



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA E CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

Luan Viricimo

Tribunal de Contas de Santa Catarina e o Plano Nacional de Educação: Um novo padrão de atuação no campo educacional

Florianópolis/SC
2021

Luan Viricimo

Tribunal de Contas de Santa Catarina e o Plano Nacional de Educação: Um novo padrão de atuação no campo educacional

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Sociologia política da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.
Orientador: Prof. Eduardo Vilar Bonaldi, Dr.

Florianópolis/SC
2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Viricimo, Luan

Tribunal de Contas de Santa Catarina e o Plano Nacional de Educação: Um novo padrão de atuação no campo educacional / Luan Viricimo ; orientador, Eduardo Vilar Bonaldi, 2021.

148 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Sociologia Política. 2. Sociologia da Educação. 3. Tribunal de Contas de Santa Catarina. 4. Habitus. I. Vilar Bonaldi, Eduardo . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. III. Título.

Luan Viricimo

Tribunal de Contas de Santa Catarina e o Plano Nacional de Educação: Um novo padrão de atuação no campo educacional

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Eduardo Vilar Bonaldi , Dr.
UFSC/PPGSP

Prof. Tiago Daher Padovezi Borges, Dr.
UFSC/PPGSP

Prof.(a) Ione Ribeiro Valle, Dr.(a)
UFSC/PPGE

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Eduardo Vilar Bonaldi. Dr
Orientador

Florianópolis, 2021

Este trabalho é dedicado aos meus pais, que com muitos esforços, investiram na minha educação e auxiliaram na constituição de habitus e valores universais.
Dedico também ao meu companheiro de todas as horas, Giovanni.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à dedicação do meu orientador, Prof. Dr. Eduardo Vilar Bonaldi, que apesar de todas as dificuldades e percalços encontrados sempre esteve ao meu lado, incentivando e buscando as melhores saídas. Todo seu esforço, com um trabalho dedicado e minucioso, com muitas ideias, conselhos, revisões, críticas, comentários e muitas horas de conversas (presenciais e online). Graças a você, hoje minhas análises são incomparavelmente mais claras e rigorosas que antigamente. Não obstante, obrigado pela presença e proximidade, mesmo em época de distanciamento, isolamento social e vida online. Por mais clichê que seja, não tenho palavras para te agradecer!

Não posso deixar de agradecer à Prof. Dra. Elizabeth Farias da Silva, minha orientadora na graduação. Obrigado pelo incentivo, motivo maior que me levou a cursar o mestrado. Nossa última conversa, antes da apresentação do TCL, jamais será esquecida. Você é peça fundamental nessa minha experiência.

A banca do exame de qualificação pela majestosa discussão sobre as possibilidades e limites do projeto. Ao Prof. Dr. Tiago Daher Padovezi Borges pelo suporte e discussão teórica. Além dessa participação, acompanhou minha trajetória acadêmica. E à profa. Dra. Ione Ribeiro Valle, sempre disposta a contribuir, ajudou a mexer no “vespeiro” e entender melhor meu universo de pesquisa e suas problemáticas.

Aos amigos de graduação e da turma de mestrado, meu muito obrigado. Vocês me receberam com todo amor. Trocamos inúmeras experiências e meses dividindo felicidades e angústias. Momentos que ficarão para sempre cravados na minha memória. Não poderia deixar de mencionar a Denise pelos incentivos e conversas para terminar a graduação e seguir na vida acadêmica. Muito obrigado a todos. Não os nominarei, mas saibam que vocês são incríveis.

Agradeço ao meu amigo e mestre Adriano, pelas horas de conversas e dicas de revisão textual, suas dicas e sugestões foram preciosas. A minha amiga e mestra Tamara por ajudar na escrita e revisão na língua estrangeira. Sem vocês, esse processo não seria tão prazeroso.

Não podia deixar de agradecer ao PPGSP e à UFSC, grandes centros de pensamento crítico, de educação pública e de qualidade, que apesar dos constantes ataques, seguem produzindo conhecimento de forma magnífica. Agradeço aos professores pelos conhecimentos. À coordenação e aos secretários, sempre dispostos a sanar nossas dúvidas e aguentar inúmeras perguntas.

Agradeço a CAPES pelo incentivo através da bolsa de estudo, se não fosse essa política pública eu não estaria aqui, tendo oportunidade de cursar e concluir o mestrado. Agradeço também a todos os entrevistados, que sempre foram cordiais e prestativos. Obrigado por abrirem a porta, acreditarem na pesquisa e rigor científico. Além de acreditarem e confiarem na educação pública e de qualidade.

Por último e não menos importante, aos meus pais, que mesmo não compreendendo em totalidade o universo acadêmico e da Sociologia Política, sempre estiveram ao meu lado, me incentivando, dando o amor e o suporte necessário. Ao Giovanni, meu companheiro de todas as horas, que aturou inúmeros ataques de ansiedade, insegurança e me ouviu durante horas falando do meu trabalho.

A todos, vocês fazem parte de um dos momentos mais importantes da minha vida. Vocês são partes fundamentais da minha história e trajetória social. Espero que meu trabalho esteja à altura dos esforços de todos envolvidos.

Muito obrigado!

[...] é através da ilusão de liberdade em relação às determinações sociais que se dá a liberdade de se exercerem as determinações sociais. [...] Paradoxalmente, a sociologia liberta libertando da ilusão de liberdade, ou, mais exatamente, da crença mal colocada nas liberdades ilusórias. A liberdade não é um dado, mas uma conquista, e coletiva. (BOURDIEU, 1990, p. 28)

RESUMO

A presente dissertação visa analisar e identificar o novo padrão de atuação do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), no campo educacional, a partir do projeto denominado “TCE – Educação”, que engendrou a participação de diferentes instituições e agentes. Essa nova atuação é caracterizada pela capacidade do TCE/SC de sair de uma fiscalização pautada em aspectos estritamente financeiros e quantitativos, para uma análise que também engloba aspectos qualitativos e pedagógicos. O argumento central é que esse novo padrão só foi possível pela influência da trajetória institucional e histórica do TCE/SC e sua aproximação com o Plano Nacional de Educação (2014/2024) – analisadas por meio do suporte teórico do neoinstitucionalismo histórico. Aliado aos fatores institucionais, o estudo busca, igualmente, evidenciar os condicionantes das origens e trajetórias sociais dos agentes específicos, com afinidades de habitus, que estruturaram as dinâmicas interacionais no projeto, desde sua formação à implementação – analisadas através do suporte teórico de Pierre Bourdieu. Para isso, o presente estudo baseou-se em entrevistas semiestruturadas e em profundidade, com representantes do TCE/SC e demais instituições envolvidas, e também, na análise de documentos oficiais e as informações encontradas no sítio eletrônico da instituição. Os resultados das análises desses materiais confirmam nossa hipótese de que o TCE/SC modificou seus posicionamentos historicamente adotados no campo educacional e engendrou o novo padrão de atuação nesse campo.

Palavras-chave: Tribunal de Contas de SC, Plano Nacional de Educação, Habitus. Origens e trajetórias sociais.

ABSTRACT

This study aims to analyze the action's new standard in the educational field from the Project called "TCE – Education" of the Accounts Court of Santa Catarina (TCE/SC). TCE-Education composed the participation of different institutions and agents. This new performance is characterized by the capacity of the TCE/SC to leave an inspection based on strictly financial and quantitative aspects, to an analysis that also includes qualitative and pedagogical aspects. The central argument is that this new pattern was only possible due to the influence of the institutional and historical trajectory of TCE/SC and its approximation with the National Education Plan (2014/2024) - analyzed through the theoretical support of historical neoinstitutionalism. Associated with institutional factors, the study also seeks to highlight the conditioning factors of the origins and social trajectories of specific agents, with affinities of habitus, which structured the interactional dynamics of the projects, from its formation to its implementation – analyzed from the theoretical support of Pierre Bourdieu. The present study was based on semi-structured and in-depth interviews with the representatives of the TCE/SC and of other institutions involved, and also, on the analysis of official documents and the information found on the institution's website. The result of the material analysis confirms our hypothesis that TCE/SC modified its historically positions adopted in the educational field and engendered the new standard of performance in this field.

