critérios de avaliação são previamente definidos, eles podem redefinir tal desenho, ampliando e modificando os elementos de análise de acordo com suas especificidades institucionais, prioridades de fiscalização e contextos locais de implementação das políticas públicas. Nesse sentido, Schabbach e Garcia (2021) defendem que, ao escolherem quando realizar auditorias, bem como qual política avaliar, o TC deixa de ser apenas fiscal de contas formais e se torna um ator de políticas públicas.

O gráfico 21, a seguir, apresenta o número de auditorias por categoria temática, considerando o período de 1996 a 2013. Primeiramente, é importante pontuar que, em alguns casos, as auditorias não tratam de apenas uma temática exclusivamente, mas elegeem um objetivo central e por meio dele acabam integrando mais de uma temática. Nesses casos, a auditoria foi categorizada a partir da sua temática principal, e nos casos em que não foi possível

identificar a existência de uma temática que se sobressaísse às demais, a auditoria foi elencada na categoria *multitemática*.



Fonte: a autora, a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

Foram mapeadas 68 auditorias nesse recorte temporal (1996-2013), e o maior número (26) refere-se justamente a auditorias que não apresentam uma única temática e foram, portanto, classificadas como multitemáticas. A razão para isso é que, uma vez que se dedicam à análise de uma série de aspectos, como é o caso da *Auditoria Coordenada no Ensino Médio*, realizada pelo TCU, o TC-DF e 21 TC estaduais nos anos de 2013 e 2014, que tinha como objetivo avaliar a qualidade do Ensino Médio a partir de quatro eixos de análise (gestão, professores, infraestrutura e financiamento), foram incluídas nessa categoria.

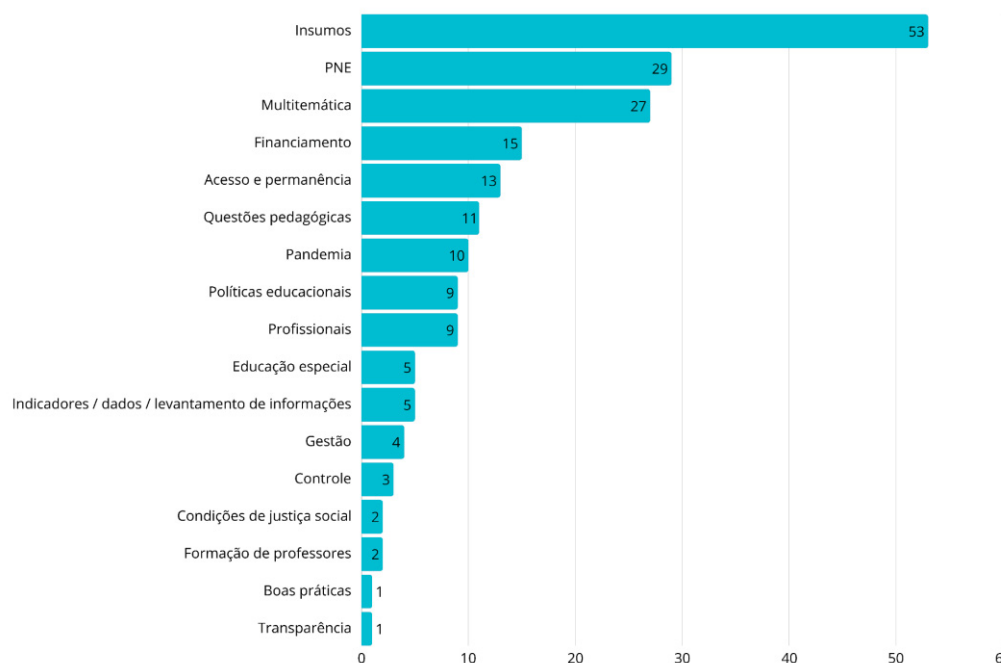
Na sequência aparecem as auditorias que tratam da temática insumos (15) e formação de professores (14). A primeira refere-se a ações voltadas à observação de aspectos ligados à infraestrutura, transporte, merenda, padrão de qualidade, entre outros. Já as auditorias que tratam da temática formação de professores dizem respeito à ação também realizada sob a coordenação do TCU com a participação dos demais TC, que avaliou a formação continuada dos professores do Ensino Fundamental.

Essas três categorias temáticas representam juntas 80% das ações desse tipo realizadas no período analisado. Esse dado reforça a centralidade dessas áreas na atuação dos TC e evidencia, mais uma vez, a influência exercida pelo TCU na definição das prioridades e na delimitação das temáticas que compunham a agenda das auditorias desenvolvidas pelos TC estaduais.

Em relação ao período que corresponde à vigência original do PNE (2014-2024), o gráfico 22, na próxima página, evidencia maior diversidade temática em comparação ao recorte

temporal precedente. Nesse sentido, observa-se que, além da ampliação no número de auditorias, os TC passaram a incorporar novos focos de análise no campo das políticas educacionais, entre eles o próprio PNE, que se destaca como uma das temáticas de maior recorrência (29 registros). É possível perceber que três categorias temáticas concentram mais da metade das menções desse tipo de ação no intervalo analisado (54%): insumos (53), PNE (29) e multitemática (27). Dessas três, duas já figuravam entre as mais recorrentes no recorte anterior, sendo o PNE o único tema que emerge como novidade nesse conjunto de categorias predominantes, indicando uma incorporação explícita do acompanhamento dos Planos de Educação à agenda fiscalizatória dos TC.

Gráfico 22 - Número de auditorias por categoria temática (2014-2024)



Fonte: a autora, a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

A categoria insumos, que já se destacava no recorte temporal anterior, apresenta um crescimento expressivo, passando de 15 auditorias no período de 1996 a 2013 para 53 no intervalo de 2014 a 2024. Tal ampliação evidencia que ela tem se consolidado como uma pauta prioritária nas ações dos TC ao longo do tempo. Como discutido no subtítulo 5.2.2, o tema *insumos* ocupa lugar central no campo educacional, uma vez que constitui condição objetiva para a garantia da qualidade (Dourado; Oliveira, 2009). A recorrência dessa temática nas auditorias pode indicar, entre outros fatores, a persistência de fragilidades na oferta educacional quanto aos aspectos materiais e estruturais.

Ademais, a ênfase conferida a essa pauta aproxima-se de dimensões tradicionalmente analisadas pelos TC em outros tipos de ações, como as auditorias de conformidade e as próprias

prestações de contas. Trata-se de um campo de fiscalização que permite maior objetividade técnica, na medida em que envolve a definição de critérios mensuráveis para aferir condições consideradas adequadas. Assim, a concentração de auditorias em torno de insumos pode ser compreendida tanto como reflexo da permanência de uma lógica de controle voltada à regularidade e eficiência quanto como resposta às persistentes demandas estruturais que ainda limitam a efetivação do direito à educação no país.

Em relação à categoria temática *PNE*, que como já mencionado configura uma novidade em razão da data de promulgação da lei que o instituiu, observa-se um número expressivo de auditorias (29 ocorrências). Conforme discutido no capítulo anterior, as ações em torno do PNE não decorrem apenas da iniciativa autônoma dos TC, mas também de orientações e induções provenientes de instâncias de coordenação, como o IRB e a Atricon, de modo especial a partir da Resolução nº 3/2015. Tais entidades têm recomendado a priorização de fiscalizações relacionadas à elaboração, implementação e monitoramento das metas dos Planos de Educação, o que contribui para a consolidação do PNE como uma pauta estratégica em âmbito nacional. Nessa perspectiva, é possível pontuar que o PNE passa a ser tomado como um objeto de controle central das ações realizadas pelos TC.

Para Oliveira e Scaff (2022), o movimento de controle exercido pelos TC tem marcado o processo de monitoramento dos Planos de Educação, ocupando um espaço institucional deixado pela retração do controle social, mesmo tendo sido esse o tipo de controle a receber maior destaque durante o processo de elaboração do PNE. As autoras associam esse fenômeno às fragilidades na realização das conferências de educação e, conseqüentemente, às limitações no monitoramento e avaliação dos Planos, que se somam à ausência de relatórios periódicos sobre o cumprimento das metas e estratégias previstas (Oliveira; Scaff, 2022).

A categoria *multitemática*, ao permanecer entre aquelas com maior número de auditorias registradas, evidencia o quão abrangentes podem ser as ações realizadas pelos TC, que elencam diferentes temáticas em uma mesma iniciativa. Essa característica pode estar relacionada à própria complexidade e interdependência das políticas educacionais, nas quais muitas temáticas se entrelaçam. Nesse sentido, os TC passam a solicitar informações e a observar múltiplas dimensões de forma articulada. Essa tendência também pode estar vinculada à influência metodológica exercida pelo TCU, especialmente a partir da *Auditoria Coordenada no Ensino Médio*, uma das primeiras iniciativas desse tipo para muitos TC estaduais, conforme apresentado no capítulo 5.

Além dessas três temáticas, outras 14 também foram registradas, o que reforça, mais uma vez, a ampliação do escopo de atuação dos na área da política educacional. Nesse grupo,

figuram como objetos centrais de avaliação elementos tradicionalmente contemplados nas ações dos TC, como financiamento, controle e indicadores/dados/levantamento de informações, mas também temáticas até então ausentes ou pouco exploradas, como profissionais, pandemia, condições de justiça social, boas práticas e transparência.

Observa-se, ainda, um aumento expressivo de incidência em categorias temáticas que já estavam presentes no período anterior, como acesso e permanência, questões pedagógicas, educação especial, gestão e políticas educacionais, o que revela um movimento de diversificação do foco de controle exercido pelos TC por meio das auditorias.

Ademais, algumas dessas categorias, como questões pedagógicas e formação de professores, evidenciam uma aproximação gradual dos TC das dimensões mais qualitativas da política educacional, especialmente após o contexto de pandemia da Covid-19, período marcado pela atuação do órgão em avaliações emergenciais sobre ensino remoto, aprendizagem e condições estruturais para o retorno das aulas presenciais.

Por fim, observa-se um grupo de temáticas que aparece com menor recorrência, como transparência, boas práticas, formação de professores e condições de justiça social. Dessas, a única temática presente no recorte temporal anterior (1996-2013) é a que trata da formação de professores, mobilizada, em grande medida, a partir de auditoria coordenada pelo TCU com a participação de outros TC no ano de 2008, a qual, como se observa, deixou de ocupar lugar central na agenda no período de 2014 a 2024. Já as demais temáticas aparecem apenas nesse contexto mais recente, o que indica um movimento de ampliação gradual do escopo de análise dos TC.

Desse modo, a análise desse panorama inicial das auditorias realizadas pelos TC na área da política educacional, entre 1996 e 2024, permite identificar a existência de um processo contínuo de consolidação e diversificação do controle exercido por essas instituições no país. O crescimento expressivo no número de auditorias, aliado à ampliação das temáticas abordadas, revela uma atuação que vai além do exame da legalidade e da regularidade dos gastos, alcançando dimensões relacionadas à efetividade das políticas educacionais. Ademais, a inclusão de novas pautas, como o PNE e a pandemia, demonstra a articulação do TC com demandas emergentes do contexto social e político, evidenciando a intencionalidade desses órgãos em atuar sobre temáticas de ampla repercussão pública e elevado impacto social. Essa orientação pode refletir tanto a preocupação em alinhar-se às prioridades da agenda nacional de políticas educacionais quanto a busca por reforçar sua legitimidade institucional diante da sociedade (Arantes; Moreira, 2019). Ao incorporar temas de grande visibilidade, os TC

ampliam sua presença no debate público, e de certo modo, reafirmam sua função como atores estratégicos no acompanhamento e na avaliação de políticas.

No entanto, esse movimento não se apresenta de forma homogênea em âmbito nacional. Assim como no contexto das ações gerais, a expansão do número de auditorias ocorreu de maneira distinta entre os TC do país, o que revela a existência de diferentes níveis de engajamento e priorização da área educacional por parte desses órgãos, que amparados por sua autonomia institucional, definem suas próprias agendas de atuação, inclusive na celebração ou não de acordos para a realização de ações conjuntas. Além disso, a heterogeneidade observada também pode estar relacionada a desiguais capacidades institucionais entre os TC, o que influencia diretamente o alcance e a consistência de suas ações de controle no campo educacional.

Em síntese, o mapeamento apresentado neste capítulo confirma o papel crescente dos TC na fiscalização da política educacional por meio das auditorias. Esse processo evidencia a mudança de uma lógica predominantemente contábil para uma de controle de resultados. Tal movimento sinaliza não apenas a ampliação do escopo de atuação das cortes de contas, mas também a redefinição de sua função enquanto órgão de controle externo do Estado.

A próxima subseção reserva-se ao aprofundado da análise das auditorias operacionais programáticas, a partir do exame dos relatórios produzidos nessas ações. Essa etapa busca identificar, para além do escopo temático, os modos de operacionalização dessas auditorias e seus possíveis desdobramentos sobre a gestão e o acompanhamento das políticas educacionais. Busca-se, assim, compreender como essa agenda de atuação dos TC na área educacional vem se institucionalizando.

6.2 ANÁLISE DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS PROGRAMÁTICAS: É POSSÍVEL IDENTIFICAR UMA AGENDA COMUM DE ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA POLÍTICA EDUCACIONAL?

Este subtítulo apresenta a análise de um conjunto de 54 auditorias operacionais, realizadas no período de 2014 a 2024, o qual corresponde à vigência original do PNE, que foram classificadas como programáticas, ou seja, que estão vinculadas a alguma outra ação, como projetos e programas desenvolvidos pelo próprio TC ou em parceria com outros. Esse grupo se constitui das ações desse modelo que tiveram seus relatórios disponibilizados e mapeados na busca realizada no portal eletrônico dos TC, conforme detalhamento exposto no capítulo metodológico desta tese.

A partir do exame dos relatórios produzidos nessas ações, buscou-se compreender como vem se institucionalizando essa nova agenda de atuação dos TC na área educacional a partir do exame dos seguintes indicadores: temática; objetivo; justificativa; abrangência da auditoria; instrumentos metodológicos utilizados; existência de parceria com outras instituições; critérios de avaliação empreendidos pelo TC; e conteúdo das recomendações aferidas aos gestores.

Importa pontuar que foram criadas categorias específicas para cada um desses indicadores analisados a partir da leitura dos relatórios. Tais categorias buscam expressar a diversidade interna dos dados e não o número absoluto de auditorias, razão pela qual o quantitativo apresentado em cada indicador não corresponde necessariamente ao total de auditorias examinadas, mas à soma de ocorrências identificadas em cada dimensão de análise. Como exemplo, pode-se mencionar que um mesmo relatório de auditoria pode apresentar mais de uma justificativa para a realização da ação, como a existência de acordo de cooperação, sua relevância social, ou ainda por conta de normativas específicas que motivaram aquela ação fiscalizatória.

6.1.1 Os objetivos das auditorias operacionais e a ampliação da agenda de controle dos Tribunais de Contas

A partir dessa sistematização, inicialmente, busca-se identificar e compreender os objetivos declarados nas auditorias operacionais programáticas. Essa análise constitui parte central para o entendimento da finalidade e do direcionamento das ações de controle realizadas pelo TC na área, de forma a evidenciar o que os próprios órgãos fiscalizadores reconhecem como foco de sua atuação.

Foram mapeados, ao todo, 24 objetivos distintos, posteriormente organizados em oito grupos temáticos. Importa destacar que esses eixos não correspondem às categorias apresentadas no Quadro 11, que tratam das menções gerais às ações de controle. A divergência decorre do fato de que, enquanto aquelas categorias buscavam organizar referências mais amplas, aqui, o objetivo foi construir agrupamentos capazes de refletir o conteúdo específico e a intencionalidade dos objetivos das auditorias operacionais programáticas. Em outras palavras, as categorias utilizadas nessa etapa foram definidas de modo a captar, com maior precisão, o foco analítico desse grupo de ações, razão pela qual um enquadramento próprio se mostrou metodologicamente mais adequado. Os grupos resultantes dessa classificação estão apresentados no Quadro 14, na próxima página.

Quadro 14 - Objetivos das auditorias operacionais programáticas organizados em grupos temáticos

| GRUPO | OBJETIVOS |
|--|---|
| Gestão e planejamento | Avaliar a gestão das políticas públicas |
| | Avaliar a governança da política |
| | Identificar a situação da gestão democrática |
| | Avaliar a gestão na garantia do direito à educação durante a pandemia |
| | Avaliar a gestão do acesso às creches |
| Implementação e desempenho de uma política | Avaliar a implementação do Novo Ensino Médio |
| | Analisar a atuação da secretaria de educação em um programa |
| | Avaliar o desempenho da Educação Infantil |
| | Avaliar o Ensino Médio |
| | Avaliar o cumprimento/implementação do PNE/PEE/PME |
| Financiamento | Avaliar a efetividade das caixas escolares |
| | Avaliar a execução do PDDE |
| | Avaliar o financiamento |
| Insumos | Inspeção em obras |
| | Avaliar as instalações físicas das escolas |
| | Verificar as condições gerais das escolas |
| | Avaliar a gestão do transporte escolar |
| Profissionais | Analisar a valorização do corpo docente |
| | Avaliar as ações para diminuição dos afastamentos por licença médica |
| | Avaliar o resultado do programa de formação |
| Pedagógico | Avaliar as ações de promoção de aprendizagem adequada |
| | Avaliar as ações referentes à evasão e distorção idade/série |
| TC como agente indutor | Contribuir para a melhoria da qualidade |
| Informação ausente | Não apresenta o objetivo |

Fonte: a autora, a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

Inicialmente, é possível observar a multiplicidade de enfoques expressos nos objetivos dessas auditorias, que mais uma vez denotam a ampliação do escopo do controle exercido pelos TC, considerando que os 24 objetivos mapeados foram distribuídos em oito grupos temáticos. Os objetivos versam sobre aspectos da gestão, da implementação e do desempenho de políticas

específicas, do financiamento, de elementos que compõem os insumos, de assuntos relacionados aos profissionais que atuam na educação, de dimensões pedagógicas, bem como de objetivo que coloca o TC como agente indutor e, por fim, aquelas que não apresentaram um objetivo.

No que diz respeito à frequência e distribuição desses objetivos, é possível observar que três grupos concentram o maior número de auditorias, são eles: gestão; implementação e desempenho de uma política; e insumos. O primeiro enfatiza a análise do funcionamento das estruturas administrativas e da execução das ações ao destacar a observação da gestão na condução de diferentes processos, como na garantia do direito à educação durante a pandemia da Covid-19 e no acesso às creches. No segundo grupo foram congregadas as auditorias que objetivavam analisar uma política ou etapa da Educação Básica de forma específica, como o cumprimento e a implementação dos Planos de Educação, a Educação Infantil e o Ensino Médio. Por fim, no terceiro grupo estão situadas as auditorias que intencionavam analisar elementos que podem ser considerados como insumos, ou seja, os elementos considerados indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante (Brasil, 1996), como a infraestrutura das instituições escolares.

No grupo *gestão* observa-se a presença do termo *governança da política*, o qual foi localizado em sete diferentes auditorias (TCE-CE, 2016; TCE-ES, 2020; TCE-MT, 2022; TCE-PB, 2022; TCE-PE, 2022; TCE-RO, 2022). Esse é um conceito apresentado pelo TCU no *Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas* (Brasil, 2014b), o qual se fundamenta em autores como Diniz (2001) e Azevedo e Anastasia (2002) para conceber governança pública como a capacidade de ação do Estado na implementação de políticas e no alcance de metas coletivas, condição que exige a interação entre diferentes atores na articulação de seus interesses e na garantia da transparência e da *accountability* da atuação governamental e, portanto, não se restringe à burocracia institucional do Estado (Brasil, 2014b).

