

Auditoria operacional do TCU no ensino médio: federalismo de cooperação?

Gerlanne Luiza Santos de Melo

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Guiomar de Oliveira Passos

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Aborda-se auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) enfocando suas aproximações com o federalismo brasileiro, na qual o TCU, em coordenação e com a colaboração dos tribunais de contas dos estados, avaliou a prestação dos serviços educacionais do ensino médio nas esferas dos governos nacional e estaduais. Pergunta-se: a auditoria operacional do ensino médio realizada pelo TCU tem características do federalismo de cooperação? Objetiva-se identificar, nessa ação do TCU, elementos do federalismo de cooperação frente às relações federativas, tendo por base os estudos sobre federalismo de colaboração e sobre o controle de contas, em particular sobre auditoria operacional e o Acórdão do TCU. Conclui-se que, ainda que haja tensão entre o federalismo dualista e o cooperativo na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional da educação, na auditoria operacional, tem-se um federalismo de cooperação em que a interdependência entre os entes federados é estabelecida pela coordenação do TCU.

Palavras-chave: federalismo – Brasil, controle externo, auditoria – ensino médio

[Artigo recebido em 28 de setembro de 2017. Aprovado em 18 de maio de 2018.]

Auditoría operacional del TCU en la enseñanza media: federalismo de cooperación?

Se aborda la auditoría operacional realizada por el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) enfocando sus aproximaciones con el federalismo brasileño, en la cual el TCU, en coordinación y con la colaboración de los tribunales de cuentas de los estados, evaluó la prestación de los servicios educativos de la enseñanza media en las escuelas de los gobiernos nacionales y estatales. Se pregunta: ¿la auditoría operacional de la enseñanza media realizada por el TCU tiene características del federalismo de cooperación? Se pretende identificar, en esta acción del TCU, elementos del federalismo de cooperación frente a las relaciones federativas, teniendo como base los estudios sobre federalismo de colaboración y sobre el control de cuentas, en particular sobre auditoría operacional y la sentencia del TCU. Se concluyó que aunque hay tensión entre federalismo dualista y el cooperativo en la Constitución Federal y en la legislación infraconstitucional de la educación, en la auditoría operacional se tiene un federalismo de cooperación en que la interdependencia entre los entes federados es establecida por la coordinación del TCU.

Palabras clave: federalismo - Brasil, control externo, auditoría - enseñanza media

Performance auditing of TCU in middle school: federalism of cooperation?

It discusses the operational audit conducted by the Federal Court of Accounts (TCU) focusing on its relationship to the Brazilian federalism in which the TCU, in coordination and with the cooperation of the courts of auditors of the States evaluated the provision of educational high school services in the spheres of the national and state governments. It questions: does the performance audit of high school held by the TCU have the characteristics of cooperative federalism? The objective is to identify, in this action of the TCU, elements of cooperative federalism in face of the federal relations, having as basis, studies of collaborative federalism and control of accounts, in particular, performance auditing and TCU's Judgment. It was concluded that although there is tension between dualistic federalism and the cooperative in the federal Constitution and in the infraconstitutional legislation of education, in the operational audit there is a federalism of cooperation in which the interdependence between the federated entities is established by the coordination of the TCU.

Keywords: federalism - Brazil, external control, auditing - high school

Introdução

Este trabalho aborda a auditoria operacional realizada, no ano de 2013, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em colaboração com vinte e oito tribunais de contas dos estados, com o objetivo de “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 as causas de tais problemas” (BRASIL, 2013, p. 1). Analisa-se essa ação examinando suas características frente ao federalismo de cooperação brasileiro delineado na literatura.

Indaga-se: a auditoria operacional do ensino médio realizada pelo TCU se aproxima do federalismo de cooperação? O objetivo é identificar, nessa ação do TCU, elementos do federalismo de cooperação diante das relações federativas, tendo por base os estudos de Abrúcio (2001, 2005), Almeida (1995), Costa (2004), Bercovici (2004) Ismael (2010) e Franzese (2010) sobre federalismo de cooperação e sobre controle de contas nesse contexto, em particular naquele realizado através da auditoria operacional, tal como aborda Albuquerque (2006).

Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental que, ao tempo em que sistematiza indicações teóricas e metodológicas sobre auditoria operacional no contexto do federalismo brasileiro, expõe as características da auditoria operacional realizada pelo TCU e pelos tribunais de contas dos estados no ensino médio. Para tanto, além dos autores citados, toma-se por base o Relatório TCU – TC-007.081/2013-8 (BRASIL, 2013).

Este artigo está estruturado em cinco partes, sendo a primeira esta introdução. A segunda trata do federalismo: conceito, modelos e relações federativas, enquanto a terceira aborda o federalismo brasileiro no qual foi realizada a auditoria operacional do ensino médio. A quarta parte analisa o Relatório TCU – TC-007.081/2013-8 (auditoria operacional do ensino médio) com base no federalismo brasileiro, e a última explicita as características do federalismo de cooperação no Relatório TCU – TC-007.081/2013-8, evidenciando como o procedimento de controle se enquadra no modelo de federalismo enfocado.

Federalismo: conceitos, modelos e relações federativas

O objetivo desta seção é compreender o federalismo e, para isso, subdivide-se o tema em duas partes: a primeira trata dos conceitos e modelos de federalismo, e a segunda, das relações federativas.

Federalismo: conceito e modelos

O conceito de federalismo é estruturado nesta subseção a partir da compreensão da “situação federalista”, que, segundo Abrúcio (2005, p. 42), é composta por duas condições. A primeira consiste na existência de heterogeneidades da nação: territorial (grande extensão e/ou diversidade física), “[...] étnica, linguística, socioeconômica (desigualdades regionais), cultural e política (diferenças no processo de constituição das elites dentro de um país e/ou uma forte rivalidade entre elas)”.

A segunda condição é marcada pela “[...] existência de um discurso e de uma política defensores da unidade na diversidade, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial em um país marcado por heterogeneidades” (ABRÚCIO, 2005, p. 42-43).

No federalismo americano, como defendiam os “*founding fathers*” (pais fundadores) – Alexander Hamilton, James Madison e John Jay –, manteve-se a autonomia das treze ex-colônias britânicas e criou-se um ente político, a União, para protegê-las. Trata-se, portanto, de um estado federativo caracterizado pela soberania compartilhada e garantido por uma Constituição (HAMILTON; MADISON; JAY, 2010; ABRÚCIO, 2001).

No federalismo americano, foram atendidas as duas condições da “situação federalista” apontadas por Abrúcio (2005), pois mantiveram-se as heterogeneidades da nação e garantiram-se a unidade e a autonomia dos entes federados (União e subunidades federadas).