Keywords: Accounts Court of Santa Catarina, National Education Plan, Habitus. Origins and Social Trajectories.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Entrada de novos agentes institucionais no TCE - Educação	94
Figura 2	Representantes institucionais na rede no momento em 2020.....	95
Figura 3	Logo projeto TCE – Educação	97
Figura 4	Influências na formação do TCE – Educação	129

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Funções do Tribunal de Contas	50
Tabela 2: Os percalços institucionais dos TCs brasileiros (1891 - 1967)	52
Tabela 3 Quadro de pessoal do Tribunal de Contas de Santa Catarina.....	65
Tabela 4: Conselheiros e Auditores do Tribunal de Contas de Santa Catarina do ano de 2019	66
Tabela 5: Sanções de acordo com a Lei Complementar 202/00.....	69
Tabela 6 Índice de resolutividade da ouvidoria do TCE/SC	71
Tabela 7: Projeto Próprios vinculados ao PNE (2014 – 2024).....	83
Tabela 8 Membros do GTAFE 2019	90
Tabela 9 Instituições e agentes envolvidos no TCE Educação em 2020.....	93
Tabela 10 Número de participantes no Fórum do TCE - Educação.....	105
Tabela 11 Origem e trajetória dos agentes envolvidos no projeto TCE - Educação	111

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALESC – Assembleia Legislativa de Santa Catarina

ATRICON – Associação Dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

CE/SC – Constituição Estadual de Santa Catarina

CEE/SC – Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina

CF – Constituição Federal

FECAM – Federação Catarinense de Municípios

FNDE – Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação]

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica.

GTAFE - Grupo de Trabalho de Apoio à Fiscalização em Educação

IRB – Instituto Rui Barbosa

LAI – Lei de Acesso à Informação

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC – Ministério da Educação

MPSC – Ministério Público de Santa Catarina

PGE/SC – Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina

PME – Planos Municipais de Educação

PNE – Plano Nacional de Educação

SED/SC – Secretaria Estadual de Educação de Santa Catarina

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

TCU – Tribunal de Contas da União

TCE/SC – Tribunal de Contas de Santa Catarina

TCs – Tribunais de Contas

TMEs – Tribunais Municipais de Contas

TRE/SC - Tribunal Regional Eleitoral

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UNCME/SC – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação de Santa Catarina

UNDIME/SC – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação de Santa Catarina

UNESC - Universidade do Extremo Sul

UNIVALI - Universidade do Vale do Itajaí

UNIVILLE - Universidade da Região de Joinville

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO	17
1.1 - AS TEORIAS PARA COMPREENSÃO DO TCE – EDUCAÇÃO.....	24
1.2 - MATERIAIS EMPÍRICOS E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA.	26
1.3 – ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	28
2 – ELEMENTOS CONCEITUAIS PARA COMPREENSÃO DO TCE EDUCAÇÃO. 29	
2.1 – A VOLTA DO ESTADO PARA ANÁLISE DAS INSTITUIÇÕES	29
2.2 – CONTRIBUIÇÕES DO NEOINSTITUCIONALISMO NO DEBATE	31
2.3 – CONTRIBUIÇÕES DA TEORIA BOURDIEUSIANA.....	37
3 – OS TRIBUNAIS DE CONTAS EM PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	40
3.1 – OS TRIBUNAIS DE CONTAS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS (1891 – 1967).....	45
3.1.1 – Tribunal de Contas após a Constituição de 1988	48
3.2 – AS DISCUSSÕES EM VOLTA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	55
3.2.1 – Tribunais de Contas: órgãos do Judiciário administrativos?	55
3.2.2 – A constante busca por reconhecimento	59
3.3 – TRIBUNAL DE CONTAS EM SANTA CATARINA.....	63
3.3.1 – A composição do TCE/SC.....	65
3.3.2 – Sanções e atuação do Tribunal de Contas de Santa Catarina.....	67
3.3.3 – Atuação do Tribunal de Contas de Santa Catarina	69
3.4 – PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO E A APROXIMAÇÃO COM O TCS.....	73
3.5 – TCE DE SANTA CATARINA E SUA PROXIMIDADE COM A EDUCAÇÃO.....	80
4 – O PROJETO TCE EDUCAÇÃO: O NOVO PADRÃO DE ATUAÇÃO DO TCE DE SC.....	87
4.1 – O PROJETO TCE EDUCAÇÃO: TRAJETÓRIA E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS.....	87
4.2 - ATIVIDADES DO PROJETO TCE EDUCAÇÃO: DOCUMENTOS E EVENTOS	98
4.3 – CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROJETO TCE – EDUCAÇÃO	106

5 - A IMPORTÂNCIA DOS AGENTES INSTITUCIONAIS	107
5.1 – DO PRIMEIRO CONTATO ÀS ENTREVISTAS.	107
5.2 – TRAJETÓRIAS SOCIAIS E AS INFLUÊNCIAS EM TORNO DO PROJETO.....	109
5.3 – DISCURSOS SOBRE O PROJETO	114
5.3.1 – O trabalho em Rede.....	115
5.3.2 – Possíveis fontes de tensões e conflitos	119
5.3.3 – Instituição isolada: do projeto ao contato com a sociedade.....	124
6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
REFERÊNCIAS	134
APÊNDICES	143
APÊNDICE 1 – Roteiro de Entrevista com o TCE/SC	143
APÊNDICE 2 – Roteiro de Entrevista com instituições parceiras do TCE/SC	144
APÊNDICE 3 – Termo de Consentimento.....	145
APÊNDICE 4 – Metas do Plano Nacional de Educação conforme a Lei 13.005/2015	146
APÊNDICE 5 – Exemplo painéis desenvolvidos pelo TCE/SC	148

1 – INTRODUÇÃO

Em 2019, comecei a desenvolver o projeto de pesquisa, que foi aprovado no processo seletivo de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), sobre a relação entre a Judicialização da educação e o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC). Como meu conhecimento sobre o TCE/SC era superficial, entrei em contato com a instituição, a qual tive oportunidade de conhecer. Logo nas primeiras conversas, me deparei com uma temática, a qual particularmente não conhecia: o projeto TCE – Educação. Os agentes institucionais que entrevistei, mostraram-se entusiasmados pelo projeto.

O projeto TCE – Educação tem como objetivo a fiscalização, monitoramento e acompanhamento do cumprimento das metas – estaduais e municipais – do Plano Nacional de Educação (PNE 2014/2024). Além disso, envolve atividades de planejamento e capacitação dos gestores públicos para a efetivação do plano no estado. Outro aspecto, que fortalece o projeto, é a atuação conjunta envolvendo outras instituições¹.

Considerarei então que estudar esse projeto poderia ser mais proveitoso do que o processo de Judicialização da Educação, uma vez que ainda não foi objeto de nenhum estudo envolvendo essa nova iniciativa no campo educacional. A ideia, então, foi verificar a trajetória, formação e quais agentes participavam do projeto. Levanta-se a hipótese que a interinstitucionalidade – uma vez que vincula, no momento da pesquisa, dez instituições – e as relações entre os agentes institucionais específicos ajudam a engendrar o novo padrão de atuação do TCE/SC no campo educacional.

Historicamente e tradicionalmente, os TCEs analisavam somente as prestações de contas, em que a educação acabava sendo um dos itens. Essa atuação é marcada por uma análise, especificamente, dos aspectos financeiros, com base nas aplicações mínimas dos orçamentos, definidos pela Constituição Federal (CF/88), pela Lei do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação de 2016 (FUNDEB/2016) e a Lei dos parâmetros dos gastos públicos, conhecida como a Lei de

¹ Entre as instituições está: Ministério Público (MP/SC), Ministério Público de Contas (MPC/SC), Federação Catarinense dos Municípios (FECAM), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação de Santa Catarina (UNDIME/SC), Conselhos Estadual (CEE), Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC), Secretaria Estadual de Educação (SED/SC) e Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Essa relação é detalhada ao longo da dissertação.