O documento vincula essa abordagem a movimentos propagados pelo Banco Mundial e ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que sustentam a ideia de que o fortalecimento da governança contribui para a implementação eficiente de políticas públicas. De acordo com Grin (2020), as reformas gerenciais, com a ascensão da Nova Gestão Pública (NGP) a partir da década de 1990, passaram a incentivar práticas e instrumentos voltados à mensuração de resultados, legitimando o emprego de auditorias operacionais, ou como denomina o autor, “auditorias de performance” (Grin, 2020, p. 416) para avaliar o desempenho das políticas públicas.

Dessa forma, ao incorporar a análise da governança em suas auditorias operacionais, os TC estaduais evidenciam um alinhamento à compreensão difundida pelo TCU, que nesse sentido tem desempenhado papel central na formulação e disseminação de referenciais conceituais e metodológicos voltados à avaliação da capacidade e do desempenho governamental. Trata-se de um movimento que, embora tenha origem nas reformas gerenciais da década de 1990, parece ganhar força e sistematicidade apenas mais recentemente no âmbito das cortes de contas estaduais, como indicam as auditorias sobre o tema, concentradas a partir de 2016. Essa incorporação reflete, mais uma vez, a tendência de ampliação do escopo de atuação dos TC, que passam a atuar para além do controle estrito da legalidade e das contas públicas, incorporando dimensões analíticas próprias da avaliação de políticas e do desempenho institucional.

Todavia, essa orientação também suscita tensões importantes, uma vez que a ênfase na mensuração e na eficiência pode deslocar o foco de aspectos mais qualitativos e participativos da gestão pública, especialmente aqueles vinculados à concepção democrática de controle e de *accountability* social. Ademais, a centralidade atribuída à categoria *gestão* revela uma compreensão, por parte do TC, que tende a priorizar tais elementos como garantidores e efetivadores da política educacional, desconsiderando, em certa medida, fatores estruturais igualmente indispensáveis, como a garantia de financiamento adequado.

Conforme discutido no capítulo dois desta tese, a incorporação do critério de economicidade na análise do TC, acordada nesse modelo gerencial, orienta-se pela busca de eficiência na administração pública, que está associada à redução dos custos e melhoria dos serviços (Brasil, 1995). No entanto, como ilustrado por Baker (2018), não se pode esperar resultados significativamente diferentes quando os limites impostos pelos recursos disponíveis inviabilizam o alcance das metas propostas.

Além da avaliação da governança da política, no grupo *gestão* foram elencados outros objetivos, que versam sobre a gestão de políticas públicas, a gestão democrática, a pandemia e o acesso às creches. Em relação à gestão de políticas, trata-se de uma auditoria realizada pelo TCE-MT (2015) no âmbito do Ensino Fundamental das redes estadual e municipal, que teve como propósito evidenciar as principais causas que afetam a qualidade do ensino, mostrar as boas práticas de gestão e propor ações de melhoria. A auditoria vinculada à gestão democrática corresponde a uma ação do TCE-RJ (2020), com ênfase na seleção dos diretores escolares. No caso das auditorias sobre a garantia do direito à educação durante a pandemia, o foco recaiu sobre as medidas adotadas pelos entes federados diante desse contexto; foram mapeadas quatro auditorias com esse objetivo (TCE-PR, 2020; 2021; TCE-RJ, 2020; TCE-SC, (2021). Por fim,

a auditoria voltada à gestão do acesso às creches, conduzida pelo TC-DF (2019), teve origem na identificação de fragilidades na gestão das vagas.

No grupo temático *implementação e desempenho de uma política* também foram agrupados cinco objetivos. Dentre eles, dois referem-se à etapa do Ensino Médio, com a diferença de que um aborda especificamente a política do Novo Ensino Médio (NEM), instituído pela Lei nº 13.415/2017, enquanto o outro objetivo refere-se à configuração anterior dessa etapa da Educação Básica. Ambos os objetivos foram identificados em cinco auditorias cada.

No caso do NEM, cabe ressaltar que as ações de auditoria foram todas realizadas em 2022, ano que corresponde ao prazo legal estabelecido para ampliação da carga horária de 800 para 1000 horas anuais. Esse alinhamento temporal sugere a atenção do órgão à verificação do cumprimento das determinações normativas, ainda que esse aspecto não tenha sido o principal foco das análises. Conforme identificado nos relatórios, as auditorias avaliam dimensões diversas dessa política, como acesso e a permanência dos estudantes, formação continuada dos professores, infraestrutura física das escolas e oferta dos itinerários formativos, estes últimos relacionados a aspectos curriculares da reforma.

Destaca-se, ainda, entre as questões observadas nessas auditorias, a verificação de como e se os estados têm utilizado as ferramentas de apoio técnico e financeiro disponibilizadas pela União para a implementação das ações do NEM. Essa compreensão parte da premissa de que a União, por meio do MEC, tem oferecido apoio técnico e financeiro, cabendo aos estados aderirem e executarem as ações, o que revela uma ênfase maior em avaliar a adesão dos entes subnacionais às orientações federais do que em examinar a efetividade do apoio prestado pelo governo federal.

No entanto, a auditoria realizada pelo TCE-PB apresenta um encaminhamento ao TCU solicitando que este recomende ao MEC a manutenção de uma equipe de apoio técnico permanente nos estados, com domínio específico do NEM e de sistemas de tecnologia da informação. De modo semelhante, o TCE-PE aponta a necessidade do fortalecimento da coordenação do MEC junto às secretarias estaduais de educação. Tais considerações evidenciam fragilidades na política de apoio federativo, sugerindo que as dificuldades não se restringem à adesão dos estados, mas dizem respeito também à efetivação, por parte do MEC, do suporte técnico e financeiro previsto para a implementação da reforma.

Cumprir destacar que essas cinco auditorias, voltadas à análise da implementação do NEM, fazem parte do *Projeto Integrar*, coordenado pelo TCU em parceria com a OCDE. Como apresentado anteriormente, o projeto destina-se à análise de políticas públicas que envolvem

cooperação e divisão de responsabilidades entre diferentes níveis da federação (União, estados e municípios), no que se denomina, no âmbito do projeto, de *governança multinível*, a qual é compreendida como “políticas públicas que se desdobram em contextos de federalismo de Estado, em que há difusão de autoridade distribuída em arranjos policêntricos, constituídos em multiníveis ou múltiplas camadas” (Brasil, 2014b, p. 31).

Outro objetivo presente no grupo *gestão* versa sobre o desempenho da Educação Infantil. Trata-se de uma auditoria realizada pelo TCE-MG em 2020, que articula a avaliação do desempenho dessa etapa ao cumprimento das metas dos Planos de Educação nacional e municipal. Para tanto, o TCE-MG avaliou quatro itens: universalização e ampliação da oferta de vagas; formação e valorização dos profissionais; gestão democrática; e condições físicas das instituições.

Já o quarto objetivo elencado nesse grupo trata da análise, pelo TCE-PE (2019), de um programa específico, denominado *Programa de Educação Integrada* (PEI), o qual é desenvolvido em parceria com outras instituições privadas, como Unicef, Instituto Natura, Instituto Itaú Social e outros. Tal programa é constituído a partir de seis eixos, os quais foram considerados na avaliação feita pelo TCE-PE: Educação Infantil, Alfabetização na Idade Certa, Anos Finais do Ensino Fundamental, Suporte à Gestão de Rede e Gestão Escolar, Formação de Professores e Gestores Escolares e Gestão por Resultados Aplicada à Educação.

Por fim, o objetivo que registrou o maior número de ocorrências e que também foi elencado no grupo *gestão* diz respeito à avaliação do cumprimento e da implementação dos Planos de Educação (nacional, estaduais e municipais). Esse objetivo foi identificado em 11 auditorias operacionais, realizadas pelos TCE-BA (2016; 2017), TCE-CE (2016; 2016), TCE-MG (2020; 2021), TCE-PR (2016; 2017; 2018; 2019) e TCE-SC (2018). Dentre esses, quatro TC (TCE-BA, TCE-SC, TCE-PR, TCE-MG) mencionam expressamente a influência da Atricon como elemento motivador para a realização das auditorias, seja por meio do Acordo De Cooperação Técnica e Operacional firmado em 2016, seja por orientações normativas expedidas pela entidade com vistas à fiscalização da implementação dos Planos de Educação.

Essas auditorias abrangem desde o processo de elaboração dos planos e sua articulação ao PNE, até a análise de metas específicas, como as Metas 1, 3 e 7, que tratam respectivamente da universalização da Educação Infantil, da expansão do Ensino Médio e da melhoria da qualidade da Educação Básica. Além disso, examinam a destinação de recursos financeiros, a compatibilidade dos planos com as peças orçamentárias e os mecanismos de monitoramento e avaliação adotados pelos entes federados.

O destaque atribuído a esse objetivo evidencia a centralidade dos Planos de Educação como instrumentos de planejamento e de *accountability* pública, constituindo-se em um referencial normativo e operacional para a atuação dos TC. Ao fiscalizar sua implementação, os TC assumem papel de acompanhamento da execução das políticas de Estado, reforçando uma concepção de controle voltada à verificação da aderência das ações governamentais às metas legalmente estabelecidas.

Ademais, além de se constituir como objeto direto da ação dos TC, sendo o objetivo com maior número de recorrências identificadas, o conteúdo do PNE também é mobilizado como justificativa para realização de outras auditorias e como critério de avaliação em ações voltadas a distintas temáticas no campo da política educacional. Nesse sentido, os Planos de Educação assumem duplo papel na agenda de controle: ao mesmo tempo em que figuram como pauta central das auditorias, são utilizados como referencial normativo e orientador para a análise de outras dimensões da política educacional.

O grupo temático *insumos*, que reúne o terceiro maior número de objetivos identificados, abrange auditorias voltadas à inspeção de obras, avaliação das instalações e condições físicas das escolas e à gestão do transporte escolar. Esses objetivos, quando somados, aparecem em 14 auditorias operacionais, número expressivo que evidencia o peso dos aspectos estruturais na pauta de fiscalização dos TC.

A ênfase nesse grupo está atrelada ao papel historicamente desempenhado pelos TC no controle da área educacional, que prioriza dimensões mais tangíveis e mensuráveis, associadas à aplicação de recursos, infraestrutura e eficiência administrativa. Tais aspectos, por sua natureza objetiva, permitem a definição de critérios de avaliação mais claros e padronizáveis, o que facilita a verificação da conformidade e da economicidade, princípios centrais da atuação do controle externo.

Esses são os grupos que agregam o maior número de objetivos, bem como a maior recorrência nas auditorias. No entanto, como pode ser observado no quadro 14, foram identificados outros cinco grupos, que reúnem juntos 10 objetivos, os quais tratam de financiamento (3 ocorrências); profissionais (3 ocorrências), pedagógico (2 ocorrências), TC como agente indutor (1 ocorrência) e informação ausente (1 ocorrência). A presença dessas temáticas, ainda que menos recorrentes, não pode ser interpretada como sinal de irrelevância, mas como indicativo da diversificação e complexificação da agenda de controle dos TC. Elas demonstram o movimento gradual do órgão em direção a novas dimensões de análise da política educacional, incorporando aspectos pedagógicos e formativos, além de temas já tradicionais, como o financiamento da educação.

Entre os objetivos menos recorrentes, destaca-se *contribuir para a melhoria da qualidade*, o qual foi listado no grupo temático *TC como agente indutor*. Esse objetivo apresenta um enfoque diferente dos demais, que possuem caráter predominantemente avaliativo, pois refere-se a uma proposição na qual o TC se coloca diretamente como agente indutor do aprimoramento da política pública, partindo do pressuposto de que existe uma necessidade evidente de elevação da qualidade da oferta educacional.

Essa formulação foi observada em uma auditoria realizada pelo TCE-MG no ano de 2017, voltada especificamente à etapa da Educação Infantil. Apesar de sinalizar a preocupação com a qualidade da oferta, as recomendações feitas no relatório dessa auditoria concentram-se predominantemente no cumprimento do Plano de Educação. Todavia, a forma como o objetivo foi redigido expressa a autocompreensão do órgão como colaborador ativo da gestão pública, dotado de capacidade técnica e legitimidade política para não apenas avaliar, mas também contribuir diretamente para a melhoria da qualidade da educação.

No entanto, como discute Taporosky (2022), a qualidade é um conceito polissêmico e historicamente situado e, portanto, sujeito a disputas, que envolvem diferentes atores e perspectivas. No Brasil, por exemplo, a concepção de qualidade já esteve relacionada ao acesso, posteriormente à progressão dos estudantes e, mais recentemente aos resultados de avaliações externas. Nesse sentido, Taporosky (2022) pontua que os parâmetros do que se considera uma educação de qualidade não podem ser definidos de forma unilateral, por apenas uma pessoa ou grupo, especialmente quando reduzidos à dimensão técnica, uma vez que se trata de uma construção social, e requer, portanto, ampla participação.

Desse modo, questiona-se qual conceito de qualidade orienta a atuação do órgão e quais parâmetros são definidos como necessários para alcançá-la. No caso em análise, o conceito de qualidade parece estar associado à efetivação do PNE, bem como a aspectos de infraestrutura, considerando o conteúdo das recomendações apresentadas. Trata-se, contudo, de uma inferência, tendo em vista que o TCE-MG não explicita de forma clara quais critérios ou dimensões de qualidade fundamentam sua análise, bem como a ideia propositiva apresentada no texto do objetivo dessa ação.

Assim, como observado ao longo das análises apresentadas neste subtítulo, o controle realizado pelos TC já não se limita à verificação da regularidade e legalidade dos gastos públicos, mas passou a abranger também o acompanhamento do andamento e dos resultados das políticas públicas no âmbito da educação, de modo especial em relação ao PNE, o Ensino Médio e aos insumos. As auditorias analisadas evidenciam a incorporação de novas dimensões

de avaliação, que incluem a gestão, o desempenho de políticas, a valorização profissional e até mesmo elementos do campo pedagógico.

Esse movimento não representa uma ruptura com análises mais tradicionais, uma vez que o TC mantém sua atuação precípua no controle das contas públicas, mas destaca a ampliação do objeto de fiscalização do órgão, com a inclusão de ações voltadas à avaliação de políticas educacionais. É possível pontuar, ainda, que esse cenário reflete um processo de construção de uma nova agenda de controle, marcada pela incorporação de elementos próprios da conformidade e da economicidade às auditorias operacionais. Tal característica se expressa, por exemplo, na recorrência de objetivos e temáticas relacionadas a insumos e condições estruturais, o que indica que a consolidação de um modelo de controle mais avaliativo e orientado a resultados, em muitos casos, encontra-se em curso.

6.1.2 Incidência territorial e temporal das auditorias operacionais programáticas

Esta subseção dedica-se à análise da incidência das auditorias operacionais programáticas, buscando identificar quais entes federativos foram fiscalizados nessas ações, se o governo estadual, municipal ou ambos, bem como o que essa distribuição pode revelar no contexto federativo brasileiro. Além disso, observa-se a distribuição temporal dessas auditorias e os instrumentos e métodos empregados em sua realização, conforme expresso nos relatórios de auditoria elaborados pelos TC.

Das 54 auditorias selecionadas para análise, 23 foram realizadas no âmbito dos governos estaduais, 19 em municípios, nove em ambos os entes federativos e três no Distrito Federal. A preponderância das auditorias voltadas aos estados parece relacionar-se a duas situações: i) à realização de auditorias por TC cuja competência se restringe ao nível estadual, como é o caso do TCE-BA, do TCE-GO e do TCE-RJ; e ii): à caracterização dessas auditorias como programáticas, que como discutido anteriormente, fazem parte de ações contínuas ou sistematizadas no âmbito do próprio TC ou em cooperação com outros órgãos e instituições.

Nesse grupo, destacam-se as ações que avaliaram a implementação do NEM, que somam nove auditorias e fazem parte do *Projeto Integrar*, realizado junto ao TCU e à OCDE, bem como a auditoria realizada no contexto do Acordo de Cooperação Técnica e Operacional voltado à avaliação da qualidade e da disponibilidade das instalações e equipamentos de escolas públicas de Ensino Fundamental (TCE-GO, 2020); e à auditoria pertencente ao Projeto *Sede de Aprender* (TCE-BA, 2022). Esses exemplos ilustram a lógica de atuação conjunta dos TC, especialmente quando se refere às ações realizadas junto aos governos estaduais.

As análises sugerem que a incidência territorial das auditorias operacionais pode estar relacionada com sua caracterização como programáticas. Em outras palavras, os TC parecem tender a fiscalizar as políticas educacionais no âmbito do governo estadual, quando se trata de ações coordenadas ou vinculadas a programas nacionais, coordenado por outras instituições. Tal padrão pode ser explicado não apenas pela natureza das políticas avaliadas, mas também por uma estratégia institucional de atuação compartilhada, uma vez que os estados, de modo geral, dispõem de maior capacidade técnica, administrativa e política (Araújo, 2013). Nesse sentido, as ações programáticas, de modo especial aquelas realizadas nacionalmente, podem funcionar como mecanismo de respaldo e legitimação, conferindo maior segurança técnica e política para a atuação dos TC junto a esses entes federativos.

Quanto às auditorias operacionais realizadas nos municípios, das 19 ações consideradas, apenas três fazem menção ao Acordo de Cooperação Técnica promovido pela Atricon junto a outros órgãos e instituições (TCE-SC, 2018; TCE-PR, 2017; TCE-MG, 2021). Observa-se, portanto, que embora todas as auditorias analisadas sejam classificadas como ações programáticas, as que foram realizadas exclusivamente em âmbito estadual estão, em maior número, vinculadas a iniciativas coordenadas nacionalmente, enquanto as desenvolvidas nos contextos municipais referem-se predominantemente a ações articuladas no âmbito do próprio TC.

Cabe ressaltar que as auditorias operacionais programáticas selecionadas para essa etapa representam cerca de 20% do total das menções de auditorias localizadas na pesquisa, considerando o período de 1996 a 2024, de modo que seja possível que as auditorias que não estão vinculadas a um programa ou projeto mais estratégico, ou seja, que não foram classificadas como programáticas, estejam mais ligadas a ações realizadas no âmbito dos municípios, em projetos restritos a uma ação.

Por fim, das nove auditorias desenvolvidas em ambos os entes federativos - estados e municípios - apenas uma faz menção ao Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a Atricon, o IRB e o TCU para avaliar a situação das instalações físicas e equipamentos das escolas públicas de Ensino Fundamental (TCE-PB, 2015). As demais referem-se a programas, projetos ou ações contínuas realizadas no âmbito do próprio TC, o que reforça o argumento apresentado até aqui, de que as ações coordenadas por órgãos de representação e articulação nacional, como a Atricon, fundamentam a ação dos TC quando ele elenca como ente federativo auditado apenas o governo do estado.

Assim, a distribuição territorial das auditorias revela não apenas diferenças na capacidade institucional e política entre os entes federativos, mas também o processo de

consolidação de uma agenda nacional de controle da política educacional, liderada por órgãos como o TCU e a Atricon, que parecem atribuir maior respaldo e legitimação às ações dos TC estaduais, especialmente junto aos governos do estado.

Em relação à distribuição temporal das auditorias operacionais selecionadas, conforme apresentado no gráfico 23, é possível perceber certa homogeneidade ao longo do período analisado (2014-2024). Com exceção dos anos de 2015, que tem oito ocorrências, e de 2022, com 12 e, portanto, concentram o maior número de ações, os demais anos registram entre uma e seis auditorias no período, resultando em uma média aproximada de três ações por ano. Em 2015, identificam-se ações sobre temáticas diversas, como transporte, qualidade, financiamento, infraestrutura, entre outras. Já em 2022 há uma concentração de ações voltadas à implementação da política do NEM, o que sugere a influência de agendas nacionais de controle e acompanhamento de políticas recentes.