É que, como explica Elazar (1987 *apud* ABRÚCIO, 2001, p. 97), a palavra federalismo vem de federal, originada do termo latino *fedus* (pacto). Daí a compreensão de parceria regulada por pacto com divisão de poder entre as partes para favorecer a unidade entre os entes federados. Na compreensão de Almeida (1995, p. 61), é um “[...] sistema baseado na distribuição territorial – constitucionalmente definida e assegurada – de poder e autoridade entre instâncias de governo, de tal forma que os governos nacional e subnacionais são independentes em sua esfera própria de ação”.

No federalismo, a Constituição define o âmbito de atuação do exercício do poder e da autoridade para cada esfera de governo.

Segundo William Anderson, em verbete do Dicionário de Ciências Sociais, o

federalismo é o sistema político (e os princípios fundamentais desse sistema) que: a) defende ou estabelece um governo central para todo o país e determinados governos regionais autônomos (estados, províncias, *Länder*, cantões) para as demais unidades territoriais; b) distribui os poderes

e as funções de governo entre os governos central e regionais; c) atribui às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres; d) autoriza os governos de ambos os níveis a legislar, tributar e agir diretamente sobre o povo; e e) fornece vários mecanismos e procedimentos para a resolução dos conflitos e disputas entre os governos central e regionais, bem como entre duas ou mais unidades regionais (SILVA, 1987, p. 471).

Nesse sistema, há uma dupla soberania: a de cada governo subnacional e nacional e a partilhada, que surge em face de vários mecanismos (ABRÚCIO, 2001). São esses mecanismos que imprimem desenhos federativos variados, ou seja, distintos arranjos federativos possibilitam a coexistência da autonomia política, administrativa e financeira dos governos nacional e local sem hierarquia ou subordinação entre eles. Explica Abrúcio (2001, p. 98) que, embora existam diversos arranjos federativos, há cinco aspectos comuns: as heterogeneidades (territorial, socioeconômica, étnica, cultural); a prática da unidade na diversidade; o pacto entre unidades territoriais e sua garantia a partir de “instituições e mecanismos de negociação e repactuação”; a combinação de autonomia republicana dos entes federados e sua interdependência; e a dinâmica das relações intergovernamentais por cooperação e competição.

Com base nesses aspectos, Elazar (1987 *apud* ALMEIDA, 1995, p.74) define federalismo como

parceria entre as partes do pacto federativo, que se manifesta por meio da cooperação negociada em torno de questões e programas e que se baseia em um compromisso de barganha entre todos os membros, para chegar a um consenso ou, na sua impossibilidade, a uma acomodação que proteja a integridade fundamental de todos os parceiros.

Assim sendo, o federalismo é o pacto federativo que acomoda as heterogeneidades da nação (territorial, étnica, linguística, socioeconômica, cultural e política) em uma dimensão de unidade (governo nacional) com a preservação da autonomia local (governos subnacionais) mediante relações intergovernamentais de cooperação e competição federativa.

Como são estabelecidas, então, as relações intergovernamentais entre os entes federados? Segundo Almeida (1995), os modelos de federalismo “do ponto de vista das relações entre as esferas de governo” são: o dual, o centralizado e o cooperativo, resultando esses últimos da transformação do primeiro considerando a maior ou menor centralização. No federalismo dual, os poderes do governo nacional e dos governos subnacionais constituem soberanias distintas e separadas e atuam conforme as esferas de competência (ALMEIDA, 1995). Já no modelo de

federalismo centralizado, há a “transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do governo federal”, este com “forte envolvimento nos assuntos das unidades subnacionais” e “primazia decisória e de recursos” (ALMEIDA, 1995, p. 02).

No federalismo cooperativo, há “graus diversos de intervenção do poder federal” sendo ele caracterizado “por formas de ação conjunta entre instâncias de governo”, mas mantidas as unidades subnacionais com “significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento” (ALMEIDA, 1995, p. 02).

As relações entre as esferas de governo, em cada modelo de federalismo, são diferenciadas por três situações: separação completa do âmbito de atuação de cada esfera (modelo dual); os governos locais como “agentes do governo federal” (modelo centralizado); ou os entes federados como executores de ações autônomas e/ou conjuntas (modelo cooperativo).

O modelo dual é identificado no federalismo americano original. De essência liberal, por conseguinte, de competição, não há uma esfera compartilhada na relação entre os entes federados (MAGALHÃES, 2000; SCHULER, 2009). Esse modelo foi transformado em centralizado, quando das medidas de intervenção adotadas pelo Governo Federal durante o *New Deal* (MAGALHÃES, 2000). O modelo centralizado é o instaurado pela Constituição de 1917 no México (RUBIATTI, 2014) e o modelo cooperativo é o identificado por Magalhães (2000) na Alemanha. O cooperativo se caracteriza, segundo Schuler (2009, p. 51), por “relações recíprocas entre os entes federados, de modo que as esferas estaduais tenham participação na esfera central e a esfera central intervenha nas esferas estaduais”.

No modelo dual de federalismo norte-americano, o papel da União é residual e manifesto apenas em situações atípicas de dificuldades socioeconômicas entre estados membros. Já no modelo centralizado mexicano, o papel central é da União e, no modelo alemão, há mecanismos constitucionais de cooperação vertical e horizontal para garantir as homogeneidades (ISMAEL, 2010).

Os modelos de federalismo centralizado e de cooperação “nomeiam relações intergovernamentais nas quais a não centralização, característica do ordenamento federativo, convive de forma complexa e, frequentemente, conflitante com a lógica da centralização-descentralização” (ALMEIDA, 1995, [p.02]).

No próximo item, abordam-se as relações federativas nos modelos cooperativo e competitivo (transformação do modelo dual).

Relações federativas: cooperação e competição

No federalismo contemporâneo, a dinâmica das relações intergovernamentais está baseada em “mecanismo de cooperação e competição” (ABRÚCIO, 2001). No modelo de cooperação, não há “imposição unilateral de ações conjuntas”, pelo contrário, “os laços constitutivos da federação” são reforçados, seja por conta da natureza “intrinsecamente compartilhada” das políticas públicas ou em face da heterogeneidade das subunidades ou, ainda, da celebração de parcerias entre elas (ABRÚCIO, 2001, p. 99).

As vantagens desse modelo são: a maior negociação entre os agentes, o aumento da racionalidade administrativa e a maior acomodação de conflitos. As desvantagens são: o enrijecimento das relações intergovernamentais, a redução da busca por inovações e o enfraquecimento das formas de controle mútuo (ABRÚCIO, 2001).