Responsabilidade Fiscal de 2000 (LRF/2000). O projeto permitiria ao TCE/SC ultrapassar essa ação para uma atuação, também, pautada nos aspectos qualitativos dos gastos e atuar no acompanhamento e fiscalização das políticas educacionais. Em outras palavras, de uma ação punitiva para o monitoramento e preventivo, o que neste estudo, chama-se de um novo padrão de atuação, como será caracterizado.

Assim sendo, para a presente dissertação, buscou-se conhecer todos os agentes institucionais envolvidos, com a finalidade de conversas exploratórias. A partir daí, percebeu-se que essa temática poderia auxiliar e fortalecer o campo de pesquisa envolvendo os Tribunais de Contas (TCs) e o campo educacional de forma mais efetiva. À medida que se passava a entender melhor o universo do projeto, se conhecia toda a estrutura, os padrões de relacionamentos e os processos de cooperações e conflitos.

De qualquer maneira, o fato é que esse intrigante “projeto TCE – Educação” é importante, uma vez que afeta todo o dia a dia do TCE/SC, em relação às suas atribuições no campo educacional. Em suma, nota-se, aos poucos, que estudar o projeto e os agentes envolvidos seria valioso para compreender a capacidade da Corte de Contas Catarinense de formular, sistematicamente, um novo padrão de atuação no campo educacional.

Para acompanhar a presente dissertação, é necessária uma contextualização sucinta sobre os TCs, que será devidamente aprofundada no capítulo dois.

No século XIX, a ideia em torno da criação do Tribunal de Conta da União (TCU) apresentava-se, em nosso país, como uma necessidade urgente ligada ao controle externo e financeiro sobre o Estado. Em outros termos, é uma instituição secular, constituída de uma ampla tradição, responsável pelas fiscalizações dos gastos públicos e análises das prestações de contas. Entretanto, essa trajetória é marcada por conflitos, discursos e agendas diferentes, novas atribuições e busca por reconhecimento e legitimidade social.

É importante ressaltar que os Tribunais Estaduais de Contas (TCEs) e da União (TCU) fiscalizam as contas e atos administrativos do Governo Federal, Governos Estaduais e Municipais, conforme os princípios definidos pela Constituição Federal (CF/88) e as respectivas Constituições Estaduais. Desse modo, os TCs recebem anualmente as prestações de contas, que são analisadas e emitidos os pareceres prévios dos orçamentos e gastos. Esses pareceres são analisados e submetidos às votações nas respectivas Assembleias Legislativas, de acordo com seus trâmites e rituais. Importante destacar que o TCU e TCEs não são subordinados uns aos outros, cada um é responsável pela sua esfera de atuação. Importante,

também, mencionar que os regimentos dos TCs os nomeiam como “órgãos técnicos, especializados e independentes”, que não fazem parte do Poder Judiciário ou dos outros Poderes da República, uma vez que suas decisões são consideradas administrativas.

O principal processo de fortalecimento das atribuições dos TCs ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual tiveram suas competências ampliadas. Posteriormente, passaram a ter o status de defensoras da LRF (2000) e novas atribuições na fiscalização de políticas públicas. Não obstante, por mais que possuam ampla trajetória institucional e ampliado seus campos de atuação, as instituições ainda lutam para terem seus trabalhos reconhecidos pela sociedade, tentando se afastar da imagem como instituições isoladas e não democráticas (ROCHA; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2020).

Segundo Fernandes (1995), o papel dos TCs ainda é algo pouco conhecido pela sociedade, o que faz com que esses órgãos possam ser submetidos a pressões políticas. Com a atuação na análise de políticas públicas, as instituições procuram uma maior legitimidade social, em que “trocando em miúdos, quando existe uma ação mais forte e programada dos TCs, ancorada em lei com grande legitimidade social, suas atividades tornam-se importantes” (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005, p. 65), uma vez que a sociedade e demais instituições podem recorrer, para resolverem problemas – em relação aos insucessos das políticas públicas – ao controle dos orçamentos.

É dentro desse cenário, que após 30 anos da promulgação da CF (88), os TCs buscam se fortalecer para atuar de maneira mais efetiva nos acompanhamentos, fiscalizações e monitoramentos de políticas públicas. Essas funções já eram previstas constitucionalmente, mas só nos últimos anos vem ganhando destaque na atuação das Cortes.

É dentro desse itinerário inovador que os TCs vão se articular com o Plano Nacional de Educação de 2014 (PNE 2014/2024) e encontrar uma oportunidade de se legitimar enquanto instituições importantes para a democracia e se fortalecerem como principais instituições de *accountability* no país. Esse será o momento de destaque, visto que existe um solo fértil para essa ampliação na atuação em políticas públicas educacionais. Porém, como se verá, a incorporação dessa política encontra diferentes reflexos em cada estado da federação.

Brevemente, os Planos Nacionais de Educação (PNEs) constituíram-se como uma política importante para a educação brasileira, desde o surgimento da ideia da formação do plano na década de 1930. Mesmo sendo importante, o primeiro plano foi constituído em 1962, mas teve pouca efetividade. Um segundo plano foi constituído em 2001, fixado pela primeira

vez em forma de lei, mesmo assim, teve pouca efetividade. Entretanto, foi somente com a aprovação do atual Plano Nacional de Educação (2014/2024), que se tornou mais evidente no cenário nacional, pela razão do amplo debate gerado socialmente (NASCIMENTO; RAMALHO, 2019). Foi aprovado sob a Lei n. 13.005/2014, sancionado pela então presidente da república Dilma Vanna Rousseff (PT). Possui 20 metas e 254 estratégias para a aplicação. Tem duração para o decênio 2014 a 2024.

O referido PNE estimula o envolvimento de diversas instituições na aplicação, acompanhamento e fiscalização das metas e estratégias, colocando grandes responsabilidades nos órgãos de controle. Conjugou-se, para efetividade da aplicação do PNE a expansão e união das atividades entre agentes institucionais, ligados diretamente à educação ou aplicação de recursos públicos (visto que as metas também envolvem finanças).

Assim, os discursos em volta do fortalecimento e relacionamento entre as instituições, em torno da política educacional, encontraram ecos em diferentes regiões do país, visto a liberdade que a lei permitiu. O atual PNE só especifica as atribuições de atuação de cada instituição, assim, os relacionamentos não são especificados ou caracterizados em profundidade. Em suma, integrar o país em torno do desenvolvimento do PNE (2014/2024) foi a orientação colocada pelo Governo Federal para a sua efetivação, em comparação com o insucesso dos anteriores, conforme destacado por Dourado (2016).

No âmago dessa política, são colocadas questões sobre participação, colaboração, descentralização, regionalização e vinculação de diferentes instituições². Dessa forma, a solução encontrada foi vincular diversas instituições, até mesmo as que marcavam presença em assuntos pontuais no âmbito educacional.

Destaca-se o caso específico dos TCs que tinham uma atuação restrita a aspectos financeiros e legalidade na aplicação dessas legislações. O PNE, então, fortaleceu as capacidades de gestão dos TCs. Na lei, os TCs são mencionados por meio da estratégia 20.4:

fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as

² Entre algumas das instituições estão: Os Ministérios Públicos, Conselho Nacional de Educação (CNE), Tribunais de Contas, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselhos Estaduais de Educação (CEE), Assembleias Legislativa, Secretarias Estaduais de Educação, Universidades e sociedade civil.

Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios; (BRASIL, 2014)

Com essa presença em forma de lei e retornando à questão específica do TCE/SC, a Corte Catarinense encontrou uma nova oportunidade de ação, ganhando destaque como instituição de controle externo. Neste contexto, a novidade na atuação fez com que a instituição começasse a articular parcerias (formação de redes) visando ter um novo interesse e padrão de atuação no campo educacional.

Portanto, o projeto aqui analisado não tem como base somente os aspectos estritamente financeiros e quantitativos, mas fez surgir uma atuação na qualificação desses gastos. Essas novas atribuições foram desenhadas a partir das novas demandas vindas das redes de relações entre as instituições e agentes específicos que compõem o projeto.