Gráfico 23 - Número de auditorias operacionais programáticas por ano (2014-2024)



Fonte: a autora, a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

A análise da incidência territorial e temporal das auditorias operacionais programáticas evidencia que sua distribuição tende a não aleatoriedade, uma vez que parece responder tanto às assimetrias federativas quanto às dinâmicas institucionais que orientam a atuação dos TC. A concentração dessas auditorias nos governos estaduais, especialmente quando vinculadas a iniciativas nacionais e ações coordenadas por órgãos como a Atricon, o IRB e o TCU, sugere que os estados funcionam como locus privilegiado para a atuação programática, seja por sua maior capacidade institucional, seja pela segurança técnica e política conferida por agendas compartilhadas. Por outro lado, a atuação nos municípios aparece mais fragmentada e menos associada a programas nacionais, indicando práticas mais descentralizadas e dependentes da iniciativa de cada TC.

Do ponto de vista temporal, a relativa estabilidade no número de auditorias, com picos em anos marcados por agendas federais específicas, reforça a influência de orientações

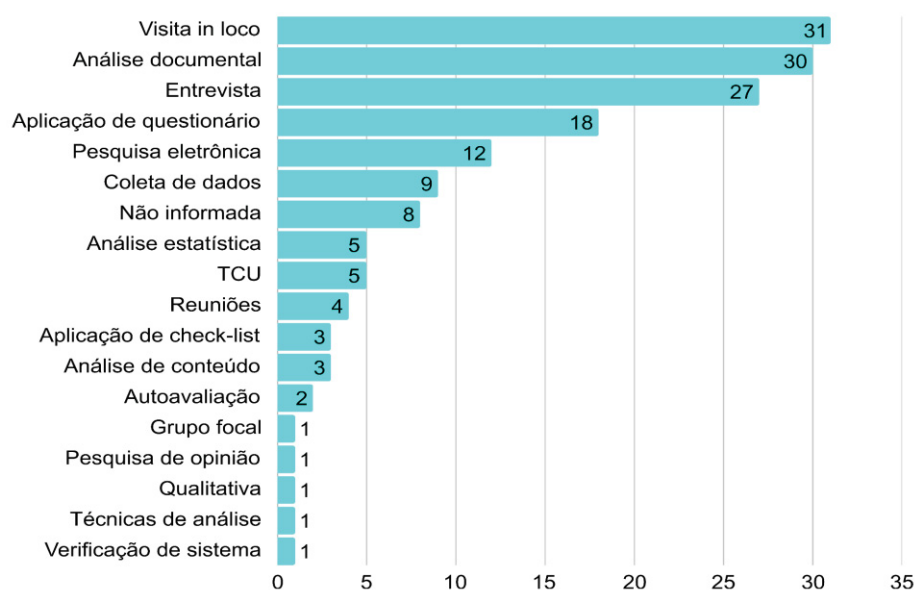
nacionais na definição das prioridades de controle. Desse modo, o conjunto das evidências aponta para a consolidação de um padrão de atuação programática que, ao mesmo tempo em que amplia o alcance do controle externo sobre a política educacional, revela como os TC se alinham em agendas mais amplas para orientar sua intervenção no campo.

6.1.3 Os procedimentos metodológicos empregados na realização das auditorias operacionais programáticas

Esta subseção dedica-se à análise da metodologia empregada nas auditorias operacionais examinadas. Conforme mencionado anteriormente, embora essas auditorias apresentem maior grau de sistematização e padronização em comparação a outros tipos de ações conduzidas pelos Tribunais de Contas, elas também revelam especificidades e variações significativas quanto aos recursos técnicos, procedimentais e analíticos mobilizados por cada órgão ao longo de sua execução. Essa diversidade metodológica reflete tanto as diferenças institucionais e contextuais entre os Tribunais quanto o grau de maturidade das práticas de auditoria operacional em cada um deles.

Em primeiro lugar, é possível pontuar que cada auditoria operacional pode combinar múltiplas estratégias metodológicas, considerando a quantidade de menções mapeadas e o número total de auditoria analisadas, o que indica uma tendência à triangulação de fontes por parte do TC, conforme pode ser observado no gráfico 24, a seguir.

Gráfico 24 - Estratégias metodológicas declaradas nos relatórios das auditorias operacionais programáticas



Fonte: a autora, a partir da análise dos relatórios das auditorias operacionais (2025).

A estratégia mais mobilizada refere-se à realização de visitas *in loco* (31 menções), seguida da análise documental (30 menções), das entrevistas (27 menções) e da aplicação de questionários (18 menções). Essa configuração evidencia o predomínio de estratégias que priorizam a presença física e a observação direta dos TC nos contextos avaliados, bem como a escuta e o levantamento de diferentes fontes de informações na realização das auditorias.

As visitas *in loco*, como uma das principais estratégias metodológicas mobilizadas pelo órgão, são realizadas pelos auditores dos TC junto aos entes auditados, abrangendo diferentes locais, como secretarias de educação, instituições escolares e outros equipamentos públicos relacionados com a área, como os Conselhos Tutelares. Nessas ações, os auditores realizam observações diretas, fazem registros fotográficos, levantamento de documentação, aplicação de questionários - que também podem ser feitas de forma remota - e entrevistas com gestores, servidores técnicos, professores e demais atores envolvidos na política educacional.

Todavia, a presença física do TC nesse contexto não se limita a uma dimensão técnica. Uma vez que se trata de um órgão de controle, sua presença também carrega um poder simbólico na medida em que materializa o poder de fiscalização do Estado. Conforme argumenta Viegas (2024), um dos efeitos possíveis da ampliação de controle é a chamada paralisia decisória, fenômeno que se fundamenta no medo que gestores têm das consequências negativas de suas decisões, como a responsabilização, a aplicação de multas e sanções, a exposição pública e até mesmo a destruição de sua reputação e carreira. Isto porque a simples presença do TC pode suscitar dúvidas quanto à legitimidade e legalidade das ações administrativas.

Esse poder simbólico, contudo, não se manifesta apenas na presença física dos auditores, mas também nas formas de interação que se estabelecem durante o processo de fiscalização, como as entrevistas, os pedidos de informações, as solicitações de documentos, entre outras. Essas práticas, ainda que tomadas como instrumentos técnicos de coleta de informações, operam em contextos marcados por assimetrias de poder, em que os sujeitos auditados tendem a adotar uma postura de conformidade e prudência diante da autoridade do órgão controlador.

Em relação às demais estratégias metodológicas utilizadas, observa-se a existência de um grupo mencionado com menor recorrência, até 12 vezes, com destaque para a existência de oito casos que não explicitam os aspectos metodológicos utilizados e, portanto, comprometem a transparência das ações do órgão de controle. Também a presença de cinco auditorias que fazem menção à utilização de metodologia desenvolvida pelo TCU, o que evidencia a influência desse órgão como uma referência técnica para alguns TC estaduais. Isso sugere, mesmo em um

contexto de autonomia institucional, certa tendência de padronização das ações do órgão, o que contribui para a ideia de conformação de uma agenda nacional de fiscalização.

Ademais, é possível observar que alguns relatórios fazem referência aos aspectos metodológicos considerados na fase de elaboração das auditorias. Entre os elementos mencionados estão a consulta ou o diálogo com especialistas da área (oito menções), a realização de capacitações voltadas às equipes de trabalho do TC (sete menções) e o uso de técnicas de análise de riscos, como o *brainstorming*²⁶ (4 menções) e o diagrama de Ishikawa (3 menções)²⁷. Essas duas primeiras refletem a existência de limitações técnicas no âmbito dos TC quando o assunto é a atuação no campo educacional, considerando que o quadro de profissionais é composto majoritariamente por servidores das áreas jurídica, contábil e administrativa, o que evidencia um movimento, em determinados casos, de busca por assessoramento externo e de formação interna das equipes, como forma de suprir as lacunas de conhecimento técnico necessárias à condução das auditorias operacionais na área.

No que diz respeito à seleção dos entes auditados, a maioria (36 auditorias) dos relatórios traz informações acerca dos critérios utilizados para escolha. Importa destacar que os relatórios apresentam estrutura similar na maioria dos casos, com uma introdução que traz a justificativa para a realização da ação, o objeto, os objetivos, os critérios de avaliação utilizados, a metodologia, a contextualização do objeto, os achados de auditoria, as respostas dos gestores, as recomendações e os encaminhamentos, além dos benefícios esperados com a ação e anexos com fotos e demais aspectos encontrados. No entanto, há diferentes níveis de detalhamento dessas informações, evidenciado pela distinção no número de páginas desses documentos, por exemplo, que variam consideravelmente, podendo um relatório ser composto de 14 páginas (TCE-SC, 2021), por exemplo, e outro de 109 (TCE-MT, 2022).

Em síntese, as análises realizadas nesta subseção permitem compreender o modo como as auditorias operacionais têm se constituído, por meio dos procedimentos metodológicos elencados pelos TC para sua operacionalização, bem como as possíveis justificativas que orientam a definição dos entes auditados. Esse processo reflete a consolidação institucional desse tipo de controle, assim como evidencia a conformação de uma agenda nacional orientada por parâmetros técnicos e referenciais compartilhados, em especial aqueles formulados pelo

²⁶ “O Brainstorming, ou tempestade de ideias, é um processo desenvolvido em grupo em que os participantes externam ideias de forma livre, sem críticas, no menor espaço de tempo possível, com o objetivo de obter uma lista de opiniões sobre o assunto abordado” (Brasil, 2013b, p. 32).

²⁷ Diagrama de Ishikawa é uma ferramenta gráfica para o gerenciamento e o controle da qualidade. Possibilita estruturar hierarquicamente as causas potenciais de determinado problema, bem como seus efeitos (TCE-SC, 2014).

TCU e pela Atricon, que acabam por sustentar a atuação dos TC junto a entes federativos de maior complexidade e capacidade técnica, financeira e administrativa, como é o caso dos estados.

A predominância de procedimentos metodológicos que envolvem a presença física dos TC também corrobora com a ideia de ampliação do controle, uma vez que traduz uma atuação mais próxima e direta junto à gestão educacional, ultrapassando a dimensão técnica da fiscalização. Dessa forma, a próxima subseção trata dos critérios que o TC utiliza para avaliar as políticas educacionais, bem como quais têm sido os achados de auditoria identificados e, a partir disso, as recomendações emitidas pelo órgão aos entes fiscalizados. O objetivo é compreender de que forma e se esses elementos contribuem para a constituição de uma agenda comum de fiscalização da educação no país.

6.1.4 Critérios de avaliação, achados e recomendações das auditorias operacionais

Esta subseção apresenta a análise dos critérios de avaliação adotados pelos TC na realização das auditorias, bem como sua relação com os achados e as recomendações expressas nos relatórios. Busca-se compreender de que modo esses critérios orientam o olhar avaliativo dos TC e influenciam a conformação dessa agenda de controle no campo educacional. A análise dos relatórios permite identificar a presença de diferentes referenciais, os quais podem ser agrupados em quatro grandes conjuntos: i) normas; ii) estudos e pesquisas da área; iii) indicadores elaborados pelos TC; e iv) critérios externos, provenientes de instituições de coordenação, por exemplo.

O primeiro grupo, referente às normativas, constitui o conjunto mais recorrente entre os critérios avaliativos, sendo identificado em 40 relatórios de auditoria. Nele, estão listados como critérios avaliativos legislações infraconstitucionais do campo educacional, como os Planos de Educação (nacional, estaduais e municipais), a LDB e a Lei nº 13.415/2017, que institui o NEM. Também são mencionadas portarias e planejamento estratégico das secretarias de educação e do próprio MEC, resoluções dos Conselhos de Educação, a BNCC, o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), entre outras referências. Destaca-se que, nesse grupo, o PNE ocupa centralidade, sendo mencionado na maioria das auditorias, tanto como critério de avaliação quanto como justificativa para sua realização.

Também há referências a normativas do próprio TC, como os acordos de cooperação com outras instituições, resoluções internas²⁸ e referenciais do TCU²⁹. Além de normativas gerais - CF/1988, legislações infraconstitucionais³⁰ e resoluções³¹ - e locais³².

O segundo grupo de critérios de avaliação mencionados nos relatórios das auditorias refere-se aos estudos e pesquisas da área, que aparecem com menor recorrência (cinco menções). Entre as referências identificadas, estão trabalhos desenvolvidos por professores da Universidade de Brasília (UnB) (Soares Neto *et al.*, 2013) e outros pesquisadores (Gandin, 1999; Vasconcelos, 2001), além de um estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); e menções genéricas ao uso de literatura técnica e acadêmica sobre temas da área. Desse modo, a menção a estudos e pesquisas como critérios de avaliação utilizados pelos TC em suas ações mostram uma possível abertura a saberes especializados e evidências externas ao campo jurídico, embora ainda sejam pouco frequentes, o que sugere que esse diálogo se encontra em estágio incipiente, de modo que seja possível afirmar que a produção acadêmica não se configura com uma referência consolidada na atuação dos TC no contexto da avaliação das políticas educacionais.

No terceiro grupo estão as menções de critérios que foram definidos pelo próprio TC (16 ocorrências), trata-se de elementos estabelecidos de forma autônoma pelo órgão, que não fazem menção a nenhum tipo de referencial externo. Um exemplo é a auditoria realizada pelo

²⁸ Exemplo de critérios de avaliação no âmbito das normativas internas considerados em auditoria realizada pelo TCE-BA em 2020 e 2017: Resolução Regimental TCE-BA nº 012/1993. Dispõe sobre normas de procedimento para o Controle Externo da Administração Pública; Resolução TCE nº 092/2021. Aprova as Diretrizes para o Planejamento Operacional e para o Sistema de Avaliação de Desempenho do exercício de 2022 (Plano Tático 2022) e dá outras providências; Nota Técnica TCE nº 01/2003. Dispõe sobre a racionalização e uniformização dos procedimentos de auditoria no âmbito das Coordenadorias de Controle Externo do TCE/BA; Normas Brasileiras de Auditorias do Setor Público (NBASP); Normas de Auditoria Governamental (NAGs) aplicadas ao Controle Externo Brasileiro; e Princípios de Contabilidade; Resolução nº 187/2014 do TCE-BA, que versa sobre a auditoria operacional no Programa de Fortalecimento da Educação Básica e determina à Secretaria de Educação que crie um plano de ação para estruturar o quadro de professores efetivos da rede.

²⁹ Referencial para Avaliação de Governança das Políticas Públicas; Referencial de Controle das Políticas Públicas; Manual de Auditoria Operacional.

³⁰ Lei nº 6.496/1977, que institui a *Anotação de Responsabilidade Técnica* na prestação de serviços de engenharia, de arquitetura e agronomia; Lei nº 8.666/1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública; Lei nº 10.406/2002, que institui o Código Civil.

³¹ Resolução do CONFEA nº 1.025/2009, que dispõe sobre a *Anotação de Responsabilidade Técnica* e o Acervo Técnico Profissional, e dá outras providências.

³² Exemplo de critérios de avaliação no âmbito das normativas estaduais considerados em auditoria realizada pelo TCE-BA em 2020: Constituição Estadual; Lei Complementar Estadual nº 005/1991, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Bahia e dá outras providências; Lei Estadual nº 13.204/2014, que modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências; Lei Estadual nº 14.032/2018, que modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências; Decreto Estadual nº 8.877/2004, que aprova o Regimento da Secretaria da Educação; e Decreto Estadual nº 17.377/2017, que altera as denominações e as finalidades de Unidades Administrativas da Secretaria da Educação e dá outras providências.

TCE-GO, no ano de 2018, que adota como critério para analisar o planejamento e a execução de cursos de formação continuada de professores aspectos como demanda, transparência, equidade de acesso, mudança no comportamento e atitude dos docentes, bem como sua contribuição para melhoria da prática pedagógica. Também se incluem nesse grupo auditorias que indicam como referência ações realizadas anteriormente pelo TC, ou ainda, utilizam o conceito de *boas práticas*³³ (TCE-MT, 2015) para medir o desempenho do ente federado auditado.

Desse modo, diferentemente do grupo anterior, que se mostra ainda de forma incipiente, esse apresenta maior recorrência e pode indicar uma tendência de autorreferenciação na atuação dos TC, de modo que, com base em experiências anteriores e das próprias concepções institucionais, o órgão passa a definir, de maneira autônoma, os parâmetros utilizados para aferir a qualidade e a efetividade das políticas educacionais. Tal movimento pode, inclusive, ampliar o campo de interpretação e julgamento para além do que está definido na legislação, nas referências produzidas por especialistas da área ou nas deliberações socialmente construídas.

Por fim, o quarto e último grupo refere-se aos critérios de avaliação externos, assim denominados por serem provenientes de instituições que não integram diretamente à área da educação nem ao próprio TC responsável pela auditoria. Nesse conjunto, destacam-se critérios definidos pelo TCU, identificados em quatro menções, bem como aqueles oriundos ao Projeto Integrar, que como apresentado anteriormente, trata-se de uma realização do TCU em parceria com a OCDE e o apoio da Atricon, sendo mencionado em seis relatórios de auditoria.

Desse modo, é possível afirmar que os critérios de avaliação considerados nas auditorias operacionais analisadas foram definidos, de forma majoritária, com base em legislações e normativas da área da educação, da administração pública e do próprio TC. A predominância do grupo *normativas* como critério avaliativo evidencia a atenção do TC ao ordenamento jurídico e político da área, ao mesmo tempo em que reforça a ideia de uma atuação técnica, aproximando-se de outros instrumentos tradicionais de controle do órgão, como as auditorias de conformidade.

Todavia, a presença dos outros critérios de avaliação, ainda que em menor medida, indicam um movimento de ampliação do escopo analítico dos TC, que passa a incorporar elementos oriundos de estudos do campo educacional, de definições externas e de parâmetros elaborados pelo próprio órgão, o que revela uma margem de discricionariedade avaliativa, que pode, inclusive, gerar tensões em relação aos limites do papel dos TC na definição do que se

³³ Ações que comprovadamente levam a bom desempenho. Também podem subsidiar a proposição de recomendações (Brasil, 2020a).

entende por qualidade e eficiência das políticas de educação. Além disso, é mais propenso à interferência na discricionariedade do gestor público, pois envolve a escolha de critérios que podem não ser consensuais no próprio campo da educação, como é o caso do conceito de qualidade, por exemplo. Na sequência, a partir da análise dos achados e das recomendações apresentadas nos relatórios das auditorias operacionais selecionadas, busca-se compreender como tais critérios de avaliação se materializam nas interpretações do TC.

Os achados constituem um dos elementos apresentados nos relatórios de auditoria. Trata-se da situação verificada pelos auditores no decorrer da realização da ação, a partir da comparação entre a realidade observada e os critérios de avaliação previamente definidos (Brasil, 2020a). Para fins de análise, os achados identificados nos relatórios de auditoria foram organizados em grupos temáticos, cuja distribuição pode ser observada no quadro 15, na página seguinte, o qual apresenta a frequência com que cada temática foi localizada. Cabe salientar, ainda, que esse valor não pode ser tomado como uma relação direta entre quantidade de menções e de achados, já que um mesmo achado pode abranger mais de uma dimensão temática e, portanto, ser classificado duas ou mais vezes. A intenção, nesse caso, não consiste em apenas quantificar os achados, mas observar a recorrência de suas temáticas, uma vez que expressam quais aspectos têm, de fato, sido examinados pelos auditores dos TC na política educacional.