No modelo de competição, a divisão de competências e a capacidade de tributação compõem uma estrutura descentralizante na qual os governos subnacionais produzem a política e arrecadam os recursos para seu financiamento (FRANZESE, 2010).

A vantagem desse modelo é o fortalecimento do controle mútuo (*checks and balances*) para evitar a tirania de um ente sobre o outro, mas, por outro lado, reforça as relações centrífugas e assimétricas, contribuindo para o aumento das desigualdades e a redução da simetria (ABRÚCIO, 2001). Nos dois modelos, portanto, há vantagens e desvantagens.

Em ambos, as relações federativas se estruturam de forma descentralizada-centralizada e não centralizada. A primeira caracteriza-se pela divisão de competências entre o governo nacional e as subunidades (LIJPHART, 1984), formando “uma pirâmide de governos com o poder fluindo do topo para baixo – ou um centro com uma periferia [...]” (ELAZAR, 1987), e está presente mais no modelo de federalismo de competição.

Já a não centralização consiste numa “matriz de governos com poderes distribuídos de tal forma que a ordenação dos governos não é fixa” (ELAZAR, 1987, p. 36) e a distribuição de poderes entre o Governo Federal e o local constitui uma “matriz federativa” (ELAZAR, 1987, p. 37). Não há superioridade ou centralidade de poder; existe uma estrutura desenhada pela Constituição Federal e preenchida com arranjos formais e informais no funcionamento do federalismo.

Na matriz federativa, isto é, na norma constitucional, a não centralização significa a combinação de disposições constitucionais, infraconstitucionais e relações intergovernamentais que estabelecem relações institucionais entre o governo central e as subunidades, compatibilizando autonomia e interdependência

nas decisões adotadas, sendo a primeira mais adequada ao modelo de competição e a segunda, ao modelo de cooperação.

No modelo de competição, há uma estrutura bastante descentralizada no âmbito da divisão de competências e da capacidade de tributação, ficando “predominantemente a cargo dos governos subnacionais a prerrogativa de produzir políticas públicas e de arrecadar os recursos que as financiarão” (FRANZESE, 2010, p. 65). Nesse caso, as competências são definidas constitucionalmente, podendo conferir às subunidades poderes para implementar determinadas políticas públicas diferentes daquelas a cargo do Governo Federal; não existem competências comuns. Isso equivale dizer que as experiências das subunidades podem ser completamente diferentes entre si, o que dificulta uma uniformização das políticas. No modelo americano, as heterogeneidades são expressas em políticas públicas específicas de cada subunidade sem a participação do governo central, dificultando, assim, por exemplo, a padronização de um *Welfare State* (FRANZESE, 2010).

No modelo de cooperação, segundo Franzese (2010), as relações intergovernamentais são baseadas na negociação a partir de três elementos: 1) parcerias; 2) relações de cooperação; 3) negociação. Em síntese, têm por base o compartilhamento de poder, cujo padrão de interação são parcerias negociadas dentro do parâmetro constitucional.

O compartilhamento pode ocorrer, segundo Grodzins (1966), de quatro formas: pela política (*politics*), pela profissionalização, pela proximidade e pelo desenho. O compartilhamento pela política se faz pelo Congresso. No de profissionalização, a relação ocorre entre profissionais que partilham experiências. Já no de proximidade, dá-se através de assuntos tratados nas esferas de governo. E o por desenho refere-se à cooperação por meio de programas intergovernamentais. O último, conforme Elazar (1994), é o mais seguro, porque estabelece, de maneira sistematizada, a base para a cooperação.

Esse é um modelo que, de acordo com Franzese (2010, p. 37), “ficou bastante conhecido pela metáfora do *marble cake*”, pois, conforme explica, não se distingue facilmente “a função exata de cada esfera de governo, dado o grau de imbricamento que ocorre na produção de políticas públicas”. A aparência é de “um bolo de mármore – porque não se sabe ao certo onde começa uma cor e termina outra –, diferentemente da imagem do bolo de fases – claramente dividido em dois blocos identificáveis”.

A interação, adverte Franzese (2010, p. 38), não significa ausência de conflito e relações fraternas, “quer dizer apenas que os diferentes governos devem funcionar e trabalhar juntos – não por opção, mas pela própria dinâmica estabelecida pelo desenho constitucional federativo”.

Para a autora, entre as esferas de governo há um padrão de interação com base no respeito à integridade mútua e na cooperação negociada, o que não significa harmonia entre os entes federativos, pois cada um busca retirar o melhor do compartilhamento. Em consequência, pode ocorrer o predomínio de uma esfera de governo sobre a outra (fortalecimento dos governos central ou subnacionais). Portanto, não há resultados predeterminados, pois, mesmo havendo cooperação, cuja base é definida constitucionalmente, há “diferentes jogos na dinâmica federativa” (FRANZESE, 2010, p. 38).

No modelo cooperativo, a “dinâmica federativa” é estabelecida com a interação das relações entre os entes federados, o que facilita a construção de um padrão nacional de *Welfare State* (FRANZESE, 2010), pois essa interação contribui para delinear a execução cooperada da política pública. Todavia, há a possibilidade de enrijecimento das relações, provocado pela uniformidade em que, para garantir cidadania, se oferecem políticas iguais para realidades diferentes, o que não ocorre no federalismo competitivo.

Como se caracteriza o federalismo brasileiro e como, nesse contexto, se compreende a auditoria operacional do ensino médio é o que se examina a seguir.

Federalismo brasileiro: relações de cooperação e auditoria operacional

O objetivo desta seção é analisar, a partir das relações intergovernamentais de cooperação do federalismo brasileiro, a auditoria operacional do ensino médio. Para tanto, subdivide-se o tema em duas partes: a primeira trata do federalismo brasileiro; a segunda, do federalismo de cooperação e da auditoria operacional do ensino médio.

Federalismo brasileiro

O federalismo brasileiro, institucionalizado na Constituição de 1891 e mantido nas que lhe sucederam, é, ora mais, ora menos, descentralizado, conforme o momento histórico nacional. Assim, durante a chamada Primeira República (1889-1930), prevaleceu a descentralização; a partir de 1930 e, em especial, durante o Estado Novo (1937-1945), predominou a centralização na Constituição de 1937, que fechou o Congresso Nacional e assembleias legislativas, destituiu governadores, suspendeu garantias constitucionais, centralizou recursos (COSTA, 2008).