Dentro desse panorama e de todas formas, o discurso na instituição é de exaltação do atual PNE (2014/2024), para que ele realmente saia do papel. Pelo menos é o discurso oficial. Assim, vê-se no projeto TCE – Educação, um dos principais representantes desse novo contexto no interior do campo educacional, em Santa Catarina. Então, a presente pesquisa terá condições de elaborar um panorama sobre essa atuação.

Nesse panorama, esta pesquisa demonstra o fato de que, em face deste projeto, gradualmente percebe-se como as instituições acessam, reúnem e analisam informações uma das outras – mesmo em um período temporal variado de curto e longo prazo – ou seja, existe um padrão de relacionamento interinstitucional.

Em suma, note-se, aos poucos, que estudar essa relação seria interessante e desafiador. Primeiro pela razão dos TCs serem reconhecidos, pela literatura especializada, como instituições isoladas e de difícil acesso. Vale ressaltar, que durante a pesquisa, ficou-se surpreendidos pelo fácil e rápido acesso obtido na Corte de SC, assim como a disposição para sanar possíveis dúvidas, o que demonstra que a instituição realmente está buscando se afastar da imagem de ser isolada. O segundo é pela razão do projeto estar em desenvolvimento, adquirindo novas atribuições a cada iniciativa e entrada de novas instituições.

Nesse sentido, o problema central desta dissertação consiste em compreender como o projeto TCE – Educação permitiu um novo padrão de atuação do TCE/SC no campo da educação a partir de dois aspectos: o institucional, ou seja, como a aprovação do atual PNE gerou esse novo padrão de atuação; e como as relações interinstitucionais, internas e externas, influenciaram nesse processo? Essas novas relações foram constituídas, especificamente, no

campo educacional. Além disso, buscou-se investigar como esse processo é importante para legitimar e fortalecer a atuação do TCE/SC no campo educacional, compreender a estrutura de implementação, os agentes envolvidos e os diferentes objetivos por trás dessa atuação.

No âmbito dessa questão, o TCE/SC, acompanhando as discussões em torno do PNE (2014/2024) e com base nas suas experiências anteriores, começou a traçar novas metas e objetivos para fortalecer sua atuação. Portanto, uma instituição não ligada diretamente ao campo educacional, começa a articular parcerias e ganhar autonomia, incorporando um novo padrão de atuação. Essa expansão é recente, começou em 2015, quando foi criado o Grupo de Trabalho de Apoio e Fiscalização à Educação (GTAFE), que tinha como objetivo auxiliar os conselheiros do TCE/SC nos assuntos tangentes à educação e traçar as novas metas.

E, foi por conta dessas metas, que em 2016, foi criado o projeto TCE – Educação, sendo considerado o primeiro do Brasil. Essa iniciativa partiu do próprio TCE/SC, por intermédio do Conselheiro Substituto Gerson dos Santos Sicca. Essa proposta é conduzida com base em uma nova proposta de integração interinstitucional, que desencadeou um grande interesse pela temática da educação. Dentro da instituição, esse projeto despertou interesses até mesmo de agentes que a atuação na educação não era o principal foco, conforme as conversas mantidas com representantes do TCE/SC. É resultado de um longo processo conforme será caracterizado ao longo do presente estudo.

Com os objetivos traçados, o projeto foi se tornando maior (tanto em relação ao número de integrantes, quanto às atribuições) atingindo especificidades que até então não eram de atuação do TCE/SC. Essa ampliação engendrou incentivos para parcerias e colaborações com outras instituições, que passaram a articular os conhecimentos e competências no desenvolvimento do projeto. Portanto, no âmbito externo, o TCE/SC buscou e foi buscado por outras instituições para compor o projeto TCE - Educação. Nessa discussão, não há como negar que a maior participação de todos os agentes institucionais fortaleceu os compromissos e as relações, incentivando as trocas de experiências e novos paradigmas. É evidente como estas relações foram construídas social e politicamente, repercutiram em uma mudança nas posturas historicamente adotadas pelo TCE/SC. Portanto, este estudo analisa a Corte sob essa nova ótica.

Assim se caracteriza os padrões de relacionamento e nova forma de atuação do TCE/SC. Dessa forma, através dos estudos e da teoria desenvolvidas pelos Neoinstitucionalistas Históricos e a teoria bourdieusiana, investiga-se as relações entre os

agentes institucionais e as instituições, assim como o contexto político e social em que as relações se desenvolveram.

Nesse cenário, a partir da abordagem do Neoinstitucionalismo Histórico, busca-se acompanhar e reconstruir a conformação histórica da estrutura de incentivos, recursos e restrições que caracterizam esse novo padrão de atuação do TCE/SC no campo educacional, atentando para as dinâmicas de cooperação e, eventualmente, de conflitos entre as instituições participantes do projeto TCE – Educação.

Além do enfoque neoinstitucionalista, a pesquisa também abordará, igualmente, a partir de uma perspectiva bourdieusiana, os perfis e trajetórias dos agentes – representantes de cada uma das instituições participantes do projeto – que se voluntariaram ou foram selecionados para atuar nesse projeto. Ou seja, a partir dessa perspectiva, o estudo indaga quais estruturas, volumes de capitais e disposições incorporadas que movem os agentes a atuar em um projeto educacional no interior de suas instituições e que não estão diretamente ligadas à educação.

De um lado, portanto, a pesquisa aborda dinâmicas e propriedades (sob a perspectiva neoinstitucionalista) que caracterizam padrões de ação, de conflitos ou de cooperação institucional. Por outro lado, abordará (sob a perspectiva bourdieusiana) dinâmicas e propriedades que caracterizam as trajetórias de agentes no interior dessas instituições, atraindo-os à atuação em um projeto voltado ao campo da educação.

Na construção do trabalho ora apresentado, as narrativas coletadas – por meio das entrevistas – em torno do TCE/SC são utilizadas para investigar não somente como os agentes institucionais compreendem o desenvolvimento do projeto, mas também, para verificar como ocorre a mobilização e a articulação entre esses agentes e instituições.

Vale relembrar que o interesse pela educação é uma orientação institucional, por ser uma política pública de alta demanda social, sendo reconhecida por meio do artigo sexto da CF (88) um direito social. Ainda, no capítulo três da Carta Constitucional, são especificados a obrigação do Estado: o financiamento, aplicação de recursos, regulação dos gastos, incentivos fiscais, organização do ensino e distribuição financeira. A presente pesquisa, assim, justifica-se pela razão do TCE/SC ser uma instituição chave, uma vez que cabe a ela fiscalização e acompanhamento dos gastos públicos.

Dentro de algumas das principais referências na literatura sobre os TCs no campo da Sociologia e da Ciência Política, os estudos giram em torno dos indicativos mais gerais sobre

a atuação dos TCs, especialmente do TCU. Importante destacar o trabalho de Speck (2000) que mostrou o desenho e evolução constitucional ao longo da sua história e as mudanças políticas e sociais. No mesmo âmbito de análise, o trabalho de Arantes, Abrucio e Teixeira (2005) estudaram as parcerias com outras instituições, como o Ministério Público.

Outros exemplos, são a dissertação (posteriormente transformada em livro) de Lopes Junior (2007) sobre o processo de Judicialização da Política pelo Tribunal de Contas da União. E a dissertação de Fonseca (2015) que buscou analisar o desempenho do TCU com base nas variáveis do perfil político e técnico dos ministros, cujos resultados são importantes para compreender os posicionamentos.

Diante desses estudos, tem-se uma visão sobre a atuação dos TCs, sua estruturação e mudanças ocorridas na trajetória, porém, nenhum trabalho teve como foco analítico a atuação no campo educacional. Uma das razões, conforme supracitado, é por tratar de um tema recente, devido aos debates provocados a partir do atual PNE. Tal questão é importante, levando em consideração que o TCE/SC está ganhando autonomia nos assuntos tangentes ao campo educacional, uma vez que até então seus atributos formais são distantes do campo educacional (em aspectos pedagógicos). Assim, a instituição começa a construir parcerias para ampliar a atuação no campo educacional.