Quadro 15 - Distribuição dos achados das auditorias operacionais por grupo temático
(continua)

| GRUPO TEMÁTICO | ACHADOS | FREQUÊNCIA | FREQUÊNCIA DO GRUPO |
|-----------------------|---|-------------------|----------------------------|
| Gestão e planejamento | falha na governança | 4 | 127 |
| | problemas de gestão | 21 | |
| | atuação desarticulada com programa nacional | 1 | |
| | fragilidade regime de colaboração | 14 | |
| | ausência ou problemas de planejamento | 44 | |
| | ausência de plano de ação | 4 | |
| | ausência de sistematização das ações | 4 | |
| | problemas de comunicação/orientação | 10 | |
| | seleção de diretores | 8 | |
| | inadequações de sistemas | 5 | |
| | Fragilidades relacionadas ao PPP | 8 | |
| | ausência ou insuficiência de trabalho em rede | 4 | |
| Financiamento | incompatibilidade das peças orçamentárias | 9 | 43 |
| | ausência de financiamento adequado | 20 | |
| | uso inadequado de recursos | 4 | |
| | gastos crescentes | 5 | |
| | descumprimento de contrato | 3 | |
| | inadequação na gestão patrimonial | 2 | |

(conclusão)

| GRUPO TEMÁTICO | ACHADOS | FREQUÊNCIA | FREQUÊNCIA DO GRUPO |
|---|---|-------------------|----------------------------|
| Infraestrutura, condições de oferta e insumos | infraestrutura ausente ou inadequada | 80 | 117 |
| | número de instituições educacionais insuficiente | 1 | |
| | alimentação escolar | 5 | |
| | inadequações no transporte escolar | 21 | |
| | acessibilidade ausente ou inadequada | 7 | |
| | uso de uniforme escolar | 1 | |
| | inadequação no número professor/aluno | 2 | |
| Profissionais | alteração de cargos públicos | 1 | 93 |
| | ausência ou inadequação de profissionais | 25 | |
| | ausência de formação adequada | 33 | |
| | ausência de incentivo e valorização | 11 | |
| | saúde laboral | 21 | |
| | problema na atuação de profissionais | 2 | |
| Questões Pedagógicas | recursos pedagógicos inadequados | 1 | 40 |
| | formato de aula (presencial/à distância/integral) | 3 | |
| | fragilidades na implementação do currículo | 8 | |
| | ausência ou fragilidades de programas extracurriculares | 3 | |
| | recuperação de aprendizagem | 5 | |
| | transição entre etapas da educação | 2 | |
| | distorção idade/série | 1 | |
| | inexistência de acompanhamento individualizado | 7 | |
| | desempenho dos alunos | 6 | |
| | fragilidade na aplicação de avaliação | 4 | |
| Acesso, permanência e equidade | fragilidade na gestão de vagas | 11 | 53 |
| | evasão/abandono escolar | 4 | |
| | ausência de política de acesso/permanência | 1 | |
| | deficiência na busca ativa | 7 | |
| | deficiência na promoção da equidade | 5 | |
| | inexistência de políticas de inclusão | 1 | |
| | inexistência de políticas de enfrentamento à violência | 1 | |
| | situação durante e após a pandemia | 22 | |
| aumento do atendimento | 1 | | |
| Avaliação e monitoramento | ausência de transparência | 9 | 109 |
| | falta de confiança no programa | 2 | |
| | ausência ou inadequação de dados/indicadores | 8 | |
| | necessidade de acompanhamento e monitoramento PNE/PEE/PME | 6 | |
| | controle insuficiente/ausente | 38 | |
| | atraso/ausência de publicações oficiais | 4 | |
| | apresenta situação adequada | 13 | |
| | atuação dos Conselhos | 1 | |
| | acompanhamento de obras | 14 | |
| | ausência ou baixa participação | 13 | |
| | ausência prestação de contas | 1 | |
| Conformidade legal e normativa | PME/PEE incompleto | 1 | 39 |
| | inexistência de PEE/PME | 1 | |
| | risco ou descumprimento PNE/PEE/PME | 13 | |
| | descumprimento/ausência de normativas | 24 | |

Fonte: a autora a partir da análise dos relatórios das auditorias operacionais (2025).

Como pode ser observado, os achados de auditoria foram categorizados em oito grupos temáticos: gestão e planejamento (127 menções); infraestrutura, condições de oferta e insumos (117 menções); avaliação e monitoramento (109 menções); profissionais (93 menções); acesso, permanência e equidade (53 menções); financiamento (43 menções); questões pedagógicas (40 menções); e conformidade legal e normativa (39 menções). Esse quadro evidencia, primeiramente, a expansão do escopo de análise dos TC, tanto pela expressiva quantidade de menções quanto pela variação temática dos achados identificados.

De acordo com a frequência que cada temática foi mencionada nos achados de auditoria, é possível perceber uma preocupação maior do órgão com questões relacionadas à gestão e ao planejamento. Nesse grupo, estão inseridos achados que versam, em maior número, sobre a ausência ou problemas relacionados ao planejamento (44), problemas de gestão (21) e fragilidade no regime de colaboração (14), além de outras temáticas menos recorrentes, mas presentes nas observações realizadas pelos TC estaduais, como a questão da seleção de diretores escolares (8), das fragilidades relacionadas ao Projeto Político Pedagógico (PPP) (10), da ausência de plano de ação (3) e outras.

Entre os achados categorizados como *ausência ou problemas relacionados ao planejamento*, estão elementos como: a incompatibilidade entre cronogramas escolares (TCE-BA, 2017); a ausência de diagnóstico (TCE-GO, 2018; TCE-MT, 2022); a precariedade e deficiência no planejamento das atividades da secretaria de educação (TCE-MG, 2016); a dificuldade para elaboração e execução de instrumento de planejamento das unidades escolares (TCE-PE, 2015); e a inexistência de metas e de estimativa do número de crianças a serem atendidas (TCE-PR, 2017). Essas são preocupações importantes, uma vez que revelam fragilidades relevantes na estruturação e organização das ações educacionais.

No entanto, a predominância desses achados também evidencia um foco marcadamente gerencial na agenda de atuação dos TC, que se caracteriza pela busca de eficiência da administração pública, tal como formulada nas reformas gerenciais da década de 1990 (Brasil, 1995). Essa lógica se materializa na ênfase conferida a questões como a capacidade de gestão, organização interna, definição de metas e previsibilidade das ações, pressupondo que melhorias de desempenho decorrem do aperfeiçoamento dos processos administrativos. Desse modo, tal perspectiva tende a relativizar ou desconsiderar condições estruturais, materiais e financeiras que também moldam a ação do estado nos contextos locais de implementação das políticas educacionais.

Tal argumento torna-se particularmente evidente quando se observa um dos achados presentes nesse mesmo grupo: a fragilidade no regime de colaboração. As auditorias realizadas,

sobretudo no âmbito das políticas voltadas ao Ensino Médio (TCE-CE, 2016; TCE-MT, 2022; TCE-PB, 2022), apontam para a falta de apoio técnico e financeiro da União como fator limitante para a implementação de políticas na área. Esse reconhecimento revela que, embora os TC enfatizem o aperfeiçoamento de processos administrativos como estratégia central de melhoria, eles também identificam, ainda que de forma menos recorrente, condicionantes estruturais e federativos que transcendem a esfera gerencial.

O segundo grupo temático com maior número de achados refere-se à *infraestrutura, condições de oferta e insumos* (117 menções), o qual apresenta, ainda, o achado de auditoria mais recorrente de toda a amostra analisada: infraestrutura ausente ou inadequada (80). Esses dados dialogam com as informações apresentadas e analisadas anteriormente acerca dos procedimentos metodológicos adotados pelos TC nas auditorias, os quais priorizam as visitas *in loco*, e nesse sentido, favorecem a observação da situação estrutural das instituições escolares, considerando que esse é um aspecto imediatamente visível e de mensuração mais objetiva.

Nesse grupo também estão inseridos achados relacionados ao transporte e à alimentação escolar, bem como à falta de acessibilidade, que apesar de aparecer apenas sete vezes nas auditorias operacionais analisadas, trata-se de uma das fragilidades mais críticas das instituições escolares do país. Dados do Censo Escolar da Educação Básica (2024) revelam que 55,2% das escolas estaduais e 65,4% das municipais declararam possuir algum recurso de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida nas vias de circulação internas, como corrimão, elevador, pisos táteis, vão livre, rampas, salas acessíveis, sinalização sonora, tátil ou visual. Isso significa que quase metade das escolas estaduais e municipais do país não possui nenhum desses recursos. Ademais, trata-se de um dado autodeclaratório, que requer análise cuidadosa, uma vez que, ao possuir apenas um desses elementos, a escola pode se autodeclarar acessível, embora, na prática, os recursos representam apenas uma condição mínima e, por vezes, insuficiente para garantir o acesso e a circulação de estudantes com deficiência.

Desse modo, a frequência desse achado nas auditorias analisadas evidencia a existência de discricionariedade no olhar avaliativo dos auditores, uma vez que os dados nacionais mostram que a falta de acessibilidade é um problema relevante que, no entanto, aparece de forma pouco recorrente nas análises dos TC.

O grupo que apresenta a terceira maior recorrência é o que trata da temática *avaliação e monitoramento* (109 menções). Entre os achados mais citados nesse conjunto está a indicação da existência de um controle que é insuficiente ou ausente (38), o qual congrega auditorias que denunciam: fragilidade no processo de fiscalização e acompanhamento de políticas de

transporte escolar (TC-DF, 2014); falhas no controle, monitoramento e avaliação da execução de termos de colaboração (TC-DF, 2019); ausência de política de acompanhamento, monitoramento e avaliação da implementação do NEM (TCE-AC, 2022); deficiências no controle da apresentação e da análise de prestações de contas (TCE-CE, 2015; TCE-MG, 2016); ausência de mecanismos para monitorar e avaliar a efetividade de cursos de formação continuada para os docentes (TCE-GO, 2018); falta de monitoramento e avaliação do PPP (TCE-MT, 2015); além de outros achados que foram agregados nessa categorização.

A presença desse grupo entre os com maior número de recorrência de achados evidencia a própria afinidade com a ação precípua dos TC, bem como a fragilidade de mecanismos internos de acompanhamento e avaliação no âmbito das redes de ensino e das instituições escolares. Outros achados incluídos no grupo *avaliação e monitoramento* dizem respeito ao acompanhamento de obras (14), à ausência ou baixa participação (13) e à necessidade de acompanhamento e monitoramento dos Planos de educação (seis), conforme apresentado no quadro 15, anteriormente.

No que se refere especificamente à participação social, os achados evidenciam fragilidades relevantes no cumprimento do princípio constitucional da gestão democrática. As auditorias apontam, por exemplo, a ausência de participação da comunidade escolar na elaboração do PPP (TCE-MS, 2015), o número reduzido de órgãos de representação da classe estudantil nas escolas (TCE-MS, 2015), a existência de desafios para efetivação da gestão democrática e do planejamento participativo (TCE-PE, 2019), a falta de participação do Conselho do Fundeb na elaboração orçamentária (TCE-PR, 2017), assim como a baixa participação da comunidade na seleção de diretores (TCE-PR, 2017), entre outros aspectos.

Esses achados revelam que, embora ainda de maneira tímida, há um movimento dos TC no sentido de incorporar, a sua análise, dimensões relacionadas ao controle social, à participação da comunidade e à democratização da gestão escolar. No entanto, à luz do referencial teórico discutido neste trabalho, a baixa frequência desses achados indica uma articulação ainda incipiente entre diferentes formas de controle, o que reforça a ideia de uma agenda de fiscalização ancorada, de forma predominante, em princípios técnicos-gerenciais, com as dimensões democráticas e participativas ainda em plano secundário.

Em relação à necessidade de acompanhamento e monitoramento dos Planos de Educação, observa-se um descompasso relevante entre o peso atribuído ao tema, quando considerado o montante geral de ações realizadas pelo TC na política educacional, conforme apresentado no capítulo anterior, e sua efetiva materialização nos achados das auditorias operacionais analisadas. Embora o PNE figure entre os elementos mais mobilizados pelos TC,

seja na justificativa das ações, nos objetivos ou nos critérios de avaliação, sua presença nos achados é significativamente menor.

A presença da temática é registrada em dois grupos de achados: i) avaliação e monitoramento: necessidade de acompanhamento e monitoramento (seis menções); e ii) conformidade legal e normativa: risco de descumprimento dos Planos de educação (13 menções). Essa pode ser considerada uma frequência modesta, quando comparada à centralidade que os planos ocupam na agenda fiscalizatória como um todo.

Esse panorama pode estar atrelado a alguns fatores explicativos, como a possibilidade de os TC mobilizarem os Planos de Educação de forma mais enfática na fase de planejamento da auditoria, mas não os utilizar como eixo de análise nos contextos locais. Outra hipótese seria a existência de avanços na implementação dos planos, o que reduziria sua incidência nos achados relacionados ao risco de descumprimento, ou ainda, a probabilidade de as problemáticas relacionadas a essa temática estarem diluídas em outros achados. Um exemplo seria as questões relacionadas ao descumprimento da Meta 1, que trata do atendimento na Educação Infantil, a qual pode estar inserida nos achados do grupo *acesso, permanência e equidade*, sem menção explícita ao PNE.

Por fim, ainda considerando o grupo de achados *avaliação e monitoramento*, observa-se a presença de situações consideradas pelo TC como adequadas (13). A inclusão desses achados, ainda que de forma menos recorrente, indica que os TC não se limitam a identificar fragilidades, mas também reconhecem situações que costumam chamar de *boas práticas*, as quais, inclusive, são utilizadas pelo órgão como exemplos a outros entes auditados, como forma de induzi-los a replicar práticas que o TC considera exitosas.

Além desses três grupos temáticos, que apresentam o maior número de achados, os demais também expressam o foco de análise dos TC no contexto de realização das auditorias operacionais programáticas. São achados que versam sobre distintas temáticas, desde aquelas mais próximas da atuação tradicional do órgão, como financiamento e conformidade legal e normativa, até a inclusão de achados sobre processos pedagógicos e condições de trabalho e desenvolvimento dos profissionais, aspectos vinculados diretamente à implementação de políticas na área.

Embora apresentem menor incidência quando comparados aos grupos temáticos mais expressivos, a presença desses achados corrobora a ideia de ampliação da agenda de fiscalização dos TC em direção a dimensões tradicionalmente pouco exploradas pelo controle externo. Esse movimento evidencia que os TC começam a adentrar, ainda que de forma desigual e incipiente, temas historicamente associados à gestão educacional e ao cotidiano das escolas,

áreas que exigem, além de critérios normativos, conhecimentos específicos e sensibilidade analítica distinta da tradicional lógica procedimental do controle.

Ademais, embora os critérios de avaliação mais mobilizados pelos TC sejam de natureza normativa, essa é a categoria temática que apresenta o menor número de achados, evidenciando que, na prática, há uma ampliação da análise realizada pelo TC, a qual extrapola os critérios previamente estabelecidos e adentra aspectos mais qualitativos da implementação das políticas.

Esse movimento fica evidente quando se observa a distribuição temática dos achados. Muitas das fragilidades identificadas, sobretudo nos grupos de gestão e planejamento, infraestrutura, avaliação e monitoramento, e profissionais, não decorrem diretamente de violações normativas, mas de processos, condições e capacidades que estruturam a execução cotidiana da política educacional. Em outras palavras, os achados não apenas verificam cumprimento de normas, eles interpretam a qualidade das ações, apontam insuficiências na organização administrativa, fragilidades técnico-operacionais e problemas relacionados à efetividade das políticas públicas. Isso revela que os critérios normativos funcionam como justificativa e ponto de partida das ações de controle, mas o olhar dos auditores acaba se deslocando, na prática, para além deles, mobilizando interpretações que requerem conhecimento especializado da área, como mostra a indicação mais recorrente no grupo de achados *processos pedagógicos*, que versa sobre a existência de fragilidades na implementação do currículo (oito menções).

O mesmo movimento de análise foi realizado com as recomendações apresentadas nos relatórios de auditoria. Essas recomendações são expressas pelos TC aos entes federados fiscalizados e consistem em proposições dirigidas ao gestor público para que ele possa tratar as causas das deficiências de desempenho identificadas durante a ação do órgão, ou seja, estão diretamente relacionadas aos achados da auditoria (Brasil, 2020a). O quadro 16, a seguir, reúne todas as recomendações identificadas nos relatórios analisados, as quais foram organizadas em categorias temáticas com o objetivo de viabilizar seu exame, de modo que seja possível visualizar os focos de intervenção sugeridos pelo TC na área.

Quadro 16 – Distribuição das recomendações das auditorias operacionais por grupo temático
(continua)

| GRUPO TEMÁTICO | RECOMENDAÇÕES | FREQUÊNCIA | FREQUÊNCIA DO GRUPO |
|---|---|------------|---------------------|
| Gestão e planejamento | articulação entre diferentes instâncias | 26 | 317 |
| | criar grupo de gestão | 1 | |
| | mudar padrão de gestão | 5 | |
| | melhor gerência | 2 | |
| | melhorar processos de comunicação | 11 | |
| | assistência técnica | 17 | |
| | definir metas intermediárias PNE/PEE/PME | 6 | |
| | realização de planejamento | 53 | |
| | realizar plano de ação | 34 | |
| | realização de estudo/diagnóstico | 56 | |
| | escuta e participação da comunidade | 22 | |
| | compatibilidade instrumentos de planejamento | 25 | |
| | Adequações no sistema | 27 | |
| | PPP | 20 | |
| | criar política | 6 | |
| seleção de diretores | 6 | | |
| Financiamento | aprimorar contratos | 4 | 33 |
| | rever licitação | 4 | |
| | levantamento e manutenção do patrimônio | 4 | |
| | realização de aquisições | 1 | |
| | previsão de dotação orçamentária | 20 | |
| Infraestrutura, condições de oferta e insumos | segurança pessoal e patrimonial | 2 | 72 |
| | realizar manutenção e reforma | 60 | |
| | execução de obras | 2 | |
| | adequar transporte escolar | 8 | |
| Profissionais | adequação do quadro funcional | 35 | 120 |
| | realizar ou aprimorar a formação | 63 | |
| | valorização profissional | 16 | |
| | saúde laboral | 5 | |
| | adequação do serviço de coordenação pedagógica | 1 | |
| Processos Pedagógicos | avaliação psicológica do estudante | 2 | 19 |
| | aprimoramento das práticas pedagógicas | 2 | |
| | currículo | 4 | |
| | recuperação da aprendizagem | 1 | |
| | desempenho escolar/avaliação | 6 | |
| | distorção idade/série | 4 | |
| Acesso, permanência e equidade | abandono | 1 | 98 |
| | atendimento durante a pandemia | 19 | |
| | garantir a equidade | 1 | |
| | adequação da oferta de vagas | 32 | |
| | busca ativa | 16 | |
| | assistência aos estudantes | 7 | |
| | acompanhamento individualizado do estudante | 4 | |
| | controle da frequência escolar | 1 | |
| | acessibilidade e inclusão | 10 | |
| | avaliação psicológica do estudante | 2 | |
| | distribuição territorial das instituições/vagas | 3 | |
| | ampliação da jornada escolar | 1 | |
| | adequação de horário | 1 | |

(conclusão)

| GRUPO TEMÁTICO | RECOMENDAÇÕES | FREQUÊNCIA | FREQUÊNCIA DO GRUPO |
|---------------------------------------|--|------------|---------------------|
| Avaliação e monitoramento | prestar informações ao TC | 4 | 114 |
| | acompanhamento da política | 1 | |
| | avaliação e monitoramento PNE/PEE/PME | 18 | |
| | Realizar/aprimorar controle e monitoramento | 85 | |
| | elaborar indicadores | 5 | |
| | realização de audiência | 1 | |
| Conformidade legal e normativa | atenção às discussões e normativas nacionais | 1 | 130 |
| | compatibilidade PNE/PEE/PME | 6 | |
| | elaborar PEE/PME | 1 | |
| | cumprimento das normas | 16 | |
| | criação ou correção de normatização / procedimentos / instrumentos | 76 | |
| | mudança na legislação | 4 | |
| | cumprimento PNE/PEE/PME | 23 | |
| | correção de irregularidades | 3 | |
| Publicidade e transparência das ações | promoção de campanhas | 4 | 36 |
| | disseminação de boas práticas | 5 | |
| | transparência e publicização | 24 | |
| | ações de conscientização | 3 | |

Fonte: a autora, a partir da análise dos relatórios das auditorias operacionais (2025).