No retorno à democracia, com a Constituição de 1946 (CF/46), instituiu-se, mais uma vez, um novo ciclo descentralizatório, inclusive com mecanismos de coordenação e transferência de rendas entre regiões (COSTA, 2008). Esse, contudo, seria suplantado com a instauração do regime militar em 1964, que, novamente, como nos anos de 1930, combinou autoritarismo com centralização.

A Constituição de 1967 uniformizou a legislação tributária, concentrou recursos nas mãos da União e esvaziou financeiramente estados e municípios, que se tornaram dependentes das transferências de recursos do Governo Federal (COSTA, 2008). Isso fez com que reclamos por democracia e por descentralização se confundissem na elaboração da Nova Carta em 1987/1988.

Com efeito, essa inauguraria, ao lado do retorno da democracia, um novo momento descentralizatório, expresso na autonomia política, administrativa e financeira das subunidades, agora não apenas constituídas pelos estados, mas também pelos municípios, cada um com suas competências (ARRETCHE, 1999; COSTA, 2004).

Interrompia-se, assim, o processo de centralização do poder nas mãos do Governo Federal, iniciado em 1930. Em seu lugar, na minuciosa definição da organização feita na Constituição de 1988, estabeleciam-se competências "*exclusivas* da União, mas também as *comuns* (que todos os membros da Federação, inclusive os municípios, podem exercer) e as *concorrentes* (sobre as quais tanto União como estados podem legislar)" (COSTA, 2004, p. 216, grifos do autor). Contudo, adverte o autor (COSTA, 2004), a garantia da prevalência da legislação federal sobre as dos outros entes federados (parágrafo 4º do art. 24), bem como a previsão de que haja leis complementares fixando as normas de cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios (parágrafo único do art. 23), ao tempo em que afasta a cooperação, pode reforçar a centralização.

O mesmo, como analisa Costa (2004), não se aplica na repartição das receitas tributárias, sendo estados e municípios mais bem aquinhoados do que a União nos impostos que podem arrecadar – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o maior da Federação, e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) para os estados, e Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e Imposto Sobre Serviços (ISS) para os municípios. Isso, observa Costa (2004), sem contar com o que é transferido obrigatoriamente pela União dos impostos que arrecada – Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) via fundos de manutenção de estados e municípios (FPE e FPM) e de desenvolvimento regional.

Desse modo, diz Costa (2004, p. 217), a Constituição "apresenta duas tendências divergentes no que se refere ao federalismo": é centralizadora no que se refere às competências, favorecendo "claramente a União" e descentralizadora no que concerne aos aspectos fiscal e tributário ao conferir vantagens aos estados e municípios. Isso, contudo, longe de indicar uma contradição, aponta mais para a "necessidade de um tratamento uniforme" de problemas que exigem "unidade de planejamento e direção", isto é, para uma homogeneização, do que "concentração

de poderes na esfera federal” e enfraquecimento dos demais entes, isto é, centralização (BERCOVICI, 2004, p. 57).

A homogeneização, explica Bercovici (2004, p. 57), baseia-se “na cooperação, pois se trata de processo de redução das desigualdades regionais em favor de uma progressiva igualação das condições sociais de vida em todo o território nacional”. Esta, complementa o autor, “não é imposta pela União, mas resultado da vontade de todos os membros da Federação” (BERCOVICI, 2004, p. 57).

É nesse contexto que se examina, a seguir, a realização da auditoria operacional.

Federalismo brasileiro: auditoria operacional

No federalismo brasileiro, a execução da política pública da educação, como previsto no art. 211, §1º, da CF/88, ocorre em regime de colaboração técnica e financeira entre os sistemas de ensino (BRASIL, 1988).

Infraconstitucionalmente, a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), conferiu aos níveis de governo competências por nível de ensino e manteve a cooperação técnica e financeira (CASTRO, 2011). A regra disposta na LDB trata da aplicação do princípio da autonomia e da cooperação federativa.

Tanto a norma constitucional quanto a legislação infraconstitucional, ao regularem a repartição de competências, dividiram federativamente as responsabilidades na prestação de serviços educacionais. Daí porque compete à União financiar o ensino superior e as escolas técnicas federais e a função supletiva e redistributiva em favor das subunidades federadas, com transferências de recursos (CASTRO, 2011). Cabe aos estados atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio, enquanto os municípios são responsáveis pelo ensino fundamental e pela educação infantil (CASTRO, 2011).

Desse modo, tem-se, no âmbito da educação, autonomia federativa (competências para cada ente federado) e supletividade e redistribuição para superação das heterogeneidades (cooperação federativa).

O controle de contas é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio dos tribunais de contas, cuja competência é definida federativamente, ou seja, a jurisdição¹ da corte de contas² é definida conforme a esfera de governo e a origem do recurso

¹ A competência para realização das auditorias de regularidade e operacionais varia conforme a origem dos recursos; se da União, o Tribunal de Contas da União; se dos estados e municípios, os tribunais de contas estaduais e tribunais de contas dos municípios.

² Os municípios não podem criar tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais, conforme previsto na Constituição Federal, art. 31, § 4º, mas é possível a instituição de conselho ou tribunal de contas dos municípios como órgão auxiliar da Câmara de Vereadores (BRASIL, 1988. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/>>. Acesso em: 07 jul. 2015).

público objeto de fiscalização. Conforme a CF/88, a fiscalização ocorre por meio de “mecanismos de controle público” (ABRÚCIO, 2001), os quais, dentro do aparato administrativo burocratizado, são efetivados por agências de controle, instituições, como controladorias, tribunais de contas e ministério público.

As controladorias exercem o controle interno da gestão pública, enquanto o ministério público e os tribunais de contas exercem o controle externo (*accountability* horizontal). Estes últimos, órgãos auxiliares do Poder Legislativo (*checks and balances*), realizam o controle mediante fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, conforme art. 70 da CF/88 (BRASIL, 1988).

Na fiscalização contábil, verifica-se “a confiabilidade dos demonstrativos contábeis” (NÓBREGA, 2011, p. 68). A financeira averigua “a perfeição dos registros referentes à receita arrecadada e à despesa efetivamente gasta”, além disso, “verifica a entrada e saída de recursos para o atingimento ou manutenção do equilíbrio fiscal” (NÓBREGA, 2011, p. 67). A orçamentária checa a “regularidade na elaboração e execução dos orçamentos públicos” (NÓBREGA, 2011, p. 68). A patrimonial visa “resguardar os bens móveis e imóveis públicos, contra a má aplicação, conservação, alienação e compra” (NÓBREGA, 2011, p. 68).

A fiscalização é realizada através das auditorias, que são entendidas como

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, 2010, p. 13).