Nesse sentido, o presente estudo contribuir com a Sociologia e a Ciência Política, por meio de uma investigação qualitativa, sobre o novo padrão de atuação do TCE/SC no campo educacional. Portanto, ao considerar o contexto institucional e político em que a pesquisa foi realizada, indaga-se: quais as condições que levaram o TCE/SC a agregar vários parceiros em torno do TCE – Educação? O que levou os agentes institucionais a se articularem e se interessarem pelo projeto?

A investigação se finda, portanto, sobre a importância de compreender e analisar as condições (sociais, institucionais e históricas) do projeto e as relações entre as instituições, compreendendo assim quais perfis e trajetórias sociais movem agentes dentro de instituições não-educacionais a atuar em projetos educacionais no interior dessas instituições

1.1 - AS TEORIAS PARA COMPREENSÃO DO TCE – EDUCAÇÃO.

Para compreender as mudanças do TCE/SC e a importância do Estado no centro da discussão – visto que TCs são instituições do Estado – são utilizados estudos como de

Skocpol (1985), Immergut (1996, 1998), Pierson e Skocpol (2008), Théret (2003), Steinmo (2003) e Hall e Taylor (2015).

Compreende-se que os “Estados afetam os processos políticos e sociais por meio de suas políticas e de suas relações padronizadas com grupos sociais” (SKOCPOL, 1985, p. 3, tradução nossa). Immergut (1996), ao analisar as trajetórias de diferentes países na adoção de políticas públicas de saúde, verificou que a trajetória influenciou diferentes caminhos das instituições, assim “as instituições definiram um contexto estratégico para ação desses atores políticos, que mudou o resultado dos conflitos travados em torno de políticas específicas.” (IMMERGUT, 1996, p. 165). Nesse aspecto, ainda segundo a autora, é preciso analisar os incentivos e restrições que as instituições oferecem aos seus agentes.

Dentro desse quadro analítico – que será aprofundado ao longo do estudo – as instituições passam a ter papéis importantes, tendendo a orientar os agentes nas tomadas de decisões, porém, na abordagem do neoinstitucionalismo histórico, os agentes também podem influenciar as instituições. Em suma “o contexto histórico, de uma instituição ou uma política condiciona a definição dos interesses dos atores e a construção de suas relações de poder” (PEREIRA, 2014, p. 159), em outras palavras, é o que se convencionou chamar de *path dependency* (SKOCPOL, 2008; PIERSON, 2003), com isso, o neoinstitucionalismo histórico é de grande auxílio nesta análise.

Além desses apontamentos, vincula-se de forma complementar, a teoria da Análise das Redes Sociais (ARS), a partir de uma noção dos efeitos que as relações interinstitucionais engendram comportamentos tanto individuais como grupais (MIZRUCHI, 2006). Dentro do contexto, a sua contribuição é conhecer os vínculos, padrões de relacionamentos e decisões entre os agentes representantes das instituições, que ajudam o TCE/SC a engendrar um novo padrão de atuação no campo educacional.

Conjurados a esses fatores históricos e institucionais, vincula-se, igualmente, que as origens e trajetórias sociais dos agentes institucionais são importantes para compreensão do que leva determinados indivíduos a encabeçar e se articularem no projeto. Essa análise estará fundamentada na teoria e pressupostos elaborados por Pierre Bourdieu. Assim, se evidencia como as posições sociais, determinadas pelo volume dos capitais (econômico, social e cultural) que são incorporadas – em forma de habitus – pelos agentes e que tendem a gerar tomada de posições e decisões sobre o projeto.

Dessa forma, pela influência bourdieusiana, destaca-se a importância da reconstrução dos perfis e trajetórias dos agentes, que evidenciaram duas características comuns à maioria dos agentes que se voluntariaram ou foram selecionados para atuar no projeto TCE - Educação: primeiro, muitos desses indivíduos originam-se de grupos familiares de baixas posições sociais e educacionais, caracterizando-se por trajetórias de ascensão social impulsionada pela educação, ou seja, pela acumulação de capital cultural; Segundo alguns desses indivíduos possuem trajetórias de atuação ocupacional prévia no campo da educação e/ou da academia (alguns deles como professores e coordenadores escolar, por exemplo).

Ambas características tendem a levar esses agentes a valorizar subjetivamente o campo educacional, voluntariando-se ou sendo selecionados, no interior de suas instituições não diretamente voltadas à educação (em aspectos pedagógicos) para atuar no referido projeto educacional.

Em suma, este estudo demonstra que esses agentes são influenciados por uma ação contínua de fatores – capital cultural, social e ethos de classe – acumulados em cada fase das suas trajetórias (sociais e institucionais).

1.2 - MATERIAIS EMPÍRICOS E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA.

A metodologia inclui pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas em profundidade. Quanto aos materiais empíricos, foi realizado um levantamento de documentos disponíveis no sítio eletrônico do TCE/SC³, sobre a atuação no campo educacional, sobretudo a partir da aprovação do atual PNE (2014/2024).

Esta era, contudo, uma questão primária e inicial, uma vez que alguns relatórios apresentam dados repetidos ou muito superficiais para a compreensão do projeto. Assim, foram realizadas duas visitas ao TCE/SC e diversas correspondências eletrônicas (esclarecendo dúvidas e indicando estudos para compreensão da instituição⁴). Além disso, buscou-se conhecer os diferentes agentes institucionais em torno do projeto, com a finalidade de conduzir entrevistas semiestruturadas e em profundidade, objetivando não apenas entender o projeto, como também, conhecer o padrão de relacionamento em torno do mesmo.

3 <http://www.tce.sc.gov.br>

4 Foi indicado, a título de exemplo, a dissertação de mestrado do próprio Coordenador do Grupo de Apoio e Fiscalização de Educação (GTAFE), Renato Costa.

Ressalta-se que foram pelo menos oito visitas, em sete instituições. Os resultados foram nove entrevistados. A partir das primeiras conversas, surgiu a indicação de agentes empenhados no projeto. Foi assim que esta pesquisa teve contato com as instituições vinculadas a ele. Portanto se partiu da metodologia denominada de *bola de neve*, em que foram identificados os principais agentes. Essas entrevistas ocorreram no ano de 2019. Também buscou-se tomar notas sobre dados e interpretações expressados em conversas informais durante as visitas às instituições mencionadas acima.

À medida que se passou a entender melhor o universo do TCE/SC, descobriu-se a importância e a centralidade que a instituição busca dentro do campo educacional, como forma de aumentar sua legitimidade e reconhecimento social.

As entrevistas foram semiestruturadas em profundidades, através de dois⁵ roteiros distintos, previamente elaborados. Possuindo duração média de uma hora, elas eram gravadas, e em seguida foram transcritas. O modelo semiestruturado foi utilizado pois conforme os agentes institucionais foram trazendo novas informações, algumas novas questões foram sendo inseridas para compreensão total do projeto. As entrevistas se dividiram em três eixos: trajetória e origem social dos agentes, trajetória dentro da instituição e no campo educacional e por último as relações desenvolvidas no projeto TCE – Educação.

Já que se trata de uma pesquisa qualitativa, teve a intenção de captar as informações dos envolvidos diretamente no projeto. É interessante expor que as entrevistas foram sempre tranquilas, de entendimento mútuo, na qual os envolvidos se mostravam sempre receptivos. De todos os agentes envolvidos no projeto TCE – Educação, apenas três não foram entrevistados: os presidentes dos Conselhos de Educação (estadual e regional), um devido ao local de residência e outro não retornou os contatos. E com o presidente da Federação Catarinense dos Municípios (FECAM), em que foram realizadas duas tentativas, na qual cheguei a ir até a sede da instituição, e foram desmarcadas devido a problemas pessoais.