Primeiramente, é possível observar que as menções às recomendações são mais numerosas que os achados, além de apresentar um grupo temático adicional (publicidade e transparência das ações). Esse dado evidencia a amplitude das proposições feitas pelo órgão aos entes federativos fiscalizados, demonstrando que as auditorias operacionais não se limitam à identificação de problemas e fragilidades, mas de fato assumem um caráter orientador das ações.

Assim como ocorre nos achados, a categoria temática *gestão e planejamento* é a que congrega o maior número de recomendações (317). Destacam-se, nesse grupo, as recomendações que solicitam a *realização de estudo ou diagnóstico* (56 menções), *realização de planejamento* (53 menções) e *realização de plano de ação* (34 menções). Embora este último tenha sido mencionado apenas três vezes nos achados de auditoria, figura entre as recomendações mais recorrentes desse grupo temático. Isso porque os TC costumam solicitar aos entes auditados que elaborem um plano de ação detalhado, contendo metas, estratégias, prazos e responsáveis em realizar as ações solicitadas pelo órgão por meio das recomendações.

Além dessas recomendações, esse grupo temático apresenta outras 13, e cinco delas registram 20 menções ou mais: adequação no sistema (27); articulação entre diferentes instâncias (26); compatibilidade dos instrumentos de planejamento (25); escuta e participação da comunidade (22); e elaboração e execução do PPP (20). Desse modo, é possível perceber que, mesmo diante da predominância de uma lógica gerencial, expressa pelo grande número de recomendações nessa temática, o TC também passa a atuar em dimensões técnicas e políticas

da educação, o que pode evidenciar, além da expansão do escopo de atuação do órgão, a crescente influência na definição dos rumos da política.

Agora, diferentemente do que pode ser observado nos achados de auditoria, o segundo grupo temático com maior número de recomendações refere-se à conformidade legal e normativa, totalizando 130 menções. Entre as recomendações mais frequentes estão: criação ou correção de normatização, procedimentos e instrumentos de gestão (76); cumprimento dos Planos de Educação (23) e cumprimento das normas (16). Esse panorama sugere a existência de um descompasso entre os achados e as recomendações de auditoria, uma vez que as fragilidades legais e normativas foram menos identificadas nos achados, ainda que presentes de forma expressiva nos critérios de auditoria, os quais, portanto, parecem estar mais articulados com as recomendações feitas pelo órgão.

No grupo temático com o terceiro maior número de recomendações estão as orientações acerca dos profissionais da educação (120 menções), que assim como na temática anterior, também não figuram entre os achados de auditoria mais recorrentes. Nesse grupo estão recomendações para realização ou aprimoramento da formação docente (63); adequação do quadro funcional (35); e valorização profissional (16).

A preocupação dos TC com aspectos relacionados aos profissionais pode ser interpretada não apenas como reconhecimento de sua relevância para o campo educacional, mas também como uma estratégia institucional, uma vez que se trata de recomendação que tende a gerar menos resistência política, na medida em que possui alto grau de consenso social, e pode servir como meio de disseminação de seus princípios orientadores. Isso porque questões como o cumprimento do piso salarial dos professores, equiparação salarial desses profissionais com outros de escolaridade equivalente, conforme previsto na meta 17 do PNE, e a realização de concurso público parecem não fazer parte, ou aparecer com mínima frequência, nas recomendações emitidas pelo órgão, mesmo diante de cenários que evidenciam a existência de número expressivo de professores temporários, por exemplo³⁴.

Ações mapeadas e apresentadas no capítulo anterior mostram a atuação direta de TC na oferta de cursos voltados à formação docente, inclusive em nível de pós-graduação (caso do TCE-RO). Esses cursos abrangem temáticas que extrapolam os conteúdos tradicionalmente dominados pelos TC, como os elementos ligados ao financiamento educacional, avançando para discussões eminentemente pedagógicas, como alfabetização, currículo e práticas de

³⁴ De acordo com dados apresentados no Laboratório de Dados Educacionais da UFPR, que foram extraídos do Censo Escolar (INEP, 2024), dos 2.367.777 docentes do país, 781.729 (33%) atuava com vínculo temporário, percentual que pode variar consideravelmente, quando considerados os entes federativos de forma desagregada.

ensino. Apesar de tais temas demandarem a necessidade de conhecimento técnico específico do campo educacional, o TC, além de recomendar a realização de formação, tem atuado diretamente como formador, exercendo papel pedagógico indireto, na medida que acaba por influenciar e definir conteúdos, metodologias e prioridades formativas.

Apesar de essas serem as temáticas com maior número de recomendações, os demais grupos também expressam quais tem sido os focos de análise e solicitações feitas pelo órgão aos entes auditados. São recomendações que versam sobre aspectos ligados à realização de controle, ao correto uso dos recursos públicos, mas também aos processos pedagógicos, à garantia de acesso, permanência e equidade, à realização de reformas e manutenção da infraestrutura, entre outras apresentadas no quadro 16, anteriormente.

Esse número expressivo de recomendações, bem como sua diversidade corroboram a ideia de ampliação do controle da administração pública no âmbito da política educacional, passando a considerar dimensões pedagógicas, organizacionais, de gestão e de monitoramento para além da tradicional análise de conformidade. Ademais, a solicitação da realização de plano de ação como uma das recomendações mais recorrentes denota que, apesar do termo utilizado sugerir um caráter orientativo e facultativo, que expressa certa possibilidade de escolha do gestor quanto a atender ou não o que sugere o TC, na prática, a solicitação de elaboração de um plano de ação com um nível expressivo de detalhamento, incluindo a indicação de prazos e responsáveis, pode produzir efeitos que ultrapassam uma orientação técnica e se aproximam de um direcionamento obrigatório, considerando, ainda, o poder simbólico e institucional atrelado aos TC.

Em alguns casos há, inclusive, a previsão explícita de aplicação de multa ao gestor que não apresentar, dentro do prazo estipulado, o plano de ação contendo as medidas necessárias ao atendimento das recomendações feitas pelo órgão (TCE-BA, 2017; TCE-MG, 2016; TCE-MG, 2020). Nessa perspectiva, as recomendações perdem seu caráter orientador, que desde respeitados os limites legais, o gestor poderia avaliar sua pertinência e possibilidade de implementação, e passa a assumir um caráter impositivo, tornando-se, na prática, obrigatórias.

Além das recomendações, alguns TC apresentam também o que denominam *determinações*, distinguindo-as das recomendações e atribuindo-lhes um peso superior, no sentido de que não se trata apenas de uma orientação, mas de uma ordenança ao ente fiscalizado, aproximando-se de comandos administrativos dotados de maior força coercitiva, conforme pode ser observado em 14 auditorias operacionais (TC-DF, 2014; TCE-BA, 2016; TCE-CE, 2015; TCE-GO, 2018; TCE-MG, 2016; TCE-PB, 2015; TCE-PE, 2019; 2022; TCE-RJ, 2022; TCE-RO, 2021; 2022; TCE-SC, 2014, 2015, 2018).

Importa pontuar que há variações significativas no grau de detalhamento das recomendações feitas pelos TC. Enquanto alguns formulam orientações bastante gerais, como *adequar a infraestrutura da escola*, outros apresentam recomendações mais específicas, que indicam instrumentos, metodologias e procedimentos concretos. É o caso, por exemplo, de recomendações como: instituir diretrizes sobre acompanhamento individualizado dos alunos contendo previsão de acompanhamento de todos os alunos de todas as instituições de ensino; previsão de registro em Ficha de Acompanhamento Individual; verificar aspectos de aprendizagem e comportamental, realizado de forma periódica, pelo menos uma vez por trimestre (TCE-PR, 2022); ou que o município utilize a plataforma *Busca Ativa Escolar*, desenvolvida pela Unicef, para identificação, registro, controle e acompanhamento das crianças de 4 a 5 anos que estão fora da escola (TCE-PR, 2017). Essas diferenças demonstram distintos graus de exigência e densidade técnica na atuação dos TC, o que se traduz em demandas variadas aos estados e municípios fiscalizados.

Em outra auditoria realizada pelo TCE-PR (2020), por exemplo, observa-se, de maneira explícita, o caráter indutor assumido pelo órgão no contexto da pandemia da Covid-19. O relatório da auditoria apresenta orientações objetivas sobre como os municípios deveriam proceder, detalhando procedimentos, periodicidade da entrega das atividades escolares e formas de atendimento aos estudantes. O próprio documento registra que tais orientações tinham por finalidade induzir, estimular e orientar a atuação municipal. Diante disso, é plausível afirmar que a forma com que muitos municípios paranaenses organizaram suas ações educacionais durante a emergência de saúde pública causada pela pandemia da Covid-19 pode estar fortemente condicionada às diretrizes e recomendações do TC, o que evidencia o papel indutor e definidor da política educacional exercido por esse órgão.

Ademais, é possível identificar, nos relatórios de auditoria, registros dos desdobramentos das ações, na medida em que muitos TC apresentam algumas ações que foram tomadas pelos municípios de imediato, diante dos achados apontados nos relatórios preliminares, medidas como a realização de avaliação diagnóstica e a oferta de reforço e recuperação aos alunos, por exemplo, que de acordo com os TC demonstram resultados imediatos da auditoria. Nesse sentido, o próprio órgão reforça a relevância de sua atuação na área, ao impor aos gestores e servidores a importância da adequação legal e a realização de boas práticas de gestão (TCE-PR, 2022).

Em síntese, a análise das recomendações evidencia que, embora derivem dos achados, elas não se limitam a uma resposta direta ou proporcional às situações apresentadas. Pelo contrário, tendem a ampliar o escopo de intervenção do TC, tanto pela diversidade temática

quanto pelo grau de detalhamento e prescritividade presente nos relatórios de auditoria. Recomendações que vão desde ajustes procedimentais até indicações de como organizar práticas pedagógicas, monitorar os Planos de Educação ou estruturar a formação docente revelam um movimento do órgão de assumir um papel mais indutivo e orientador na implementação da política educacional.

Tal panorama reforça a compreensão de que as recomendações têm se configurado não apenas como um instrumento técnico de aprimoramento institucional, mas como mecanismo de indução de condutas e de conformação das práticas administrativas e pedagógicas às expectativas dos TC, aproximando-se, em alguns casos, de verdadeiras prescrições de como a política educacional deve ser conduzida.

As análises realizadas ao longo deste capítulo permitem afirmar que as auditorias operacionais programáticas feitas pelos TC na área educacional revelam mudanças substantivas no escopo, na profundidade e no modo de atuação dessas instituições na política educacional. É possível identificar um movimento de expansão da agenda fiscalizatória, tanto pela diversidade temática contemplada, que abrange desde infraestrutura e planejamento até aspectos pedagógicos e de formação docente, quanto pela natureza dos procedimentos metodológicos mobilizados, cada vez mais apoiados em técnicas de observação direta, triangulação de dados e referências externas, como estudos e orientações da OCDE, TCU e Atricon.

Além disso, a incidência territorial e temporal das auditorias analisadas demonstra uma tendência de conformação de lógicas compartilhadas de atuação, especialmente quando vinculadas a ações coordenadas nacionalmente por órgãos como o TCU e a Atricon. Essa articulação, associada ao uso recorrente de referenciais comuns, como o NEM, os planos de educação e critérios definidos pelo próprio TCU, indica a existência de padrões de alinhamento institucional que sustentam uma agenda de fiscalização mais integrada e gradualmente nacionalizada.

Todavia, destaca-se que esse parece ser um processo em consolidação. Trata-se de uma agenda de fiscalização em construção que, apesar de articulada nacionalmente, se materializa de forma desigual nos contextos locais. Essa agenda pauta-se em discussões recentes da área da política educacional e revela uma padronização progressiva de métodos e critérios, ampliação dos objetos de controle para dimensões substantivas da política pública, centralidade conferida à eficiência, ao planejamento e ao desempenho, forte influência das orientações provenientes do TCU e da Atricon, e tendência à indução de práticas e comportamentos por meio de recomendações prescritivas.

Essa agenda, embora contribua para a institucionalização de uma visão mais abrangente sobre a política educacional, também suscita importantes tensões, sobretudo no que tange aos limites entre controle e gestão, à autonomia federativa e à efetivação das dimensões democráticas da *accountability*.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concluir esta tese, retoma-se as questões que impulsionaram a realização da pesquisa: quais práticas têm sido desenvolvidas pelos TC estaduais e do Distrito Federal no controle das políticas educacionais para além da tradicional análise das prestações de contas? Ainda, de que maneira essa atuação tem se configurado como uma nova agenda de controle da administração pública na área da educação?

Com a intenção de responder a tal problemática, a pesquisa objetivou mapear a atuação dos TC estaduais e do Distrito Federal no controle da política educacional e analisar suas práticas na constituição de uma nova agenda de atuação na área. A hipótese é de que há uma agenda crescente e comum de atuação dos TC no campo da política educacional, ancorada em parâmetros normativos nacionais, como o PNE, e em práticas de fiscalização que privilegiam dimensões mais tangíveis da política.

Essa questão ganha relevância no campo das políticas educacionais, na medida em que desloca o olhar para um ator cuja presença e influência têm se ampliado de forma significativa: os TC. A partir de uma aproximação inicial com o objeto, observou-se que essa ampliação se caracteriza por uma mudança no padrão de atuação, marcada pelo deslocamento do foco tradicional de análise do TC, o qual está centrado na legalidade e na conformidade financeira, para uma avaliação que busca examinar o desempenho, os resultados e a efetividade das políticas educacionais.

Diante desse panorama, procurou-se, inicialmente, compreender se esse novo padrão tem sido adotado pelos TC de forma sistemática em âmbito nacional ou se corresponde a iniciativas isoladas e pontuais de cortes específicos. Para isso, realizou-se uma análise do conjunto de menções de ações localizadas nos portais eletrônicos dos 26 TC estaduais e do TC-DF que versavam sobre o controle da política educacional, com o objetivo de identificar tendências, regularidades e prioridades temáticas capazes de evidenciar a existência ou não de uma agenda comum de atuação entre os TC do país.

O referencial teórico apresentado ao longo da tese permitiu compreender que a questão não está em negar a necessidade de controle, uma vez que mecanismos de controle são constitutivos e indispensáveis a qualquer Estado democrático (O'Donnell, 1998), mas problematizar o modo como esse controle vem se reorganizando no campo da política educacional. No centro dessas discussões está o conceito de *accountability*, discutido por autores como O'Donnell (1998), Arantes *et al.* (2010), Machado (2012); Morais e Bonfim (2016), o qual oferece um eixo interpretativo fundamental ao enfatizar que a responsabilização

e a responsividade do governo nas atividades públicas é uma característica estruturante da democracia.

Essa perspectiva possibilitou situar o TC dentro de um sistema mais amplo de controle democrático, composto por diferentes modalidades de *accountability*, como a vertical, horizontal e societal (O'Donnell, 1988; Smulovitz; Peruzzotti, 2000). Considerando tal conceituação, o TC, como órgão de controle do Estado, caracteriza-se como mecanismo de *accountability* horizontal, na medida em que ocupa uma posição de poder equivalente à de quem controla, em uma espécie de controle entre iguais (O'Donnell, 1988).

O conceito de *accountability*, ao abranger diversas formas de responsabilização da administração e dos atores públicos, constitui-se como importante referencial nas discussões teóricas feitas no campo da Administração Pública e da Ciência Política (Viegas *et al.*, 2024), campos com os quais esta tese buscou dialogar, embora o foco da pesquisa estivesse na área da Política Educacional. Desse modo, entende-se que a discussão acerca do conceito de *accountability* amplia a compreensão da atuação dos TC na educação, já que, como órgãos de controle, os TC desempenham papel essencial nesse sistema.

No terceiro capítulo desta tese, buscou-se analisar a configuração institucional dos TC, a qual evidencia sua natureza dual (Miranda, 2013). De um lado, a atuação do órgão apoia-se em um corpo técnico especializado, responsável pela realização das fiscalizações, análises e produção de relatório; por outro, sua cúpula deliberativa é formada por nomeações políticas, realizadas pelo Poder Executivo e Legislativo. Essa combinação confere ao TC um caráter técnico-político que atravessa toda a sua atuação e alcança, inclusive, o trabalho de seu corpo técnico, na medida em que interage com a autonomia institucional, com o poder simbólico atribuído ao órgão e com a margem de discricionariedade de seus membros. Assim, escolhas metodológicas, prioridades de fiscalização e interpretações normativas não são neutras, mas resultam desse arranjo institucional híbrido que orienta e condiciona as formas pelas quais os TC intervêm no campo educacional.

A expansão da atuação dos TC na área da educação, dentro desse novo padrão de controle, parece estar associada a múltiplos fatores. A especificação normativa presente na legislação infraconstitucional, como a LRF e normativas educacionais, especialmente o PNE, que elenca uma série de metas e estratégias mensuráveis e, portanto, acaba corroborando com a realização de fiscalizações voltadas à avaliação de resultados. Também os referenciais da NGP, que introduzem uma agenda de *accountability* gerencialista, voltada ao desempenho e à eficiência (Grin, 2020). A essa dinâmica soma-se a busca por legitimidade institucional (Arantes; Moreira, 2019), uma vez que a atuação em políticas sociais pode contribuir para a

melhora da visibilidade e autoridade pública dos TC. Além disso, também se somam demandas externas, como aquelas formuladas pelo MEC por meio dos acordos de cooperação técnica, que também congregam outros órgãos e chamam os TC a atuarem em temas educacionais. Ainda, contextos sociopolíticos específicos que intensificam as demandas por maior controle da ação estatal, como a emergência da pandemia da Covid-19 e o ambiente pós-Lava Jato, marcado por uma forte sensibilidade social e política em relação ao combate à corrupção, à improbidade administrativa e ao reforço dos mecanismos de controle. Por fim, a influência de instituições como a Atricon e o IRB, que atuam na representação e articulação dos TC, somada ao papel orientador assumido pelo TCU.

Este último ponto fica evidenciado pelo número de documentos normativos orientadores publicados pela Atricon e o IRB a partir de 2015. Essa articulação evidencia o caráter coordenado e indutivo da atuação desses órgãos, que ao estabelecerem diretrizes nacionais de fiscalização, fortalecem a convergência temática entre os TC e estimulam a consolidação de uma agenda comum de controle voltada à efetivação das políticas de planejamento educacional. Nesse sentido, é possível pontuar que a priorização da pauta educacional se estabelece nacionalmente também a partir da influência de instituições de articulação e representação do TC.

Além da Atricon e do IRB, o TCU também se destaca como uma instituição que exerce influência significativa sobre a atuação dos TC estaduais. Conforme apontado por Grin (2020), o TCU possui uma trajetória mais consolidada na fiscalização de políticas por meio de auditorias operacionais, o que o posiciona como ator central nesse cenário. As duas menções de ações que apareceram com maior recorrência no período anterior à aprovação do PNE (1996 a 2013), que se refere à auditoria que verificou a formação continuada dos professores do Ensino Fundamental e a auditoria operacional no Ensino Médio, foram propostas pelo TCU e implementadas por mais da metade dos TC estaduais, sendo, em 16 deles, a primeira iniciativa desse tipo. Esse dado sugere que a ampliação do número de auditorias operacionais entre 1996 e 2013 não se explica apenas por mudanças na legislação educacional, mas também pela influência exercida pelo TCU no controle da política educacional, que além de realizar auditorias operacionais na área, estimulou sua replicação entre os demais TC do país.

Embora o TCU não ocupe posição hierárquica superior no sistema de controle externo em relação aos TC estaduais, considerando que cada órgão possui autonomia institucional garantida constitucionalmente, ele acaba por exercer um papel de referência entre os demais TC. Essa centralidade se torna evidente pela adesão dos TC estaduais às ações de sua autoria e pela utilização de seus referenciais metodológicos na elaboração, condução e avaliação das

auditorias operacionais, conforme demonstrado no capítulo seis desta tese. Assim, foi possível perceber que a agenda de controle dos TC estaduais e do Distrito Federal, ainda que marcada por heterogeneidades institucionais e contextuais, é fortemente influenciada por iniciativas externas, ou seja, que não provêm de demandas expressas em seu próprio âmbito. Portanto, esses atores, ao difundirem modelos, diretrizes e parâmetros de atuação, contribuem para a formulação e consolidação de uma agenda nacional de fiscalização no campo educacional.