Classificam-se, segundo a natureza, em auditoria de regularidade e auditoria operacional. Nas primeiras, as “conclusões assumem a forma de opinião concisa e de formato padronizado sobre demonstrativos financeiros e sobre a conformidade das transações com leis e regulamentos, ou sobre temas, como a inadequação dos controles internos, atos ilegais ou fraude” (BRASIL, 2010, p. 13).

Nas outras, “o relatório trata da economicidade e da eficiência na aquisição e aplicação dos recursos, assim como da eficácia e da efetividade dos resultados alcançados” (BRASIL, 2010, p. 13). Conforme o Manual de Auditoria do TCU, tendo por base a ISSAI 400/2-3, 2001, os referidos “relatórios podem variar consideravelmente em escopo e natureza, informando, por exemplo, sobre a adequada aplicação dos recursos, sobre o impacto de políticas e programas e recomendando mudanças destinadas a aperfeiçoar a gestão” (BRASIL, 2010, p. 13).

Determina-se a classificação em um ou outro conforme o “objetivo prevalecente” do trabalho, pois, em ambas, tomam-se os mesmos referenciais normativos: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – Lei 8.443, de 16 de julho de 1992; Regimento Interno do Tribunal de Contas da União – Resolução TCU 155, de 2002; Código de Ética dos Servidores do Tribunal de Contas da União – Resolução TCU 226, de 2009 (BRASIL, 2010, p. 16). Além disso, conforme a Portaria – TCU nº 280, são conduzidas por normas técnicas, as Normas de Auditoria do Tribunal (NAT).

As conclusões de cada uma, porém, assumem formatos distintos. A auditoria de regularidade efetiva o exame da despesa pública através do respectivo demonstrativo financeiro com o foco na legislação ou regulamento, portanto visa à legalidade com a supressão de fraude nos atos praticados pelo gestor público. Já a auditoria operacional foca na eficiência da máquina administrativa quando implementa seus programas, projetos e a prática de atos administrativos via gestor público, ou seja, verifica a economicidade e eficiência na aquisição e aplicação dos recursos através da apuração da eficácia e efetividade dos resultados alcançados.

No âmbito da educação, a realização de auditoria importa a observância da competência jurisdicional do mecanismo de controle (art. 70 c/c 75 da CF/88), que, por sua vez, depende da origem dos recursos e da competência para a execução da política pública (sistemas de ensino). Como esta última tem sua esfera de atuação definida por ente federado (federalismo de competição), mas também acontece em regime de colaboração técnica e financeira (cooperação federativa na teoria do federalismo como pacto e não centralizado) entre os entes federados (art. 211, CF/88), a fiscalização repercute junto aos entes colaboradores, como sintetizado no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Sistema de ensino, cooperação federativa e controle externo

Ente federado	Sistema de ensino	Nível de ensino de competência prioritária	Cooperação federativa	Controle externo
União	Federal	Ensino superior	Sem colaboração	Congresso Nacional com auxílio do TCU
Estados	Estadual	Fundamental e médio	Colaboração técnica e financeira da União	Assembleia Legislativa com auxílio do TCE e do TCU
Municípios	Municipal	Fundamental e educação infantil	Colaboração técnica e financeira da União e dos Estados	Câmara de Vereadores com auxílio do TCE e do TCU

Fonte: Elaboração própria com base na CF/1988.

No ensino médio, como consta no Quadro 1, o TCU realiza o controle externo, no caso de recursos federais, e os tribunais de contas estaduais, no caso dos recursos estaduais (art. 71, VI c/c art.75, ambos da CF/88). Entretanto, como a execução da política pública da educação acontece em *marble cake* (bolo de mármore, em razão do regime de colaboração entre os sistemas de ensino), a fiscalização da economicidade, da eficiência, da eficácia e efetividade da administração pública enseja ações conjugadas dos órgãos de controle de contas. Nesse contexto, realizou-se a auditoria operacional do ensino médio, tema da seção seguinte.

Auditoria operacional no ensino médio

A auditoria operacional no ensino médio, realizada em 2013, sob a coordenação do TCU, com a participação dos tribunais de contas, tem base interinstitucional na esfera do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (Promoex). Esse programa foi proposto, criado e coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Unidade de Coordenação do Programa – UCP) junto aos tribunais de contas, subexecutores, (unidades executoras – UELs), como mostra o documento de apresentação na página eletrônica do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2015).

O Promoex foi criado a partir do diagnóstico das dificuldades: “(i) integração externa; (ii) planejamento e controle de gestão; (iii) métodos e processos de trabalho; (iv) tecnologia da informação; (v) estrutura e gestão dos recursos

humanos”, para fortalecer institucionalmente o “sistema de controle externo para apoiar a implementação da LRF [Lei de Responsabilidade Fiscal] e, assim, exercerem suas competências de forma mais eficaz” (BRASIL, 2015).

Implementado com recursos do contrato de empréstimo 1628/OC-BR, firmado entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Promoex permitiu o repasse de recursos aos tribunais de contas da União e dos estados e fortaleceu o sistema de controle brasileiro (BRASIL, 2015). Trata-se de típica relação interinstitucional do federalismo de cooperação com compartilhamento de desenho, pois se refere a programa que, criado pelo Governo Federal (Ministério do Planejamento) e executado por intermédio de parcerias firmadas entre o TCU e tribunais de contas dos estados, estabeleceu atribuições, competências e produtos à executora (diretoria do Ministério do Planejamento) e às unidades de execução local (cortes de contas) (BRASIL, 2006).

O programa incentivou a realização das auditorias operacionais, melhorou o sistema de controle (repasso de recursos do empréstimo 1628/OC-BR) e o auxílio aos tribunais de contas quando da realização daquelas, como consta no relatório publicado na página eletrônica do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2015).

O desenho da auditoria operacional do ensino médio obedece à definição das competências, jurisdição dos tribunais de contas e atuação dos sistemas de ensino e se adequa à política pública do ensino médio de responsabilidade dos estados, como reza o inciso VI do art. 10 da LDB (BRASIL, 1996), em regime de colaboração financeira (recursos estaduais e federais).

Nesse contexto, na auditoria operacional do ensino médio, ao “Tribunal de Contas da União coube abordar as ações do Ministério da Educação, e aos outros 28 tribunais de contas participantes, os aspectos diretamente ligados à atuação das secretarias de educação que lhes são jurisdicionadas” (BRASIL, 2014, p. 2).