A pesquisa empírica dos documentos e entrevistas, constituíram insumos para análise do presente estudo. Dessa forma, foi possível identificar o novo padrão de atuação do TCE/SC por meio do referido projeto. Assim, pela leitura dos documentos, percebeu-se que o TCE/SC enfrentou, no início de sua atuação, algumas dificuldades (que serão expostas no decorrer na pesquisa), que foram relatadas durante as entrevistas. Também se verifica nos arquivos a utilização de uma linguagem simples e até mesmo cartilhas com figuras e material

5 Um roteiro para os membros do TCE/SC e outro roteiro para as instituições parceiras do TCE Educação.

gráfico, na qual durante as entrevistas são mencionadas as razões desta utilização. Dessa forma as entrevistas auxiliam na compreensão de muitas ideias presentes nos documentos, aprofundando as características e ideias acerca da atuação da Corte.

1.3 – ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Para tentar dar conta de todas essas questões, a dissertação está organizada, além desta introdução, em quatro capítulos mais as considerações finais. Dedicado à revisão da teoria que embasa a pesquisa, o segundo capítulo remonta, brevemente, as principais características do neoinstitucionalismo histórico e a teoria bourdieusiana, tendo como foco os modos como se aborda essas duas perspectivas para analisar o projeto TCE – Educação.

O terceiro capítulo, com o título “Tribunal de Contas em perspectiva histórica”, está dividido em cinco seções. A seção 3.1 proveu um breve histórico da trajetória institucional dos TCs e TCE/SC. Na seção 3.2 é esclarecido como os TCs são caracterizados pela literatura especializada. Na seção 3.3 é caracterizada a corte de SC (sanções, principais cargos e estrutura). Para melhor evidenciar e organizar a leitura, a seção 3.4 traz um breve histórico dos Planos Nacionais de Educação e a articulação com os TCs. Na seção 3.5 é abordada a atuação e aproximação do TCE/SC com a campo educacional e o PNE (2014/2024).

No capítulo quatro, já apropriados do referencial teórico e temática de pesquisa, focaremos especialmente o projeto TCE – Educação. Para isso, é demonstrada a conjuntura política/administrativa em que foi montado e a conformação histórica da estrutura de incentivos, recursos e restrições que caracterizam esse novo padrão de atuação do TCE no campo educacional. Na segunda seção são analisados, brevemente, os documentos encontrados no sítio eletrônico da instituição.

No quinto capítulo são caracterizadas as origens e trajetórias dos agentes institucionais envolvidos e entrevistados, que tendem a gerar a tomada de posições no projeto, evidenciando as dinâmicas de cooperação e conflito entre o TCE/SC e as demais instituições envolvidas. Assim, a análise das origens sociais e trajetórias busca demonstrar a influência de suas disposições e orientações em torno do projeto.

As considerações finais apontam os principais e mais importantes resultados. Provendo uma síntese dos argumentos desenvolvidos ao longo do texto.

2 – ELEMENTOS CONCEITUAIS PARA COMPREENSÃO DO TCE EDUCAÇÃO.

O objetivo deste capítulo é elencar as principais características dos referenciais teóricos que são utilizados ao longo da pesquisa, para englobar a totalidade e complexidade do projeto TCE – Educação. Como mencionado, esta pesquisa propõe analisar o projeto em duas vertentes: a institucional (sob uma abordagem do neoinstitucionalismo histórico) na qual buscou-se reconstruir a conformação histórica da estrutura de incentivos, recursos e restrições que caracterizam esse novo padrão de atuação do TCE/SC no campo educacional, atentando para as dinâmicas de cooperação e, eventualmente, de conflitos entre as instituições participantes do projeto TCE – Educação. E na análise dos perfis e trajetórias dos agentes participantes do projeto – que se voluntariaram ou foram selecionados para atuar nesse projeto (sob a perspectiva bourdieusiana). Ou seja, o estudo indaga quais estruturas de capitais e disposições incorporadas que movem os agentes a atuar em um projeto educacional no interior de suas instituições que, conforme visto, não são diretamente ligadas à educação.

2.1 – A VOLTA DO ESTADO PARA ANÁLISE DAS INSTITUIÇÕES

Com a volta do Estado como centro de análise na Ciência Política e na Sociologia, surgiram diversas perguntas, tais como: como as instituições mudam? O comportamento dos indivíduos influencia o processo de implementação de políticas públicas? E os contextos sociais diversos? Surgem correntes de estudos tentando responder tais questões, a justificativa é mostrar que as instituições importam e são centrais na análise das políticas públicas.

Segundo Peres (2008) é dessa abordagem que o neoinstitucionalismo parte, reconhecendo que as instituições e agentes institucionais influenciam os resultados. Rezende (2012) argumenta que é complexo entender a importância institucional. Dessa forma, essa corrente introduziu uma abordagem que considera a interação entre os agentes institucionais e as instituições para resolver os “quebra-cabeças” empíricos e metodológicos, considerando os aspectos endógenos e exógenos⁶ (PERES, 2008).

6 Peres (2008) esclarece que as ações exógenas são as demandas e endógenas as transmissões por meio da estrutura.

Porém, antes de iniciar uma revisão sobre o Neoinstitucionalismo, precisa-se relembrar, mesmo que brevemente, a importância do Estado e sua volta ao centro dos estudos na Sociologia e na Ciência Política.

O Estado retornou às Ciências Sociais com a necessidade de explicar as mudanças no mundo após a Segunda Guerra Mundial, com a formação, por exemplo, de novas nações e o avanço da indústria capitalista. Peres (2008) esclarece que as abordagens desenvolvidas até os anos 1930 começaram a ser consideradas ineficientes para explicar os fenômenos políticos⁷. Faria (2005) acrescenta que no contexto ocorreu uma grande expansão dos gastos públicos, o que fez com que a avaliação das funções e das capacidades do Estado fossem institucionalizadas. O assunto também ganhou destaque quando os governos passaram a adotar políticas de reajuste e reequilíbrio fiscal (SOUZA, 2006). Registra-se, portanto, período em que houve o ressurgimento do campo sobre as instituições: entre os anos 1960 e 1970. Esses estudos giravam em torno das mudanças institucionais, regras, elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas. Mais ao ponto, em 1980, segundo Marques (2006), marcaram o início efetivo dos estudos de políticas públicas no Brasil.

Dessa forma, Skocpol (1985) considera que o Estado passa a ser um ator de peso, tornando-se central estudar as suas instituições, visto a influência no percurso e na implementação das políticas sociais. Ainda segundo a autora, as capacidades dos Estados de efetivar e executar política necessitam de uma análise minuciosa, portanto, a avaliação da capacidade geral do Estado em realizar seus objetivos demonstrar as reais capacidades em “para criar ou fortalecer organizações estatais, empregar pessoal, obter apoio político, subsidiar empresas econômicas e programas sociais encontrados” (SKOCPOL, 1985, p.17, tradução nossa). Consideramos que as instituições são constituídas por regras formais e estáveis, recursos de poder, escolha dos membros e mecanismos internos (LEVI, 1991).

Tal fenômeno também é compreendido por March e Olsen (2008), em que o “ressurgimento dessa preocupação com as instituições é uma consequência cumulativa da moderna transformação das instituições sociais” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 121),

7 Segundo Peres (2008) até meados de 1940 as análises eram centradas em especulações e formalistas, inspiradas na Filosofia Política e o Direito. Ainda segundo o autor, após esse momento uma nova corrente de análise surge chamada de Behaviorismo trazendo preocupação com descrições objetivas, generalizações, qualificação e multidisciplinaridade. Como resposta a esse movimento, surge o neoinstitucionalismo, retomando as instituições centro do debate e criticando a ausência dos contextos institucionais nas abordagens behavioristas (PERES, 2008).

compreendendo que as instituições (sociais, políticas e econômicas) tornaram-se maiores, mais complexas, cheias de recursos e centrais na vida coletiva.