Ainda no que se refere à análise da configuração institucional dos TC, é possível perceber que essa mudança no enfoque de fiscalização reverbera em transformações no interior do próprio órgão. Os dados analisados no início do capítulo cinco, que tratam do desenvolvimento institucional dos TC, mostram a criação de departamentos específicos voltados à política educacional. Desde 2017 foram instituídos 12 departamentos dedicados à área da educação nos TC estaduais, além de seis de políticas públicas, cujo escopo temático também pode abarcar os assuntos da área. No entanto, a existência dessas unidades não se traduz automaticamente em maior volume de ações de controle sobre a política educacional. Isso porque, como evidenciam os dados analisados, em alguns TC a criação dos departamentos ocorreu simultaneamente ou logo após um incremento nas ações; em outros, foi precedida por um histórico já consolidado de iniciativas na área. Isso sugere que a institucionalização dessas estruturas não segue um padrão, mas responde a dinâmicas específicas de cada TC.

Ademais, questiona-se o fato de esses departamentos terem sido criados apenas no contexto recente de atuação dos TC no controle das políticas educacionais, uma vez que o órgão possui atribuições relacionadas ao financiamento educacional já historicamente consolidadas e, portanto, anteriores a esse novo padrão de atuação, como a fiscalização da aplicação dos recursos vinculados à educação, o cumprimento dos percentuais constitucionais mínimos de investimento, a correta utilização das transferências intergovernamentais e a observância das normas legais que regem a execução orçamentária e financeira da área.

O restante do capítulo cinco reserva-se a apresentação e análise do mapeamento das menções de ações que tratam especificamente do controle da política educacional, os quais foram localizadas no portal eletrônico de todos os TC estaduais e no TC-DF. Os dados corroboram com a ideia de ampliação do número de ações dos TC na área e mostram crescimento de 583%, quando comparados os dois períodos analisados, anterior à aprovação do PNE (1996 a 2013) e posterior (2014 a 2024). Ainda que tenham registros de realização de ações na área a partir de 1996, a maior expansão ocorreu a partir de 2013, impulsionada pela auditoria operacional do Ensino Médio (TCU), com destaque para os anos de 2020, 2021 e 2023.

Contudo, a distribuição territorial do número de menções das ações permite concluir que essa expansão não ocorreu de forma homogênea em âmbito nacional. Os dados mostram uma desigualdade tanto em nível estadual quanto regional, em que estados da região Centro-oeste, Sul e Sudeste concentram maior número de menções em relação aos estados da região Nordeste e Norte. Isso sugere que, para além dos fatores expressos anteriormente acerca das mudanças na legislação, bem como a influência de outras instituições na realização das ações, como a Atricon, o IRB e o TCU, ainda há elementos internos a cada órgão de controle ou ligados a contextos regionais específicos que incidem e delimitam o grau de adesão à pauta do controle da política educacional a nível nacional.

Outro ponto observado diz respeito aos tipos de ações realizadas pelos TC no controle da política educacional. Os dados apontaram para uma ampla diversificação de mecanismos mobilizados pelos órgãos, considerando que foram identificados 20 diferentes tipos de menções de ações. Essa variedade, além de corroborar a ideia de ampliação da atuação do TC no âmbito da política educacional, também indica a existência de múltiplas intencionalidades, considerando que cada tipo de ação apresenta objetivos, metodologias e desdobramentos específicos.

A partir dos agrupamentos desses diferentes tipos em dois grandes grupos, um que concentra as ações voltadas ao controle mais formal e o outro que reúne aquelas de caráter orientador e de disseminação de conhecimento, observou-se a predominância, ainda que discreta, das ações pertencentes ao segundo grupo. Esse achado sugere a conformação de uma agenda que também se consolida por meio de práticas orientativas e de produção e circulação de conhecimentos produzidos no interior dos TC, principalmente por meio da realização de encontros e de publicações.

Todavia, é necessário enfatizar que as ações caracterizadas nesse segundo grupo não possuem menor relevância ou impacto sobre a política educacional, tampouco estão dissociadas de efeitos sancionatórios, uma vez que, apesar de possuírem menor grau de normatização e sistematização, seus resultados podem servir de base para a abertura de processos formais, que por sua vez podem culminar em responsabilizações e penalizações concretas. Além disso, há o peso institucional que as falas, interpretações e orientações dos TC produzem sobre a gestão pública, na medida em que muitos gestores tomam tais entendimentos como regras e parâmetros obrigatórios com a intenção de evitar equívocos e responsabilizações futuras.

A análise das temáticas das menções de ações reforça a compreensão de que há uma efetiva ampliação do escopo de atuação dos TC. Observou-se que a agenda é composta por um conjunto variado de assuntos, com priorização de seis grandes eixos: controle, insumos, PNE,

financiamento, indicadores/dados/levantamento de informações e multitemática. Esse panorama evidencia uma priorização de assuntos que são subjacentes a ações precípuas do órgão, assim como um avanço a outras temáticas, que se caracterizam por serem mais tangíveis de mensuração, além de assuntos que atravessam diferentes dimensões do campo educacional, incluindo áreas pouco exploradas até então e recentemente incorporadas à agenda de fiscalização do órgão. Importa pontuar que, mesmo dentro dessas categorias consideradas mais tradicionais, também figuram temas que extrapolam o repertório usualmente mobilizado nos processos clássicos de análise, a exemplo dos assuntos que mencionam Ideb, alfabetização, gestão, educação em tempo integral, rendimento escolar e financiamento, equidade étnico-racial, entre outros.

Esse conjunto de evidências sugere a existência de diferentes graus de institucionalização da agenda de controle da política educacional no âmbito dos TC, perceptíveis na distribuição temporal, territorial e temática das menções de ações. Tais diferenças resultam em níveis variados de cobrança aos gestores, uma vez que, apesar da influência de órgãos externos, de articulação nacional, cada TC possui autonomia e discricionariedade para atuar no controle da política educacional, escolhendo objetos, metodologias e critérios de análise. Desse modo, como pontuam Fernandes *et al.* (2018, p. 145), “ainda que as estruturas sejam semelhantes, a liberdade de modificá-las e estabelecer o próprio fluxo de avaliação torna a atividade de controle bastante complexa”.

Assim, é possível afirmar que a ampliação da atuação dos TC não tem se estabelecido de forma homogênea no cenário nacional. Embora todos os TC estaduais e do Distrito Federal tenham apresentado uma ampliação no número de menções de ações ao longo do período analisado, elas variam quanto à intensidade, ritmo e formato. Alguns TC anteciparam-se na incorporação dessa agenda, outros ingressaram por meio de ações programáticas coordenadas nacionalmente, enquanto parte dos órgãos tem iniciado a inserção por atividades menos diretivas, como encontros e ações de orientação.

Essas considerações permitem chegar à primeira conclusão desta tese: os TC têm ampliado sua atuação no campo das políticas educacionais, ainda que essa intensificação ocorra em diferentes graus de engajamento entre os órgãos. Paralelamente a essa expansão, observa-se um movimento de reorganização institucional, expresso na criação de departamentos específicos para tratar da temática educacional. Esse cenário revela a progressiva estruturação e consolidação de uma agenda de atuação no campo das políticas educacionais. Trata-se, porém, de um processo marcado por assimetrias institucionais e trajetórias próprias de cada TC, que condicionam e moldam como o controle da política educacional vem se configurando no país.

Considerando as limitações metodológicas discutidas no capítulo quatro do trabalho, especialmente as diferenças no acesso aos documentos, a variação na natureza, no nível de detalhamento das ações identificadas e o grande volume de menções de ações dos TC, optou-se pela seleção de um grupo de ações para aprofundamento das análises. Nesse contexto, foram selecionadas as auditorias operacionais programáticas com relatórios disponíveis para análise, levando em conta o maior grau de sistematização, disponibilidade de relatórios completos e clara vinculação a iniciativas articuladas. Dada a complexidade desse fenômeno, bem como reconhecendo que esta tese não se propôs, nem sequer daria conta de esgotar todos os elementos constituintes dessa agenda emergente, a análise das auditorias operacionais programáticas buscou responder a questões centrais sobre sua conformação: quais ações têm sido realizadas, quais temáticas mobilizam, quais objetivos são declarados, como se distribuem temporal e territorialmente, que procedimentos metodológicos adotam, quais critérios de avaliação são empregados e quais achados e recomendações produzem.

Assim, é possível pontuar que a realização de auditorias não são uma novidade recente na atuação dos TC, pois como mostram os dados da pesquisa, os primeiros registros de ações desse tipo datam de 1996, mas elas ganharam maior visibilidade e adesão pelos TC no território nacional a partir de 2013, muito pela influência do TCU em ações coordenadas nacionalmente, as quais foram caracterizadas como ações programáticas na pesquisa.

A análise desse grupo de auditorias revelou mudanças substantivas no escopo, na profundidade e no modo de atuação dos TC na política educacional. Esse conjunto de auditorias evidencia a expansão da agenda fiscalizatória, tanto pela diversidade temática contemplada, que abrange desde infraestrutura, planejamento e gestão até elementos pedagógicos e de formação docente, quanto pela natureza dos procedimentos metodológicos mobilizados, cada vez mais apoiados em técnicas de observação direta, triangulação de dados e uso referências externas, como estudos e orientações da OCDE, TCU e Atricon. Ademais, observa-se a presença de princípios típicos da lógica gerencial, especialmente aqueles voltados à eficiência, à mensuração de resultados e ao monitoramento de desempenho.

Em relação aos objetivos dessas auditorias, observou-se a presença mais recorrente da avaliação do cumprimento e da implementação dos Planos de Educação. As ações examinadas abrangem desde a elaboração dos planos e sua articulação ao PNE até a avaliação de metas específicas. No entanto, apesar de impulsionada pelo PNE (2014-2024), a ação do TC na política educacional é anterior, ganhou força em nível nacional por meio de uma ação do TCU, que se estendeu aos demais TC nos anos de 2008 e, posteriormente, em 2013. No entanto, o PNE trouxe maior materialidade e exigibilidade para essa agenda.

Entretanto, o foco nos planos evidencia aspectos que tensionam as conclusões derivadas dessas auditorias. Em primeiro lugar, observa-se que a fiscalização não abrange todas as metas, como aquelas relacionadas à ampliação do financiamento, por exemplo, concentrando-se nas dimensões mais facilmente mensuráveis ou operacionalizáveis. Em segundo, o controle externo, embora relevante, não é suficiente para garantir a efetivação do PNE, ainda que, em alguns relatórios, os TC pareçam atribuir as suas ações uma centralidade que extrapola sua competência institucional. Em terceiro, o PNE foi construído com forte participação social, o que exige que sua implementação e monitoramento também considerem processos participativos, de modo que o TC não sobreponha a atuação do controle social e a participação popular.

Ademais, na definição dos objetivos de auditoria, há ênfase na mensuração e na eficiência das políticas, que pode deslocar o foco de aspectos mais qualitativos e participativos da gestão pública, especialmente aqueles vinculados à concepção democrática de controle e de *accountability* societal. Além disso, a centralidade atribuída à categoria *gestão* revela uma compreensão, por parte do TC, que tende a priorizar tais elementos como garantidores e efetivadores da política educacional, desconsiderando, em certa medida, fatores estruturais igualmente indispensáveis, como a garantia de financiamento adequado.

Essa lógica gerencial se materializa na ênfase conferida a questões como capacidade de gestão, organização interna, definição de metas e previsibilidade das ações, pressupondo que melhorias de desempenho decorrem do aperfeiçoamento dos processos administrativos. Desse modo, tal perspectiva tende a relativizar ou desconsiderar condições estruturais, materiais e financeiras que também moldam a ação do estado nos contextos locais de implementação das políticas educacionais.

Em relação às temáticas menos recorrentes nos objetivos, como financiamento, profissionais e questões pedagógicas, apesar de menos mobilizadas, a presença desses temas indica a diversificação e complexificação da agenda de controle dos TC. Elas demonstram o movimento gradual do órgão em direção a novas dimensões de análise da política educacional, incorporando aspectos pedagógicos e formativos, além de temas já tradicionais, que revelam a inserção dos TC em uma pauta mais discricionária e própria do campo pedagógico, na qual sua expertise técnica é mais restrita, em comparação a outras dimensões de sua atuação.

A incidência territorial das auditorias operacionais programáticas revelou uma concentração maior dessas ações nos governos estaduais, especialmente quando vinculadas a iniciativas nacionais e ações coordenadas por órgãos como a Atricon, o IRB e o TCU. Já em relação à temporalidade desse conjunto de auditorias, existe relativa estabilidade no número de

auditorias, com picos em anos marcados por agendas nacionais específicas, o que reforça a influência de orientações externas na definição das prioridades de controle dos TC estaduais e do Distrito Federal. Desse modo, o conjunto das evidências aponta para a consolidação de um padrão de atuação programática que, ao mesmo tempo em que amplia o alcance do controle externo sobre a política educacional, revela como os TC se alinham em agendas mais amplas para orientar sua intervenção no campo.

No entanto, embora essas auditorias apresentem maior grau de sistematização e padronização em comparação a outros tipos de ações conduzidas pelos TC, elas também revelam especificidades e variações significativas quanto aos recursos técnicos, procedimentais e analíticos mobilizados por cada órgão ao longo de sua execução. Essa diversidade metodológica reflete tanto as diferenças institucionais e contextuais entre os TC quanto o grau de maturidade das práticas de auditoria operacional em cada um deles. Ademais, a predominância de procedimentos metodológicos que envolvem a presença física dos TC também corrobora a ideia de ampliação do controle, uma vez que traduz uma atuação mais próxima e direta junto à gestão educacional, ultrapassando a dimensão técnica da fiscalização.

Entre os critérios de avaliação mobilizados pelos TC nessas auditorias estão normas, estudos e pesquisas da área, indicadores elaborados pelos TC e critérios externos. Embora haja predominância de critérios normativos, a presença de referenciais de avaliação indica um movimento de ampliação do escopo analítico dos TC, o que revela uma margem de discricionariedade avaliativa. Isso pode, inclusive, gerar tensões em relação aos limites do papel dos TC na definição do que se entende por qualidade e eficiência das políticas de educação, além de ser mais propenso à interferência na discricionariedade do gestor público.

Esse movimento fica evidente quando se observa a distribuição temática dos achados. Muitas das fragilidades identificadas, sobretudo nos grupos de gestão e planejamento, infraestrutura, avaliação e monitoramento, e profissionais, não decorrem diretamente de violações normativas, mas de processos, condições e capacidades que estruturam a execução cotidiana da política educacional. Em outras palavras, os achados não apenas verificam cumprimento de normas, eles interpretam a qualidade das ações, apontam insuficiências na organização administrativa, fragilidades técnico-operacionais e problemas relacionados à efetividade das políticas públicas. Isso revela que os critérios normativos funcionam como justificativa e ponto de partida das ações de controle, mas o olhar dos auditores acaba se deslocando, na prática, para além deles, mobilizando interpretações que requerem conhecimento especializado da área.

Os achados revelam que, embora ainda de maneira tímida, há um movimento dos TC no sentido de incorporar, a sua análise, dimensões relacionadas ao controle social, à participação da comunidade e à democratização da gestão escolar. No entanto, à luz do referencial teórico discutido neste trabalho, a baixa frequência desses achados indica uma articulação ainda incipiente entre diferentes formas de controle, o que reforça a ideia de uma agenda de fiscalização ancorada, de forma predominante, em princípios técnicos-gerenciais, com as dimensões democráticas e participativas ainda em plano secundário.

A inclusão de achados considerados *adequados* indica que os TC não se limitam a identificar fragilidades, mas também reconhecem situações que costumam chamar de *boas práticas*, as quais, inclusive, são utilizadas pelo órgão como exemplos a outros entes auditados, como forma de induzi-los a replicar práticas que o TC considera exitosas.

Assim como nas demais dimensões de análise, as recomendações parecem exprimir uma lógica gerencial, expressa pelo grande número de recomendações na temática gestão e planejamento, o TC também passa a atuar em áreas técnicas e políticas da educação, o que pode evidenciar, além da expansão do escopo de atuação do órgão, a crescente influência na definição dos rumos da política.

Os dados analisados mostram um número expressivo de recomendações, bem como a presença de uma diversidade temática, o que mais uma vez dialoga com a ideia de ampliação do controle da administração pública no âmbito da política educacional. Nesse contexto, o TC passa a considerar dimensões pedagógicas, organizacionais, de gestão e de monitoramento para além da tradicional análise de conformidade, o que demonstra que as auditorias operacionais não se limitam à identificação de problemas e fragilidades, mas de fato assumem um caráter orientador das ações.

A solicitação da realização de plano de ação como uma das recomendações mais recorrentes denota que, apesar do termo utilizado sugerir um caráter orientativo e facultativo, que expressa certa possibilidade de escolha do gestor quanto a atender ou não o que sugere o TC, na prática, a solicitação de elaboração de um plano de ação com um nível expressivo de detalhamento, incluindo a indicação de prazos e responsáveis, pode produzir efeitos que ultrapassam uma orientação técnica e se aproximam de um direcionamento obrigatório, considerando o poder simbólico e institucional atrelado aos TC.

Desse modo, embora as auditorias operacionais produzam recomendações, na prática, os acórdãos do TCU muitas vezes geram determinações com prazos para resposta, o que se aproxima de um regime de inspeção da legalidade e pode adquirir caráter mandatório. Nessa perspectiva, as recomendações perdem seu caráter orientador, que desde respeitados os limites

legais, o gestor poderia avaliar sua pertinência e possibilidade de implementação, e passa a assumir um caráter impositivo, tornando-se, na prática, obrigatórias.

De volta à questão central da tese, os dados analisados permitem afirmar que há, de fato, uma nova agenda de atuação dos TC na política educacional, a qual está em processo de consolidação. Observa-se a difusão de um novo padrão, orientado nacionalmente por instituições como a Atricon, o IRB e o TCU, que se fundamenta na ideia de uma análise técnica, a partir do uso de critérios normativos, mas que se expande na forma de procedimentos metodológicos mais complexos, sistematização de achados e formulação de recomendações diretivas. Todavia, é possível afirmar que esse novo padrão de atuação não se estabelece de forma homogênea em todos os TC do país, uma vez que apresentam níveis distintos de engajamento, prioridades e graus de institucionalização dessa agenda.

A análise temática também evidencia esse caráter transitório, pois os TC parecem focar na cobrança de aspectos tradicionalmente ligados com sua análise, como a conformidade legal e o financiamento, mas paralelamente vêm avançando sobre dimensões pedagógicas e políticas do campo educacional. Em diversos casos, porém, essa expansão temática não vem acompanhada de uma articulação consistente entre dimensões-chave da política, especialmente entre metas, condições estruturais e financiamento. As auditorias frequentemente responsabilizam a gestão local pelas falhas, sem analisar questões como dotação orçamentária, capacidade administrativa ou condições materiais para implementar o que se recomenda, aspectos que, como já mencionado, fazem parte da expertise e da experiência de atuação do próprio órgão no contexto do controle orçamentário e financeiro. Assim, consolida-se um discurso centrado na eficiência e na responsabilização gerencial, produzindo tensões importantes entre o escopo técnico da auditoria e as dinâmicas reais da política educacional.

Os resultados apresentados nesta tese avançam no entendimento sobre a configuração recente da atuação dos TC na política educacional, evidenciando a consolidação de um padrão que amplia o escopo do controle na área, o qual é marcado não apenas pelo aumento no número de ações, mas também pela expansão temática e de recomendações, bem como pela intensificação de ações coordenadas nacionalmente. Isso suscita questões relevantes sobre seus efeitos na elaboração, implementação e reformulação das políticas no âmbito das secretarias estaduais e municipais de educação, especialmente no que se refere aos limites da atuação dos órgãos de controle e ao equilíbrio entre autonomia administrativa, discricionariedade do gestor e princípios democráticos.