As relações institucionais foram estabelecidas a partir de acordo de cooperação técnica celebrado entre os tribunais de contas brasileiros, cujo plano de trabalho fixou que a articulação institucional das atividades da auditoria caberia à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), ao TCU e ao Instituto Rui Barbosa (IRB). O último teve o encargo de coordenar as equipes de auditoria dos tribunais de contas, por intermédio do Grupo Temático de Auditoria Operacional, como se extrai do parágrafo 6º do relatório do TCU – TC-007.081/2013-8 (BRASIL, 2014).

A fiscalização realizada pelo TCU examinou aspectos relativos à cobertura, a professores, à gestão e a financiamento no âmbito do Ministério da Educação (MEC), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e da Coordenação de

Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), como indicou o parágrafo 7º do relatório do TCU – TC-007.081/2013-8 (BRASIL, 2014).

O plano de trabalho previu a elaboração de “relatórios independentes por tribunal e de um sumário executivo consolidado ao final dos trabalhos” (BRASIL, 2014, p. 2), o que, como observou o Relatório do TCU – TC-007.081/2013-8 (BRASIL, 2014), fez com que a auditoria coordenada fosse dividida em três partes:

- a) relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), que aborda os aspectos sistêmicos nacionais e a atuação do MEC;
- b) relatórios independentes dos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) e Tribunais de Contas Municipais (TCMs), que abordam os aspectos estaduais da política de ensino médio; e
- c) consolidação dos trabalhos (BRASIL, 2014, p. 2).

Na auditoria operacional, indica-se a produção de relatórios independentes e circunscritos à jurisdição de cada órgão de controle. Nesse sentido, apresenta características do federalismo de cooperação, descentralizando a fiscalização conforme a competência na execução da política.

Contudo, estabelece-se uma “dinâmica federativa” (ABRÚCIO, 2001) em que se leva ao conhecimento do Ministério da Educação, das secretarias estaduais de educação e dos titulares do controle externo nos estados e no Distrito Federal situação relativa:

- a) à insuficiência de cobertura da rede escolar de ensino médio para cumprir a meta 3 prevista no projeto de lei do Plano Nacional de Educação que tramita no Congresso Nacional (item III);
- b) ao déficit de professores nas redes estaduais de ensino médio (item IV.1);
- c) à insuficiência de ações de formação inicial e continuada de professores das redes estaduais de ensino médio (item IV.2);
- d) à impossibilidade de atestar que as informações prestadas pelos entes federados no Siope refletem os gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino (item VI.1);
- e) à impossibilidade de atestar que a despesa de pessoal informada pelos entes federados no Siope é fidedigna (item VI.2) (BRASIL, 2014).

São situações relacionadas à atuação das secretarias estaduais e, conseqüentemente, escopo de competência dos respectivos órgãos de controle que o relatório do TCU engloba em suas recomendações, por conta da generalização do problema entre as unidades subnacionais e a demanda por procedimentos comuns,

inclusive no que diz respeito ao acompanhamento e fiscalização e à possibilidade de compartilhamento das providências adotadas.

Todavia, não descarta, dadas as incumbências estabelecidas no art. 9º da Lei nº 9.304/1996, em especial o inciso III, que a União, através dos ministérios:

- elabore modelo avaliativo para aferição da qualidade do ensino médio por escola, regulamente padrões mínimos de qualidade de ensino e defina o valor mínimo por aluno que assegure ensino de qualidade e sirva de parâmetro para a complementação da União ao Fundeb³ de cada estado (BRASIL, 2014);
- revise indicadores e metas estipuladas (Programa 2030 – Educação Básica) no Plano Plurianual (PPA); adote providências para simplificar o sistema de planejamento da educação, para aprimorar a coordenação e a coerência de planos, com metas claras e específicas facilitando o acesso dos agentes da área de educação; constitua comissão intergovernamental para monitorar o cumprimento da Lei do Piso Salarial para os profissionais de magistério público da educação básica (BRASIL, 2008⁴), como se encontra no item 9.2 do Acórdão (BRASIL, 2014);
- adote, em colaboração com as secretarias estaduais e municipais, medidas para gerenciar o risco do cumprimento da Meta 3⁵ do PL PNE⁶, com a alocação dos recursos de infraestrutura necessários ao ensino médio;
- avalie, através da Controladoria-Geral da União, em colaboração com os órgãos de controle interno dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a implementação dos programas na área do ensino médio;
- crie indicadores para avaliação da eficiência no uso dos recursos e dos resultados alcançados com as ações do Plano de Ações Articuladas (PAR⁷);
- crie, no PAR, instrumento de registro das etapas de monitoramento e avaliação das ações para a consecução do plano de correlação de suas ações com as do PDE Interativo⁸;

³ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

⁴ Lei Federal nº 11.738, de 16 de julho de 2008.

⁵ Meta 3 – Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento, nessa faixa etária.

⁶ Projeto de Lei do Plano Nacional da Educação. Posteriormente, a Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, aprovou o PNE.

⁷ O PAR é resultado da adesão das subunidades ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, do Governo Federal, cuja finalidade é a cooperação para liberar recursos para melhoria da educação.

⁸ Sistema de apoio à gestão escolar desenvolvido pelo MEC.

- implemente, no PDE Interativo, ferramentas que possibilitem:
 - a. a obtenção de plano de ação composto pelo conjunto de medidas a serem implantadas, com suas descrições, metas, prazos, orçamentos, responsáveis; e os programas a que se vinculam sejam de responsabilidade das esferas federal ou estadual, dotando o gestor e a comunidade escolar de um documento orientador das ações executivas e viabilizador de controle social;
 - b. o registro da avaliação e do monitoramento das ações do plano de ação da escola;
 - c. o apoio à atividade de supervisão escolar;
 - d. o desenvolvimento de mecanismos que permitam maior equidade na distribuição dos recursos transferidos voluntariamente pela União.

Desse modo, o Acórdão do TCU, na coordenação das auditorias operacionais do ensino médio no âmbito dos tribunais de contas, estabelece determinações e recomendações aos órgãos da administração federal que remodelam as ações dos tribunais e afetam a atuação dos governos subnacionais no ensino médio e, conseqüentemente, dos tribunais de contas estaduais.

Há, ainda, determinações diretas às secretarias estaduais no item 9.8.1 do Acórdão, requerendo-lhes providências relativas: à cobertura da rede escolar de ensino médio; ao déficit de professores; às ações de formação inicial e continuada de professores; à cessão de professores a órgãos da administração sem relação com o exercício do magistério; às informações prestadas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) sobre gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

O órgão central de controle, por conseguinte, ao tempo em que determinava providências aos seus jurisdicionados, cuja implementação cabia aos governos subnacionais, requeria-lhes medidas no escopo de suas atribuições, isto é, circunscritas à esfera de suas autonomias. São deliberações que, longe de indicarem extrapolação das competências por essa Corte de Contas, expõem a complexidade do Estado federal diante do Estado social que demanda, ao mesmo tempo, ações das esferas subnacionais e "tratamento uniforme em escala nacional" de problemas e necessidades comuns (BERCOVICI, 2004, p. 57).