Ainda no âmbito dessa discussão, as políticas desenvolvidas pelo Estado podem mudar conforme o momento histórico, que ainda ajudam a criar forças políticas (SKOCPOL, 1985) que influenciarão as ações e nas tomadas das decisões. Portanto, com base nessas preocupações, elenca-se algumas das características, que são usadas na análise do TCE/SC no presente estudo: a complexidade que a instituição adquire, os agentes sociais envolvidos, mudanças em contextos específicos, a capacidade de aumentar o leque de atuação e tomada de decisões na implementação do PNE no estado de SC, resultando em um novo padrão de atuação.

2.2 – CONTRIBUIÇÕES DO NEOINSTITUCIONALISMO NO DEBATE

Como forma de explicar os desafios decorrentes da volta do Estado para o centro de análise, o neoinstitucionalismo surgiu analisando os fatores, constrangimentos e estruturação das ações que moldam as preferências e as decisões.

Reunidos sobre diversos rótulos, os novos institucionalistas possuem em comum, segundo Vale e Lobo (2007), a compreensão das representações das crenças, regras e saberes que afetam as formas organizacionais, mas, “sem negar a importância tanto do contexto social da política quanto das motivações” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 127). Atribui-se papel mais autônomo às instituições, na qual “são orientadas pela formalização de contratos; e, especialmente, com o Estado, que elabora os principais arranjos institucionais voltados para a regulação e regulamentação de vários espectros da sociedade.” (MIRANDA, 2017, p. 59).

De acordo com Grazzoli (2005) as instituições podem influenciar na identificação de preferências, com isso, os campos de pesquisa “exigem a flexibilização da teoria neoinstitucional, de forma a incluir em sua análise teórica o papel e a importância dos atores organizacionais” (GRAZZOLI, 2005, p. 1).

De fato, esse problema sobre aspectos estruturais e decisões individuais é central no neoinstitucionalismo, que busca resolver esses problemas teóricos e metodológicos, de maneira geral “são fatores de constrangimento/restrrição e de moldagem/estruturação das ações, pois limitariam seus cursos de ação possíveis e estabeleceriam uma escala de racionalidade entre estes” (PERES, 2008, p.64).

Quanto ao processo para entender o neoinstitucionalismo, segundo Immergut (1998), precisa-se considerar três perspectivas: primeiro, estão interessados pela distinção entre as preferências expressas e reais; segundo, os institucionalistas veem a soma das preferências como extremamente problemática; terceiro, a tomada de decisões são um artefato dos procedimentos usados na tomada das decisões. Em outras palavras, segundo Steinmo (2008), as instituições formais moldam a participação na tomada de determinada decisão e também influenciam o comportamento estratégico “no entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante e influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições” (SOUZA, 2006, p. 39) acrescentando, assim, a importância de entender a luta pelo poder e recursos. Segundo Rocha (2005) a força dos agentes institucionais, em grande medida, depende da estrutura, capacidade e autoridade do Estado e suas instituições.

Admite-se, entretanto, que a corrente não é unificada. Existem divisões sobre o enfoque teórico para análise do desenho institucional, relação dos indivíduos e instituições. Nesse contexto, o neoinstitucionalismo apresenta três correntes de pensamento, utilizaremos aqui a divisão proposta⁸ por Hall e Taylor (2003): Institucionalismo da Escolha Racional, o Sociológico e o Histórico. Assim, segundo essa ideia, “cada uma parece suprir uma explicação parcial das forças ativas numa situação dada, ou exprimir dimensões diferentes do comportamento humano e do impacto das instituições.” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 220).

Vale ressaltar que se torna difícil a tarefa de separar completamente as correntes, muito dos aspectos das diferentes correntes podem completar a análise e enriquecer os argumentos, visto ainda, que os próprios autores reconhecem que cada um pode ser utilizado para completar a outra (HALL; TAYLOR, 2003). Elenca-se, a seguir, algumas diferenças nas análises para uma melhor caracterização e compreensão sobre como são incorporadas no desenvolvimento do presente estudo.

Brevemente, os pesquisadores da escola do Institucionalismo da Escolha Racional têm a principal distinção dos demais por focar na maximização dos benefícios pessoais. Com isso, os teóricos dessa corrente enfatizam o caráter instrumental e estratégico do comportamento. Segundo Hall e Taylor (2003), esses estudos surgiram da observação do comportamento no interior do Congresso norte-americano, tendo como foco as regras que limitam as decisões,

8 Utilizaremos essa divisão, visto que é acompanhada pelos demais autores que são citados ao longo da dissertação. Dessa forma, essa divisão é acompanhada por Immergut (1998), Théret (2003), Pierson e Skocpol (2008), Steinmo (2008)

adoção de leis e as negociações parlamentares (HALL; TAYLOR, 2003). Por definição, os teóricos dessa corrente acreditam nas regras do jogo, de acordo com Souza (2006), parte-se da ação racional, em que não se restringe apenas ao atendimento dos autos interesses, mas também, como as instituições podem influenciar as definições das decisões.

Sendo assim, as instituições, como as regras que determinam a sequência da votação no Congresso ou a divisão das legislaturas em jurisdições, permitem que escolhas políticas sejam feitas, mas não permitem que todas as escolhas políticas concebíveis sejam consideradas (IMMERGUT, 1998) em um constante jogo de interesses e maximização dos resultados.

Dado todo esse panorama, o Institucionalismo da Escolha Racional, segundo Hall e Taylor (2005) possui debates internos, mas que tem alguns pontos em comum: os agentes possuem um conjunto de preferências, consideram a vida política para maximizar os resultados, enfatizando os cálculos estratégicos e definem que os agentes explicam a origem das instituições a partir das funções desempenhadas (HALL; TAYLOR, 2003).

Dessa forma, por meio da síntese brevemente apresentada, essa corrente se afasta dos objetivos dessa dissertação, uma vez que para analisar os agentes sociais entrevistados⁹, levou-se em consideração a influência do processo de socialização na formação de suas preferências. Assim, uma análise fundamentada nessa teoria pouco contribuiria para análise.

Diferente do neoinstitucionalismo da Escolha Racional, outra corrente de pensamento é o Sociológico¹⁰, que se destaca por reconhecer a importância dos códigos e símbolos para a significação das instituições, portanto, “defendem que as instituições são estruturas e atividades cognitivas, normativas e reguladoras que dão estabilidade e significado ao comportamento social” (MIRANDA, 2017, p. 64), a análise contempla rotinas, processamento das informações, sistemas de classificações e as organizações das escolhas.

De acordo com Hall e Taylor (2003) o desenvolvimento dos estudos surgiram ao final dos anos 70, são influenciadas por sociólogos desde Max Weber, que tentam compreender as estruturas burocráticas que dominam o mundo moderno, como ministérios, empresas, escolas, grupos de interesses (HALL; TAYLOR, 2003). No âmbito desta análise, os aspectos burocráticos, formas e procedimentos também podem ser analisados sob os aspectos culturais

9 Os agentes sociais e institucionais entrevistados serão analisados no decorrer do texto, com base nas informações obtidas durante as entrevistas, levando em consideração que a formação de suas preferências e relação entre eles. Leva-se em consideração a trajetória pessoal e institucional.

10 Immergut (1998) no texto *The Theoretical Core of the New Institutionalism* chega nomear de institucionalismo na teoria organizacional. Porém, a autora o nomeia também como Institucionalismo Sociológico. Esse esclarecimento se faz necessário devido a utilização da diferenciação entre as correntes desenvolvidas pela autora.

(HALL; TAYLOR, 2003), já que “os modernos estados politicamente organizados são repletos de símbolos, rituais, cerimônias e mitos” (MARCH; OLSEN, 2008, p.125).

Segundo Peres (2008) nessa vertente sociológica, a concepção é de que as instituições moldam as preferências dos agentes, analisando-se o processo de formação das preferências. Miranda (2017) diferencia dois debates dessa corrente: primeiro, os que defendem que as instituições são uma manifestação simbólica que precisam de legitimidade e segundo que as instituições só existem quando moldam o comportamento dos seus membros.

Hall e Taylor (2003) distinguem três características do Institucionalismo sociológico: os primeiros, definem as instituições de maneira mais global, incluindo regras, símbolos e esquemas cognitivos; e os segundos consideram a cultura como uma rede de hábitos e símbolos; e os terceiros pelo modo que trata as relações entre instituições e os indivíduos.