Esse aspecto levanta questões ainda pouco exploradas, que podem orientar novas pesquisas na área. Entre elas, destaca-se a necessidade de investigar em que medida esse novo

padrão de atuação dos TC interfere na discricionariedade do gestor educacional e na sua capacidade de formular e conduzir políticas. Em outras palavras, é relevante compreender como as recomendações e orientações emitidas pelos TC têm sido recebidas, quais efeitos exercem sobre os processos decisórios das secretarias de educação, e em que medida reconfiguram prioridades, práticas administrativas e interpretações.

Mostra-se relevante, ainda, o desenvolvimento de pesquisas que considerem os sujeitos que atuam no centro desse processo, de modo especial, os conselheiros e auditores dos TC. Tal sugestão deriva da necessidade de observar uma possível relação entre o grau de envolvimento dessa sujeitos com a ampliação e o desenvolvimento dessa pauta no contexto de cada TC, uma vez que este trabalho mostrou que a ampliação do controle sobre a política educacional não decorre apenas de marcos normativos, mas também de dinâmicas internas, disposições dos agentes e estratégias institucionais construídas localmente.

Esta tese, portanto, buscou contribuir com uma aproximação inicial desse fenômeno, de modo a contribuir para a compreensão de sua manifestação no campo da política educacional. Todavia, reconhecem-se limitações teóricas e metodológicas presentes nesse processo, que demandam aprofundamentos adicionais capazes de elucidar dimensões ainda pouco exploradas. Desse modo, espera-se que este estudo sirva como ponto de partida para novos desdobramentos analíticos, ampliando o debate sobre o papel dos TC no controle da política educacional.

REFERÊNCIAS

AMORIM, K. A. F. de; DINIZ, J. A.; LIMA, S. C. de. A visão do controle externo na eficiência dos gastos públicos com educação fundamental. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 11(29), p. 56-67, maio, 2017

ARANTES, R. B. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: legislativo, tribunais de contas, judiciário e ministério público. In: LOUREIRO, M. R. *et al.* **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 109-147.

ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, jan.-abr., p. 97-135, 2019.

ARAÚJO, G. C. **Políticas educacionais e Estado Federativo: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2013.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. Regulamento Atricon nº 01/2013. Brasília, 2013. Disponível em: https://qatc.atricon.org.br/mmd_tc/regulamento-atricon-02-2013/. Acesso em: 16 out. 2024.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL *et al.* **Acordo de Cooperação Técnica e Operacional**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2022/06/Acordo-de-Cooperac%CC%A7a%CC%83o-MEC.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2022.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Cartilha TC educa: sistema de monitoramento dos planos de educação**. Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil e Instituto Rui Barbosa. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/10/TC-Educa-Sistema-de-Monitoramento-dos-planos-de-Educacao.pdf>. Acesso em: 8 set. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. Resolução nº 02/2019. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Regimento-Interno-da-Atricon-Resolu%C3%A7%C3%A3o-N%C2%BA-02-2019.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). Operação Educação: fiscalização ordenada nacional. Relatório consolidado – Brasil. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, abr. 2023.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. Manual de procedimentos do MMD-TC. Brasília, 2024. Disponível em: https://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2024/05/Manual-de-Procedimentos-MMD-TC-versao-2.0_27.04.2024.pdf. Acesso em: 16 out. 2024.

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia: ensaios em Teoria Habermasiana e Teoria Democrática**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2012.

BAKER, B. D. **Does Money Matter in Education?** The Albert Shanker Institute, New Jersey, 2016.

BAKER, B. D. **Education inequality and school finance: Why money matters.** Cambridge, MA: Harvard Education Press, 2018.

BARBOSA, G. *et al.* Análise dos indicadores de gestão das IFES e o desempenho discente no ENADE. **Avaliação**, Campinas, v. 16 (2), Jul., 2011.

BARROS, C. da C. *et al.* Avaliações de programas governamentais realizadas pelo Tribunal de Contas da União. **Holos**, v. 3, p. 152-167, Set., 2018.

BOBBIO, N. **A era dos direitos.** Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL, Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado.** Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Tribunal de Contas da União *et al.* **Acordo de Cooperação Técnica para realização da auditoria coordenada em ações de governo na área da educação.** Brasília, 2013a. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/ACORDO%20DE%20COOPERA%C3%87%C3%83O%20Auditoria%20coordenada%20educa%C3%A7%C3%A3o_0.pdf. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Técnica de Análise de Problemas para Auditorias.** Brasília, 2013b.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jun. Seção 1. p. 1.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas.** Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União.** Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, Centro de Documentação, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional.** 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Projeto Integrar:** propostas para o fortalecimento do controle externo de políticas públicas descentralizadas / Tribunal de Contas da União, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc), 2020b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Acordo de Cooperação Técnica e Operacional** que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério da Educação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o Conselho Nacional do Ministério Público, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e o Instituto Rui Barbosa, objetivando o desenvolvimento de ações relativas à implementação da Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014, no que tange à execução dos Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação em consonância com o Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: MEC; FNDE; CNMP; Atricon; IRB, 15 jun. 2022.

BRUNO, D. J. R. **O acesso à educação infantil no contexto do Fundeb Permanente e da complementação VAAT**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Curitiba, 2024.

CARVALHO, F. A. F. **O controle dos recursos da educação: uma análise da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Linha de Políticas Educacionais, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2006.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CELLARD, A. A análise documental. *In: A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. 4ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 295–316.

CEREJO, S. B. **A atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia em políticas públicas educacionais municipais no período de 2014-2019**. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito, Governança e Políticas Públicas) - Universidade Salvador, Salvador, 2021.

CHAGAS, G. C. P.; CAMMAROSANO, M. O controle externo da Administração Pública e a tripartição de poderes. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 21(83), p. 97, mar. 2021.

COSTA, C. M. A. **A influência do controle externo sobre a reformulação de políticas públicas educacionais**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Salvador (UNIFACS), Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas, Salvador, 2018.

COSTA, L. B. D. **O Tribunal de Contas no Estado Contemporâneo**. 2005. 139 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Social) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Curitiba, 2005.

CURY, C. R. J. Os trinta e cinco anos da educação na Constituição de 1988. **Pro-Posições**, Campinas, SP. v. 34, n. e20230070, 2023.

DAVIES, N. Tribunal de Contas faz as contas ou faz de conta na fiscalização das receitas e gastos em educação? **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 19, p. 1–12, 2003a.

DAVIES, N. Tribunais de Contas e seus procedimentos de verificação dos recursos da educação. **RBPAAE**, v. 19, n. 1, 2003b.

DAVIES, N. Os Tribunais de Contas de São Paulo e sua avaliação dos gastos governamentais em educação. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 173-191, jan./jun., 2006.

DAVIES, N. O tribunal de contas da Paraíba e a verificação da aplicação dos recursos vinculados à educação. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 30, n. 16, p. 86-98, set./dez., 2007.

DAVIES, N. Os procedimentos adotados pelo tribunal de contas do Piauí para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação. **Educ. Soc.** v. 31 (110), mar. 2010a.

DAVIES, N. Os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas da Bahia para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação. **Ensaio Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 18(66), p. 139-156 - mar. 2010b.

DAVIES, N. O Tribunal de Contas de Pernambuco e seus procedimentos de contabilização de receita e despesa em manutenção e desenvolvimento do ensino. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 39, n. 25, p. 225-245, set./dez. 2010c.

DAVIES, N. A frágil confiabilidade do tribunal de contas de Santa Catarina na fiscalização dos recursos da educação: governo estadual deixou de aplicar mais de R\$ 2,1 bilhões em educação de 1998 a 2008, mas TC aprovou as contas estaduais. **Perspectiva**, v. 29, n. 01, p.193-226, jun., 2011.

DAVIES, N. **Procedimentos e critérios de avaliação das receitas e despesas em educação adotados pelos Tribunais de Contas do Brasil**. Relatório de pesquisa. Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013a. Disponível em: <https://fineduca.org.br/category/fineduca-divulga/>. Acesso em: 20 nov. 2021.

DAVIES, N. A fiscalização das receitas e despesas do ensino em Minas Gerais. **Cad. Pesqui.** v. 43 (149), ago., 2013b.

DAVIES, N. Educação do Distrito Federal perdeu bilhões com erros do Tribunal de Contas. **Linhas Críticas**, v. 19 (39), 2013c.

DAHL, R. A. A democracia e seus críticos. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DESLAURIERS, J. P.; KÉRISIT, M. O delineamento de pesquisa qualitativa. *In: A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. 4^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 127–153.

DI PIETRO, M. S. Z. **Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

DI PIETRO, M. S. Z. Limites do controle externo da Administração Pública: ainda é possível falar em discrecionalidade administrativa? **Revista Brasileira de Direito Público (RBDP)**, Belo Horizonte, ano 11, n. 42, jul./set. 2013.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. DE. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Caderno CEDES**, v. 28, n. 78, p. 201–215, ago. Campinas, 2009.

FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 1ª ed. Belo Horizonte, 2003.

FERNANDES, G. A. A. L.; FERNANDES, I. F. L. A.; TEIXEIRA, M. C. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, edição especial Repensando o Estado Brasileiro, p. 123-150, dez. 2018.

FERRAZ, M. Estado, política e sociabilidade. In: SOUZA, A. R.; GOUVEIA, A. B.; TAVARES, T. M. (organizadores). **Políticas educacionais: conceitos e debates**. Curitiba: Appris, 3. ed., 2016, p. 23-45.

FILGUEIRAS, F. Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil. In: PIRES, R. *et al.* **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018, p. 355-382.

FLORES, M. L. R. Monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação no Rio Grande do Sul: um estudo de caso sobre a atuação do Tribunal de Contas do Estado. **37ª Reunião Nacional da ANPEd**, p. 1-15, 2015.

FONTOURA, C. L. A. Judicialização da política no âmbito do controle orçamentário e a controlabilidade de políticas públicas. **Revista Quaestio Luris**, v. 8(03), 1421-1440, out. 2015.

FREDERICO, M. **Avaliação da Eficácia das Recomendações do Tribunal de Contas do Estado para Melhoria da Qualidade da Educação Básica Municipal**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2020.

GARCIA, K. C. **Novos atores de políticas públicas: a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Rio Grande do Sul na ampliação da oferta de vagas na educação infantil**. 2017. 117 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, 2017.

GONÇALVES, E. L. **Tribunal de Contas do Estado e Goiás e as políticas públicas educacionais**. Dissertação (Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional) - Centro Universitário Alves Faria, Goiânia, 2018.

GONÇALVES, L. F. **Atuação da Defensoria Pública do Paraná para a garantia do direito ao acesso à creche no município de Curitiba**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Curitiba, 2018.

GOUVEIA, A. B. Coleção educação: políticas e debates. In: SOUZA, A. R.; GOUVEIA, A. B.; TAVARES, T. M. (organizadores). **Políticas educacionais: conceitos e debates**. 3. ed. Curitiba: Appris, 2016, p. 5-6.

GRIN, E. J. A atuação do TCU no policy making da administração pública federal: modernização gerencial ou expansão dos papéis de controle externo? In: CAVALCANTE, P.

L. C.; SILVA, M. S. **Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020. p. 413-439.

INTOSAI. **Manual de Implementação das ISSAIs de Auditoria Operacional**. Versão 1 – Agosto de 2021. Tradução em português sob supervisão do Banco Mundial, STN, Atricon, IRB e TCU. Instituto Rui Barbosa, 2021.

HENRIQUE JUNIOR, F. G. **Determinações do TCU para a sustentabilidade da política pública de financiamento estudantil (FIES) no atingimento da meta 12 do Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2019.

LIMA JUNIOR, P. *et al.* Taxas longitudinais de retenção e evasão: uma metodologia para estudo da trajetória dos estudantes na educação superior. **Ensaio: aval. pol. públ. educ.** v. 27 (102), Jan.-Mar., 2019.

LEONI, F. **Papel do Tribunal de Contas da União no ciclo de políticas públicas: Um estudo sobre o Programa Universidade para todos (“ProUni”)**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2018.

LIMA, I. G. **As ações do Estado brasileiro na educação básica: uma análise a partir do Sistema de Avaliação da Educação Básica**. 2016. 266 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, 2016.

LIMA, T. H. C. **Acessibilidade e Universidade: uma análise do caso da Universidade Federal do Ceará sob a perspectiva do Tribunal de Contas da União e do Ministério da Educação**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Fortaleza (CE), 2019.

LOPES, G. A. F. *et al.* Tribunais de Contas estaduais: controle ou avaliação de políticas públicas? In: PALOTTI, P. *et al.* **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. p. 470-502.

LOTTA, G. *et al.* **Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim: o fenômeno do apagão das canetas**. Fundação Tide Setúbal, São Paulo, 2024.

MACHADO, M. G. F. **A promoção da accountability na fiscalização de municípios do Rio Grande do Sul: a atuação do TCE na implementação do Fundeb de 2007 a 2009**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, 2012.

MARANHÃO, J. Tribunal de Contas: natureza jurídica e posição entre os poderes. **R. Inf. Legisl.**, v. 27, p. 99–102, 1990.

MENEZES, M. O controle externo do legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 2, p. 281-310, abr./jun. 2015.

MIRANDA, A. G. **Desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil (1890 a 2013):** da legislação simbólica ao "gerencialismo público" do ajuste fiscal. Tese (Doutorado em Ciências, Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 2013.

MORAIS, E. B; BONFIM, W. L. de S. A Transparência pública brasileira: desenvolvimento da accountability e efetivação do Estado de Direito. **Perspectivas**, São Paulo, v. 47, p. 139-160, jan./jun., 2016.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, M. S.; SCAFF, E. A. S. **Plano Nacional de Educação (2014-2024):** primazia do controle externo via TCU e (in)viabilização do controle social. Em SciELO Preprints, 2022. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4449/8497>. Acesso em 26 set. 2025.

PINTO, J. M. R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 135, p. 624-644, 2014.

NASCIMENTO, A. P. S. do. A fiscalização da aplicação dos recursos vinculados à educação: uma análise do papel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Educação em Foco**, v. 12(13), p. 139-160, ago., 2009.

OLIVEIRA, M. S.; SCAFF, E. A. S. Plano Nacional de Educação (2014-2024): primazia do controle externo via TCU e (in)viabilização do controle social. **SciELO Preprints**. Ago. 2022.

PESSANHA, C. **Fiscalização e Controle:** O Poder Legislativo na Argentina e no Brasil Contemporâneos. (Axe VIII, Symposium 30). Independências - Dependências - Interdependências, VI Congresso CEISAL 2010, Jun. 2010, Toulouse, France.

PIMENTEL, A. **O método da análise documental:** seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 179-195, novembro/ 2001.

PINTO, J. M. R. Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na educação. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, Arizona, Estados Unidos, v. 22, n. 19. p. 1-17, abr. 2014.

PINTO, J. M. R. Qual o custo da qualidade? Por que os/as professores/as devem se apropriar da discussão do CAQ. **Dossiê Políticas de financiamento no Brasil contemporâneo**, Brasília, v. 15, n. 33, p. 689-712, set./dez. 2021.

PINTO, J. M. R. O custo de uma educação para a democracia. **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 24, n. 54, p. 32-53, jan./abr. 2023.

PRADO, V. F. L. do. **Gestão de políticas públicas para a educação infantil:** as contribuições do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS, 2019.

RODRIGUES, R. S. **O papel dos Tribunais de Contas no controle de políticas públicas: a efetivação do direito fundamental à educação.** Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Alagoas, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Maceió, 2014.

SALVADOR, E. da S.; TEIXEIRA, S. O. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, nº 1, p. 15-32, jan./jun. 2014.

SALVADOR, E. da S. Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil. In: CASTRO, J. A.; POCHMAN, M. (orgs). **Brasil: Estado social contra a barbárie.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

SCHABBACH, L. M.; GARCIA, K. C. Novos atores nas políticas educacionais: o Ministério Público e o Tribunal de Contas. **Civitas - Rev. Ciênc. Soc.** v. 21 (1), Jan.-Abr. 2021.

SCHEDLER, A. ¿Qué es la rendición de cuentas? **Cuadernos de Transparencia**, México, n. 3, jan. 2004.

SCHMIDT, K. C. S. **Atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná na fiscalização da “Meta 1” do Plano Nacional de Educação (2014-2024):** implicações para a política educacional. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Curitiba, 2019.

SCHMIDT, K. C. S.; SILVEIRA, A. A. D. Fiscalização do cumprimento da “Meta 1” do Plano Nacional de Educação (2014-2024) pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). **Rev. Bras. Polít. Adm. Educ.** v. 37, n. 1, p. 525-546, jan./abr. 2021.

SCHNEIDER, G. **As ações do governo federal no âmbito das condições materiais e estruturais da escola:** uma problematização a partir do conceito de justiça social. 2014. 245 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Curitiba, 2014.

SILVEIRA, A. A. D. **O direito à educação de crianças e adolescentes:** análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008). Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo, 2010.

SILVEIRA, A. A. D. **Efeitos da atuação do sistema de justiça no direito à educação infantil:** um estudo da judicialização da política educacional em três estados brasileiros. Relatório técnico da pesquisa financiada pelo CNPq, chamada CNPq/MCTI N° 25/2015. UFPR: Curitiba, 2018.

SILVEIRA, A. A. D. *et al.* Efeitos Da Judicialização Da Educação Infantil Em Diferentes Contextos Subnacionais. **Cadernos de Pesquisa**, v. 50, n. 177, p. 718-737, 2020.

SOUZA, A. R. Por que estudar políticas educacionais? In: SOUZA, A. R.; GOUVEIA, A. B.; TAVARES, T. M. (organizadores). **Políticas educacionais: conceitos e debates.** Curitiba: Appris, 3. ed., 2016, p. 13-22.

SOUZA, A. R.; GOUVEIA, A. B.; TAVARES, T. M. **Políticas educacionais: conceitos e debates**. Curitiba: Appris, 3 ed., 2016.

TAPOROSKY, B. C. H. **O Controle Judicial da Qualidade da Oferta da Educação Infantil: um estudo das Ações Coletivas nos Tribunais de Justiça do Brasil (2005-2016)**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação, Curitiba, 2017.

TAPOROSKY, B. C. H. **A política educacional e o Ministério Público: atuação institucional para promoção da qualidade da educação básica**. p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação, Curitiba, 2022.

TAYLOR, M. M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, 2007, p. 229-257.

VIEGAS, R. R. *et al.* **A batalha entre controle e políticas públicas: decifrando a paralisia decisória na administração pública brasileira**. 1. ed. São Paulo: Amanuense, 2024.

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano XXI, n. 55, nov. 2001.

VIRICIMO, L. **Tribunal de Contas de Santa Catarina e o Plano Nacional de Educação: Um novo padrão de atuação no campo educacional**. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Ciência Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política Instituição de Ensino, Florianópolis, 2021.

WEBER, M. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1999.