Ademais, não se pode descartar a extensão das competências conferidas à União pela Constituição em comparação com estados e municípios e que estes, como chamou a atenção Costa (2004, p. 218), ainda que sejam autônomos para

conduzir sua política de educação, dificilmente podem realizá-la sem "o apoio ou a concordância do governo federal".

A aparente centralização presente no estabelecimento de medidas para os jurisdicionados que implicam ações dos não jurisdicionados (entes estaduais e municipais, órgãos de controle, entidades civis) ou mesmo as recomendações que lhes foram feitas, conforme estabelecido nos subitens 9.3, 9.4 e 9.5 (BRASIL, 2014), significam que o TCU age como órgão coordenador. A coordenação, um dos modos, conforme Bercovici (2004, p. 59), de estabelecer a interdependência entre os entes federados num federalismo de cooperação (o outro modo é a "cooperação propriamente dita"), consiste em:

Um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação. A vontade das partes é livre e igual, com a manutenção integral de suas competências: os entes federados sempre podem atuar de maneira isolada ou autônoma. [...] busca um resultado comum e do interesse de todos. A decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por cada ente federado, adaptando-a as suas peculiaridades e necessidades (BERCOVICI, 2004, p. 59).

O TCU, portanto, por meio do Acórdão, exerce o papel de coordenador na articulação federativa estabelecida pela auditoria no ensino médio, mantendo a autonomia dos governos subnacionais tanto quando determina ações para os jurisdicionados que requerem ações de não jurisdicionados, como quando as recomenda e determina diretamente para as subunidades. Para isso, baseia-se no acordo de cooperação técnica celebrado entre as cortes de contas e, não se pode ignorar, nas necessidades da cooperação financeira da União para que os estados garantam a oferta de "ensino médio a todos que o demandarem" (inciso VI do art. 10 da Lei nº 9.394/1996, na redação dada pela Lei nº 12.061, de 2009) (BRASIL, 2009).

Assim, se, por um lado, não se pode descartar a tensão entre o federalismo dualista e o cooperativo ou entre centralização e descentralização presente na Constituição, por outro, cumpre ressaltar que a cooperação desenhada nas competências compartilhadas supõe relações intergovernamentais negociadas, o que depende mais "da disposição dos governos em cooperar" (COSTA, 2004, p. 218), especialmente porque a superação dos problemas constatados pela auditoria operacional no ensino médio justificaria a cooperação prevista no parágrafo único do art. 23, pois objetivaria "o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional", conseqüentemente, a ação fiscalizatória dos órgãos de controle.

Considerações finais

Este trabalho abordou a auditoria operacional do ensino médio realizada pelo TCU analisando o Acórdão TC-007.081/2013-8, com o objetivo de identificar, nessa ação, características do federalismo de cooperação frente às relações federativas. Para tanto, utilizou como base os estudos sobre conceito e modelos de federalismo e sobre controle de contas, em particular auditoria operacional, enquanto expressão do federalismo brasileiro pactuado na Constituição Federal de 1988.

No federalismo, o pacto federativo acomoda as heterogeneidades da nação (territorial, étnica, linguística, socioeconômica, cultural e política) em uma dimensão de unidade (governo nacional) com a preservação da autonomia local (governos subnacionais) mediante relações intergovernamentais de cooperação e competição federativa.

No federalismo de competição, há a divisão de competências e da capacidade de tributação numa estrutura descentralizada, portanto os governos subnacionais produzem a política e arrecadam os recursos para seu financiamento. No modelo de cooperação, as ações são compartilhadas diante da heterogeneidade das subunidades com a celebração de parcerias entre elas. Nesse modelo, as funções das esferas de governo não se distinguem facilmente (metáfora do *mablecake*).

As relações entre as esferas de governo, em cada modelo de federalismo, são diferenciadas por três situações: separação completa do âmbito de atuação de cada esfera de governo (modelo dual); os governos locais como agentes do Governo Federal (modelo centralizado); ou os entes federados como executores de ações autônomas e/ou conjuntas (modelo cooperativo).

Nos modelos de cooperação e de competição, as relações federativas se estruturam de forma descentralizada-centralizada e não centralizada. No primeiro modelo de relações, a divisão de competências entre o governo nacional e as subunidades forma uma pirâmide de governos do topo para baixo ou do centro para a periferia. No segundo, não há superioridade ou centralidade de poder; existe uma estrutura desenhada pela Constituição Federal e preenchida com arranjos formais e informais no funcionamento do federalismo (matriz federativa).

Na norma constitucional, a não centralização significa a combinação de disposições constitucionais, infraconstitucionais e relações intergovernamentais que estabelecem vínculos institucionais entre o governo central e as subunidades, compatibilizando autonomia e interdependência nas decisões adotadas, a primeira mais adequada ao modelo de competição, e a segunda, ao modelo de cooperação.

No modelo de cooperação, as relações intergovernamentais são baseadas na negociação a partir de três elementos: parcerias, cooperação e negociação. Em síntese, têm por base o compartilhamento de poder, cujo padrão de interação envolve parcerias negociadas dentro do parâmetro constitucional.

O compartilhamento pode ocorrer pela política (*politics*), pela profissionalização, pela proximidade e pelo desenho. O compartilhamento pela política se faz pelo Congresso. No de profissionalização, a relação ocorre entre profissionais que partilham experiências. Já no de proximidade, dá-se através de assuntos tratados nas esferas de governo. E o compartilhamento por desenho refere-se à cooperação por meio de programas intergovernamentais. Este é o mais seguro, porque estabelece, de maneira sistematizada, a base para a cooperação.

O federalismo brasileiro, institucionalizado desde a Constituição de 1891, alternou entre uma maior e uma menor descentralização, conforme o momento histórico nacional. A retomada da democracia, com a Constituição de 1988, inaugurou um novo momento descentralizatório, expresso na autonomia política, administrativa e financeira transferida às subunidades.

A execução da política pública da educação, nesse novo momento, ocorre em regime de colaboração técnica e financeira entre os sistemas de ensino. Portanto, no âmbito da educação, há autonomia federativa (divisão de competência para cada ente federado) e supletividade e redistribuição para superação das heterogeneidades (cooperação federativa).

Na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, também se adota uma espécie de repartição federativa com controles internos e externos entre os poderes. Assim, conforme a origem do recurso, os tribunais de contas estaduais agem sem prejuízo da fiscalização realizada pelo TCU. E, com esse fundamento, é realizada a auditoria operacional.

Quando implementa seus programas, projetos e a prática de atos administrativos via gestor público, ou seja, quando verifica a economicidade e eficiência na aquisição e aplicação dos recursos através da apuração da eficácia e efetividade dos resultados alcançados, a auditoria operacional foca na eficiência da máquina administrativa.

A auditoria operacional tem base interinstitucional na esfera do Promoex, proposto, criado e coordenado pelo Ministério do Planejamento (UCP) junto aos tribunais de contas, subexecutores (UEs). Portanto, o desenho da auditoria operacional do ensino médio obedece à definição das competências, à jurisdição dos tribunais de contas e à atuação dos sistemas de ensino. Esse desenho se adapta à política pública do ensino médio de responsabilidade dos estados em regime de colaboração financeira (recursos estaduais e federais).

No Acórdão analisado neste trabalho, a situação apresentada pelo TCU às subunidades (secretarias estaduais de educação e controles externos estaduais) refere-se à atuação das secretarias, conferindo igual tratamento às unidades subnacionais e sugerindo procedimentos comuns de acompanhamento e fiscalização.

O Acórdão do TCU, por conseguinte, ao coordenar as auditorias operacionais do ensino médio no âmbito dos tribunais de contas, estabeleceu determinações e recomendações aos órgãos da administração federal que remodelam as ações dos tribunais e afetam a atuação dos governos subnacionais no ensino médio, ainda que a fiscalização desses seja incumbência dos tribunais de contas estaduais.

Desse modo, ao tempo em que homogeneiza as providências, o TCU exerce a função de coordenação que lhe compete na auditoria operacional do ensino médio, ações típicas do federalismo de cooperação, especialmente num contexto, como o brasileiro, em que centralização e descentralização se tensionam na Constituição. Isso porque a Constituição favorece, nas competências, a União, e as subunidades nos aspectos fiscais e tributário; bem como a realidade, dadas as gritantes desigualdades, demanda tratamento uniforme dos problemas e, conseqüentemente, das ações orquestradas.

Nesse contexto, a ação do órgão central de controle, seja nas determinações aos jurisdicionados que afetam os não jurisdicionados, seja aos não jurisdicionados, recomendando-lhes ou exigindo-lhes a adoção de determinadas providências, expõe a complexidade do Estado federal diante do Estado social, em especial quando, na organização federativa, são mais extensas as competências do governo central, pondo em evidência a coordenação como o modo em que se estabelece a interdependência entre os entes federados num federalismo de cooperação.

A coordenação do TCU, por meio do Acórdão, mantém a autonomia dos governos subnacionais tanto quando determina ações aos jurisdicionados que os afetam, como quando diretamente lhes determina providências, pois baseia-se nos pactos firmados, seja no acordo de cooperação técnica celebrado entre as cortes de contas, seja nas adesões aos programas e ações oferecidos pela União.

Portanto, ainda que haja tensão entre o federalismo dualista e o cooperativo na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional da educação, na auditoria operacional tem-se um federalismo de cooperação em que a interdependência entre os entes federados é estabelecida pela coordenação do TCU.

Referências bibliográficas

ABRÚCIO, F. L. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMESTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, n. 22, v. I, abril, 2001. (Série Debates).

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ALBUQUERQUE, F. F. T. *A auditoria operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União*. 153f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração). Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ri/8765/1/444.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

ALMEIDA, M. T. H. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 28, jun. 1995. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_28/rbcs28_08.htm>. Acesso em: 13 out. 2015.

ARRETCHÉ, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

BERCOVICI, G. *Dilemas do Estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 set. 2015.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm> Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual de Execução. Acordo de empréstimo 1.628-OC/BR*. Brasília: 2006. Disponível em: <http://www.tce.ma.gov.br/publicacoes/documento/arquivos/Manual_Execucao_Promoex.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Apresentação Ministério do Planejamento*. Brasília: 2008. Disponível em: <<http://antigo.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=18&ler=t317>>. Acesso em: 05 set. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria Operacional*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2010. Disponível em: <<portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Promoex Relatório 1 e 2 sem. 2013*. Brasília: 2013. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos/promoex_relatorio_1_e_2_sem_2013.pdf/view>. Acesso em: 05 set. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Auditoria (Fiscalização nº 177/2013)*. Brasília: 2014. Disponível em: <<http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/>>

portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/007.081-2013-8%20ensino%20medio.pdf>. Acesso em: 09 set. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Quadro V – Consolidado – Relatório de cumprimento de objeto*. Brasília: 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos/promoex_quadro_v_relatorio_cumprimento_objeto.xls/view>. Acesso em: 05 set. 2015.

CASTRO, J. A. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: GOUVEIA, A. B. (Org.); PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

COSTA, V. Federalismo. In: AVELAR, L.; CONTRA, O. (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

ELAZAR, D. J. *Exploring Federalism*. Alabama: The University of Alabama Press, 1987.

_____. Federalismo. *Archè*, Rio de Janeiro, ano III, n. 7, 1994.

FRANZESE, C. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. 210f. Tese. (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

GRODZINS, M. *The American system: a new view of the government of the United States*. New York: Rand McNally, 1966.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. *O federalista*. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. 3. ed. Campinas: Russell, 2010. p. 17-74.

ISMAEL, R. A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil. In: ISMAEL, R. Um federalismo cooperativo no Brasil. *Cadernos do Desenvolvimento nº 7*, Rio de Janeiro, Mesa 5, v. 5, n. 7, outubro, 2010.

LIJPHART, A. *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.

MAGALHÃES, J. L. Q. *Pacto federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

NÓBREGA, M. *Os tribunais de contas e o controle dos programas sociais*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

RUBIATTI, B. C. O federalismo mexicano: entre a centralização fiscal e a descentralização política. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 51-70, 2014.

SILVA, B. (Coord.). *Dicionário de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas*. Instituto de Documentação. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1987.

SCHULER, A. D. *Reflexões sobre o federalismo: aspectos histórico-ideológicos e jurídico-institucionais*. 2009. 71f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

Gerlanne Luiza Santos de Melo

Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade do Piauí (UFPI).
Contato: gerlannemelo@gmail.com

Guiomar de Oliveira Passos

Possui doutorado em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é professora titular da Universidade Federal do Piauí (UFPI), atuando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Contato: guiomar@ufpi.edu.br

RSP