APÊNDICE A - COMPETÊNCIAS DOS DEPARTAMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DOS TC

| TRIBUNAL DE CONTAS | DEPARTAMENTO | COMPETÊNCIA | DOCUMENTO |
|---------------------------|---|--|--|
| TCE-ES | Secretaria de controle externo de políticas públicas e social | I - apoiar a SEGEX no exercício de suas competências, com foco nas ações de controle externo relacionadas às fiscalizações que tenham por diretriz a avaliação de políticas públicas; | Art. 11 Emenda Regimental nº 11/2019 |
| | | II - coordenar o planejamento, a produção e a gestão do conhecimento das ações de controle externo, e à avaliação, supervisão, orientação e monitoramento sistemático das unidades técnicas integrantes de sua estrutura. | |
| TCE-GO | Serv-Políticas Públicas | I - conduzir ações de controle externo de avaliação de políticas públicas, com vistas à análise de formulação, eficiência, eficácia, efetividade e governança das políticas; | Art. 55 Resolução Administrativa nº 19/2022 |
| | | II - mapear as políticas públicas estaduais quanto a aspectos de risco, materialidade, relevância e alinhamento orçamentário, de modo a influenciar a estratégia de controle da Secretaria de Controle Externo; | |
| | | III - gerir as informações necessárias para viabilizar o planejamento e execução de avaliações de políticas públicas, inclusive com o objetivo de subsidiar a apreciação das contas de governo e o julgamento das contas de gestão; | |
| | | IV - subsidiar, no que diz respeito à sua área de atuação, a elaboração, execução, acompanhamento e prestação de contas dos planos institucionais de nível tático e operacional à cargo da Secretaria de Controle Externo; | |
| | | V - desempenhar outras atividades inerentes à sua finalidade. | |
| TCE-MG | Núcleo de Avaliação de Programas e Políticas Públicas | I – realizar avaliação imparcial e independente acerca da relevância, utilidade e impacto dos programas e políticas públicas, com o objetivo de contribuir para o seu aprimoramento; | Art. 46-C Resolução nº 04/2020 |
| | | II – aplicar anualmente, com o apoio das Diretorias, os questionários do Índice de Efetividade da Gestão Estadual –IEGE e do Índice de Efetividade da Gestão Municipal –IEGM, bem como apurar e produzir o anuário contendo os resultados sobre cada um dos respectivos indicadores; | |
| | | III – elaborar estudos e pesquisas na área de avaliação de programas e políticas públicas; | |
| | | IV –propor índices e indicadores relacionados à avaliação de programas e políticas públicas; | |
| | | V – realizar o intercâmbio com órgãos e entidades públicas, universidades, institutos de pesquisa e com a sociedade civil com vistas a promover o debate qualificado sobre programas e políticas públicas, baseado em evidências; e | |
| | | VI - disseminar os conhecimentos adquiridos no âmbito de sua atuação ao público interno e externo | |
| TCE-PI | Diretoria de Fiscalização de Políticas Públicas | I - a coordenação, o gerenciamento e a supervisão das atividades de controle relacionadas às fiscalizações de políticas públicas temáticas desenvolvidas por cada uma de suas divisões; | Art. 32 Resolução nº 40/2022 |
| | | II - auxiliar na elaboração do Plano Anual de Controle Externo, em coordenação com o Núcleo de Planejamento e Desenvolvimento do Controle Externo da Secretaria de Controle Externo, no que diz | |

| | | | |
|---------------|---|--|--|
| | | respeito às fiscalizações de políticas públicas; | |
| | | III - definir, implementar e gerir, em coordenação com a Secretaria de Controle Externo, indicadores de eficácia, eficiência e efetividade das fiscalizações de políticas públicas ; | |
| | | IV - monitorar e divulgar periodicamente os indicadores das atividades das fiscalizações de políticas públicas | |
| TCE-RS | Centro de Orientação e Fiscalização de Políticas Públicas (CPP) | JUSTIFICATIVA: produzirá melhorias na organização, profundidade e especialização da atuação do TCE-RS no exame da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, representando maior alinhamento com as melhores práticas das demais instituições de fiscalização nacionais e internacionais, expandindo as dimensões de análise dos recursos públicos para além do exame de conformidade. | Resolução nº 1.160/2022 |
| TCE-RR | Secretaria de avaliação e monitoramento de políticas públicas - SEAMP | <p>a) executar levantamentos, inspeções, auditorias e monitoramentos relativos à sua área de atuação;</p> <p>b) coordenar atividades de fiscalização realizadas em rede nacional com outros órgãos de controle;</p> <p>c) planejar e executar as atividades de fiscalização a cargo da unidade;</p> <p>d) instruir processos de controle externo relativos à sua área de atuação, inclusive em conjunto com outras unidades técnicas de controle externo do Tribunal quando verificada a conexão com matérias distintas à sua área de atuação;</p> <p>e) propor, quando for o caso, a instauração ou conversão em tomada de contas especial</p> <p>f) analisar as defesas apresentadas pelos agentes públicos, no curso de processos de controle externo sob instrução na unidade;</p> <p>g) analisar os recursos interpostos pelos agentes públicos em matéria de competência da unidade, quando determinado pelo conselheiro relator;</p> <p>h) apresentar, à unidade superior de controle externo, propostas de atividades de fiscalização e de atos normativos relacionados à sua área de atuação;</p> <p>i) orientar os jurisdicionados quanto ao cumprimento dos atos normativos editados pelo Tribunal relacionados à sua área de atuação;</p> <p>j) gerenciar os sistemas de coleta de dados e informações do Tribunal, específicos de sua área de atuação, bem como cogerenciar os sistemas que envolvem matérias transversais ou que afetam mais de uma unidade técnica de controle externo do Tribunal, apresentando propostas de melhorias, quando for o caso</p> <p>k) executar outras atividades em sua área de atuação, a critério da unidade superior de controle externo, bem como outras atividades de fiscalização definidas em atos normativos próprios.</p> | Resolução nº 06/2023 |
| TCM-GO | Secretaria de Controle Externo de Políticas Públicas - SECEXPOLÍTICAS | I – fiscalizar: a) a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas dos municípios jurisdicionados, inclusive com o objetivo de subsidiar a apreciação das contas de governo prestadas pelos chefes dos Poderes Executivos e o julgamento das contas de gestão; b) os contratos de gestão celebrados com organizações sociais, os convênios e os termos de parceria celebrados com entidades do terceiro setor; e c) as concessões, as parcerias público-privadas e outros processos de desestatização realizados pelos municípios jurisdicionados; | Art. 1º Resolução Administrativa nº 97/2024 |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | II - produzir informações para subsidiar a elaboração de painéis, de boletins e de outros instrumentos informativos direcionados às funções de governo de sua competência; | |
| | | III - instruir os processos relativos a denúncias, a representações e a solicitações relacionadas à sua competência; | |
| | | IV - criar, avaliar, acompanhar e mensurar indicadores de desempenho das políticas públicas relacionadas à sua competência; e | |
| | | V - exercer outras atribuições conferidas por ato regulamentar do tribunal." (NR) | |

FONTE: a autora a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

APÊNDICE B - COMPETÊNCIAS DOS DEPARTAMENTOS DE EDUCAÇÃO DOS

TC

| TRIBUNAL DE CONTAS | DEPARTAMENTO | COMPETÊNCIA | DOCUMENTO |
|--------------------|---|---|--|
| IRB | Comitê Técnico de Educação | I - Estudar e pesquisar os métodos e procedimentos, de controles externo e interno, para promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das atividades de controle na área de educação; | Portaria nº 05/2018 |
| | | II - Incentivar e publicar, por meio físico e eletrônico, obras e trabalhos técnicos acerca de controle na área de educação; | |
| | | III - Auxiliar o IRB na assistência técnica aos Tribunais de Contas acerca das atividades de controle na área de educação; | |
| | | IV - Sugerir padrões para implantação das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público para a área de educação; | |
| | | V - Auxiliar o IRB no desenvolvimento das ações do Planejamento Estratégico | |
| TCU | AudEducação - Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos | Não fora localizado as competências específicas da AudEducação, apenas da SecexDesenvolvimento e da Segecex (Portaria SEGECEX nº 4/2023), secretarias que a AudEducação é vinculada | Portaria nº 07/2023 |
| TC-DF | SEASP – Secretaria de Fiscalização de Educação, Áreas Sociais e Saúde Pública | I – realizar auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração do Distrito Federal, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão de dinheiros, bens e valores; | Resolução nº 376/2024 Competências em: Portaria nº 155/2024 |
| | | II – analisar e instruir processos relativos a contratos, convênios, consultas, denúncias, recursos, representações e a outros atos e procedimentos de gestão de recursos públicos relacionados com sua área de atuação; | |
| | | III – elaborar outros trabalhos de natureza semelhante que lhe forem cometidos. | |
| TCE-AM | Departamento de auditoria em educação - DEAE | Tem por objetivo supervisionar e realizar as auditorias operacionais na educação, bem como, pela disseminação de suas técnicas no âmbito da fiscalização do Tribunal de Contas visando, em última análise, a aferição do desenho das políticas públicas de Educação para o fim de assegurar a eficiência, eficácia e efetividade da intervenção governamental (Disponível em: https://www2.tce.am.gov.br/?page_id=41004 . Acesso em: 8 jan. 2025) | Portaria nº 37/2019 |
| TCE-ES | Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento | a) fiscalizar as políticas públicas no âmbito do estado e dos municípios jurisdicionados na área de educação, inclusive com o objetivo de subsidiar a apreciação das contas de governo prestadas pelos chefes dos Poderes Executivos e o julgamento das contas de gestão; | Emenda Regimental nº 11/2019 |

| | | | |
|---------------|---|--|-------------------------------------|
| | de Políticas Públicas de Educação (NEducação) | <p>b) produzir informações para subsidiar a elaboração de painéis, boletins e outros instrumentos informativos direcionados para a temática educação;</p> <p>c) realizar estudos técnicos e avaliações com vistas a subsidiar o planejamento de ações de controle externo; e</p> <p>d) criar, avaliar, acompanhar e mensurar indicadores de desempenho das políticas públicas decorrentes dos programas de governo destinados à educação.</p> | |
| TCE-GO | Servfisc-Educação - Serviço de Fiscalização da Educação e Desenvolvimento Social | <p>I - executar ações de controle externo em sua área de atuação por meio de instrumentos de fiscalização;</p> <p>II - planejar e coordenar as atividades de controle externo em sua área de atuação, orientando e supervisionando as equipes envolvidas;</p> <p>III - examinar e instruir processos referentes às fiscalizações em sua fase de contraditório e ampla defesa, bem como, dentre outros, denúncias, representações e consultas, utilizando-se dos instrumentos de fiscalização no âmbito da sua área de atuação, quando for o caso;</p> <p>IV - requisitar dos jurisdicionados, nos termos regimentais, informações e documentações referentes à sua área de atuação para subsidiar as ações de controle externo sob sua responsabilidade;</p> <p>V - representar, nos termos regimentais, acerca de irregularidade ou ilegalidade que possa ocasionar dano ou prejuízo à Administração Pública;</p> <p>VI - desempenhar outras atividades inerentes à sua finalidade.</p> | Resolução Administrativa nº 19/2022 |
| TCE-MT | Comissão Permanente de Educação e Cultura - CPEC | <p>Promover estudos, debates e opinar sobre proposições em sua área temática, voltados para os programas, projetos, ações e atividades governamentais que visem melhorar a abrangência e a qualidade da educação em todos os níveis;</p> <p>Colaborar no desenvolvimento de metodologias para a fiscalização das políticas públicas na referida área temática, apresentando seus resultados e propostas à Presidência do Tribunal</p> | Emenda Regimental nº 01/2022 |
| TCE-MS | Divisão de Fiscalização de Gestão da Educação: Unidade de controle da educação | Promover ações de auditoria, inspeção, monitoramento, acompanhamento, avaliação e análise dos atos e processos licitatórios, dispensa e inexigibilidade de licitação, da formalização e execução de contratos administrativos e termos de convênios e congêneres com recursos da educação, e monitorar o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) pelo Estado e pelos Municípios. (Redação dada pela Resolução nº 204/2023) | Resolução nº 115/2019 |
| TCE-PE | Departamento de controle externo da educação e da cidadania (DEDUC): Gerência de Auditoria de Educação 1 e 2 (GEDU) | Responsável pelas atividades de fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial das unidades do Poder Executivo Estadual relacionadas às funções de governo educação, ciência e tecnologia, cultura, esporte e lazer, incluídos os fundos por elas geridos | Resolução nº 63/2019 |

| | | | |
|---------------|---|---|-------------------------------------|
| TCE-PI | Divisão de Fiscalização da Educação | I - realizar auditorias operacionais acerca da gestão das políticas públicas; | Resolução nº 01/2019 |
| | | II - realizar auditorias de conformidade e fiscalizar licitações, contratos, convênios e congêneres da área finalística das políticas públicas; | |
| | | III - fiscalizar as políticas públicas em relação à governança, à qualidade do planejamento e aos aspectos operacionais da gestão, conforme metodologia definida pelo TCE/PI; | |
| | | IV - avaliar a eficiência, eficácia, economicidade e efetividade de programas e demais ações atinentes às políticas públicas; | |
| | | V - acompanhar os resultados dos indicadores das políticas públicas conforme metodologia definida pelo TCE/PI; | |
| | | VI - apurar denúncias, representações, tomadas de contas e demais processos de suas competências; | |
| | | VII - monitorar as decisões atinentes a processos instruídos pelas Divisões. | |
| TCE-RJ | Coordenadoria de Auditoria de Políticas em Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia (CAD-Educação) | São atribuições básicas da CAD-Educação o controle e a fiscalização das ações e políticas públicas referentes à educação, cultura, desporto, ciência e tecnologia, especialmente das despesas públicas classificadas nas funções 12 - Educação, 13 - Cultura, 19 - Ciência e Tecnologia e 27 - Desporto e Lazer, conforme definição do Anexo da Portaria nº 42/1999 do MOG. | Ato Normativo nº 206/2021 |
| TCE-SE | Comitê e Comissão de Educação do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe | Não localizado | Portaria nº 247/2020 |
| TCE-PA | Coordenação de Fiscalização Especializada em Educação - CFEE | I - executar atividades de fiscalização em suas áreas de atuação, por meio de ações de auditoria, inspeção, monitoramento, levantamento e acompanhamento, conforme os procedimentos estabelecidos nas normas de regência deste Tribunal e demais Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público - NBASP, editadas pelo Instituto Rui Barbosa - IRB; | Resolução Administrativa nº 15/2023 |
| | | II - instruir os processos que tenham se originado de fiscalizações executadas pelas coordenações; | |
| | | III - propor ações, na sua área de atuação, no Plano Anual de Fiscalização e zelar pelo seu cumprimento; | |
| | | IV - emitir atos de alerta, nos termos do Regimento Interno e Lei de responsabilidade Fiscal - LC nº 101/2000; | |
| | | V - promover ou participar de ações integradas de fiscalização em suas áreas de atuação entre as unidades de controle externo; | |
| | | VI - elaborar, mediante solicitação, manifestação técnica às demais unidades acerca de conhecimentos específicos ligados às coordenações; | |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | VII - requisitar informações e/ou documentos às demais unidades técnicas e administrativas do TCMPA, quando necessárias à instrução dos processos de competência das coordenações que compõem a diretoria; | |
| | | VIII - realizar outras atividades inerentes ao desempenho de suas funções ou que lhe sejam atribuídas pela Presidência, Diretoria ou ato normativo. | |

FONTE: a autora a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).

APÊNDICE C - AÇÕES PROGRAMÁTICAS REALIZADAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS E DO DISTRITO

FEDERAL

| Ano | Ação | TC E-AC | TC E-AL | TC E-AM | TC E-AP | TC E-BA | TC E-CE | TC E-ES | TC E-GO | TC E-MA | TC E-MG | TC E-MS | TC E-MT | TC E-PA | TC E-PB | TC E-PE | TC E-PI | TC E-PR | TC E-RJ | TC E-RN | TC E-RO | TC E-RR | TC E-RS | TC E-SC | TC E-SE | TC E-SP | TC E-TO | TC E-TA | TC E-L |
|------|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| 2008 | Auditoria formação continuada de professores de ensino fundamental | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | 13 |
| 2008 | Promoex | | | | | | | | | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 |
| 2013 | Auditoria Coordenada no Ensino Médio | 1 | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 22 |
| 2015 | Índice de Efetividade de Gestão Municipal – IEGM | 1 | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 20 | |
| 2015 | Auditoria Coordenada na Educação Instalações | | | | | | | | 1 | | | | | | 1 | | | | | | | 1 | | | | | | 3 | |
| 2016 | Aprimoramento do Controle Externo de Ações e Políticas Públicas Descentralizadas | | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 | | | | | | | | | 1 | |
| 2016 | Acordo de Cooperação Técnica e Operacional para fiscalização do PNE | | | | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | 1 | | 1 | | | 1 | | | | | 5 | |
| 2017 | Educação é da nossa conta | | | | | 1 | | | | | | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | 2 | |
| 2017 | TCE Educa | | | | | | | | | | 1 | 1 | | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | 1 | 7 | |
| 2017 | Busca Ativa Escolar | | | | | | | | | | | 1 | | | | | | 1 | | | | 1 | 1 | | 1 | | | 5 | |

APÊNDICE D - AÇÕES PROGRAMÁTICAS REALIZADAS POR ASSOCIAÇÕES E ENTIDADES PRIVADAS; ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS; INSTÂNCIAS DE ARTICULAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS; E OUTROS ÓRGÃOS DO ESTADO

| Ano | Ação | Associações e entidades privadas | | Organizações internacionais | | Instâncias de articulação e representação dos TC | | | | Outros órgãos do estado | | TOTAL |
|----------------------|--|----------------------------------|--------------|-----------------------------|------------|--|---------|---------|-----|-------------------------|-----|-------|
| | | Rede Integrar | Indicon Iede | OCDE | Unicef/ONU | CNPTC | Abracom | Africon | IRB | MP | TCU | |
| 2008 | Auditoria formação continuada de professores de ensino fundamental | | | | | | | | | | 1 | 1 |
| 2008 | Promoex | | | | | | | | 1 | | 1 | 2 |
| 2013 2014 | Auditoria Coordenada no Ensino Médio | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 3 |
| 2015 2016 2018 | Índice de Efetividade de Gestão Municipal – IEGM | | 1 | | | | | | 1 | 1 | | 3 |
| 2015 | Auditoria Coordenada na Educação Instalações | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 3 |
| 2016 | Aprimoramento do Controle Externo de Ações e Políticas Públicas Descentralizadas | | | 1 | | | | | | | 1 | 2 |
| 2016 | Acordo de Cooperação Técnica e Operacional para fiscalização do PNE (quando a ação citava a participação de forma explícita) | | | | | | | | 1 | 1 | | 2 |
| 2017 | Educação é da nossa conta | | | | | | | | | | | 0 |
| 2017 | TCE Educa | | | | | | | | 1 | 1 | | 2 |
| 2017 | Busca Ativa Escolar | | | | 1 | | | | | | | 1 |
| 2018 | Implantação de OSs na educação | | | | | | | | | | 1 | 1 |
| 2018 | Governança Multinível e Programas Públicos Descentralizados | | | 1 | | | | | | 1 | 1 | 3 |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|-----------|
| 2019 | Programa Educação que faz a diferença | | | | | | | | | | | | | | | | | | 2 |
| 2019 | Projeto Na ponta do lápis | | | | | | | | | | | | | | | | | | 0 |
| 2019 | Projeto Integrar | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2020 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2022 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 5 |
| 2020 | A educação não pode esperar | | | | | | | | | | | | | | | | | | 4 |
| 2020 | GAEPE | | | | | | | | | | | | | | | | | | 2 |
| 2020 | Acordo de Cooperação Técnica para avaliar a qualidade e a disponibilidade das instalações e equipamentos de escolas públicas | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2020 | Diagnóstico dos Conselhos Municipais de Educação | | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 |
| 2021 | Projeto Permanência Escolar na Pandemia | | | | | | | | | | | | | | | | | | 5 |
| 2021 | Campanha Fora da Escola Não Pode! Mesmo que a escola esteja funcionando em outros formatos | | | | | | | | | | | | | | | | | | 3 |
| 2022 | Sede de aprender: Água potável nas escolas | | | | | | | | | | | | | | | | | | 3 |
| 2023 | Índice de Efetividade da Gestão Estadual - IEGE | | | | | | | | | | | | | | | | | | 0 |
| 2023 | Operação Educação: Fiscalização Ordenada Nacional | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2024 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2023 | Pacto Nacional pela retomada de obras e serviços de engenharia | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2024 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2024 | Compromisso Nacional da Criança Alfabetizada | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| TOTAL | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 56 |

Fonte: a autora a partir dos dados coletados nos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas (2025).