Dentro das perspectivas, essa corrente possui características que se aproximam dos objetivos desta dissertação, pois para analisar os agentes sociais entrevistados, levou-se em consideração o processo de socialização e formação de suas preferências. Além disso, compreende-se os aspectos simbólicos como esquemas cognitivos e regras institucionais. Porém, a análise não será fundamentada nessa corrente, a contribuição será utilizada como recurso analítico complementar. Assim, a última corrente é o Institucionalismo histórico¹¹. Escola, esta, que mais se aproxima dos objetivos do presente estudo, por ser mais ampla e levar em consideração as diversas características das outras correntes.

Dessa forma, como lembra Immergut (1998), os institucionalistas históricos recorrem à mesma tradição sociológica, porém “se concentram mais diretamente nos temas do Poder e dos interesses” (IMMERGUT, 1998, p. 16, tradução nossa) a visão adotada é mais da macrossociológica voltada para as relações entre política, Estado e sociedade. Nessa análise, Pierson e Skocpol (2008) argumentam que os precursores dessa abordagem defendem questões amplas e substantivas que são de interesse para diversos públicos e intelectuais da área, sendo assim, as instituições são importantes uma vez que moldam quem participa de uma determinada decisão e o comportamento estratégico (STEINMO, 2008)

Na visão de Miranda (2017), essa corrente fornece modelos morais e cognitivos, levando na sua interpretação que o indivíduo é concebido como pertencente ao mundo social,

11 Théret (2003) compara o Institucionalismo histórico à corrente da Sociologia histórica e cultural (comparativa), dessa forma, o autor argumenta que “é possível considerar que o Institucionalismo histórico, nos EUA e na sociologia mais influenciada pelos anglo-saxões, a forma da sociologia histórica e comparativa” (THÉRET, 2003, p.239). Isso é importante para demonstrar a proximidade entre a Sociologia e Ciência Política como argumentou Immergut (1998)

composto por símbolos, cenários e protocolos. A análise dos contextos sociais e históricos também influenciam as ações. A corrente, assim, distingue-se das demais em razão de ser diversa “misturando os enfoques: os agentes calculam com base em seus interesses, mas, ao mesmo tempo, possuiriam diferentes visões de mundo, correspondentes às suas posições e contextos sociais” (THÉRET, 2003, p. 228). Dessa maneira, as instituições não são entendidas apenas como o resultado de um jogo na qual os indivíduos maximizam seus resultados, mas também, por regras formais como “constituições, instituições políticas, estruturas estatais, relações de grupos de interesse estaduais e redes de políticas estruturam o processo político” (IMMERGUT, 1998, p. 17) que influenciam os comportamentos, funcionando como uma maneira de regular conflitos inerentes ao desenvolvimento da diferenciação de interesses e à assimetria de poder” (THÉRER, 2003, p. 229).

Conforme argumenta Hall e Taylor (2003), o Institucionalismo histórico encontrou, também, explicação sobre como as instituições e como as estruturas econômicas afetam os conflitos e interesses, assim, não considerando somente os aspectos sociais e culturais.

Dessa forma, Immergut (1998) lista três temas que são centrais no Institucionalismo histórico: primeiro, os estudiosos estão interessados na racionalidade; segundo, eles veem as causalidades como significativas; terceiro, compreendem que eventos e desenvolvimento particulares são limitados pelo papel da escolha, assim, acreditam no papel da historicidade e dos contextos sociais e político. Nesse contexto:

“Os institucionalistas históricos analisam as configurações organizacionais enquanto outros observam cenários particulares isolados; eles prestam atenção a conjunturas críticas e processos de longo prazo, enquanto outros consideram apenas porções de tempo ou manobras de curto prazo. Dessa forma, ao abordar questões importantes, os institucionalistas históricos tornam os contextos e os processos mais amplos que interagem, moldam e remodelam os estados, a política e o desenho de políticas públicas visíveis e compreensíveis”. (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 7, tradução nossa)

Em suma, a relação entre o neoinstitucionalismo histórico e sociológico é muito próxima, às vezes até difícil distinguir, a diferença é que “o Institucionalismo histórico oferece a concepção mais ampla dessa relação. Os teóricos dessa corrente utilizam com frequência os enfoques ‘calculador’ e ‘culturalista’.” (HALL; TAYLOR, 2003).

Considera-se, por exemplo, que o processo de formação do projeto TCE – Educação tem relação direta com o longo processo institucional, que modelou as escolhas de decisões – acompanhando os teóricos dessa corrente – que também reconhecem as relações entre as

instituições, os comportamentos individuais e de poder. Por isso, utiliza-se a “abordagem em um contexto histórico e comparativo, mostrando onde a abordagem se originou e como ela é diferente de outras abordagens nas ciências sociais” (STEINMO, 2008, p. 160) assim examinando os macros contextos e efeitos institucionais (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 9).

Os contextos são de grande relevância nesta análise. Conforme argumentado por Immergut (2003) a história é marcada por tempo e circunstâncias que podem deixar legados duradouros nas decisões políticas, em suma, as trajetórias institucionais são influenciadas por decisões do passado, que influenciam os resultados atuais das instituições (MIRANDA, 2017). Junto com isso, compreende-se que o mundo das instituições é composto de símbolos, cenários e protocolos (HALL; TAYLOR, 2003, p. 198).

Dessa forma, as análises do Institucionalismo histórico podem oferecer uma maior contribuição para o desenvolvimento do presente estudo, levando em consideração que reconhecem a mediação entre os agentes, as estruturas das instituições, os contextos interpretados e construídos historicamente e socialmente. Em suma, a trajetória histórica influencia diferentes caminhos. Lista-se as características destacadas por Pereira (2014) para desenvolvimento do estudo com base no Institucionalismo histórico:

1) a trajetória histórica das instituições e das políticas, com destaque para as ideias de temporalidade e sequência, bem como para a análise de continuidades e mudanças; 2) o papel das instituições, considerando suas características formais e informais; e 3) o papel dos atores, reconhecendo que sua atuação influencia e recebe influência do contexto institucional, marcado por interesses diversos que se apresentam na disputa entre diferentes ideias/imagens acerca do objeto da política.” (PEREIRA, 2014, p. 159)

Em síntese, segundo Marques (2006), o neoinstitucionalismo ensinou que os agentes se situam em contextos institucionais específicos, com regras formais e informais, organizações e desenhos institucionais específicos, mas também, possuem interesses próprios.

Para uma compreensão da totalidade do projeto e como recurso analítico complementar vincula-se algumas características do conceito de Análise Redes Sociais (ARS). Para Mizruchi (2006) essa análise é uma alternativa para ampliar o poder analítico da teoria institucional. Assim, buscou-se evidenciar o padrão e dinâmica das relações estabelecidas entre agentes institucionais, mas que possuem características homólogas entre suas trajetórias sociais e institucionais.

Ferrari e Nunes (2008) ressaltam a importância dessa análise pela razão do reconhecimento da importância de uma variedade de agentes institucionais na implementação

e formulação das políticas pública, que são capazes de influenciar a trajetória e os resultados, compreendendo os vínculos tanto formais como os informais (RHODES, 2006).

Para Frey, Penna e Czajkowski (2005) o conceito ganhou por razão dos processos de democratização, descentralização de decisões, dinamização dos processos informacionais, fortalecimento dos poderes locais, novos arranjos de governança e avanços tecnológicos da informação. Outra característica utilizada no presente estudo, apontada por Loiola e Moura (1997) é que essas interações são estáveis, em grande medida, não hierárquicas e interdependentes. Em suma, permite mapear e compreender as relações entre os diferentes agentes institucionais. Assim, com base nessas teorias tem-se o reconhecimento dos condicionantes que levam as instituições atuarem em conjunto e uma análise ampla sobre a atuação do TCE/SC, uma vez que a teoria nos fornece algumas características importantes.

2.3 – CONTRIBUIÇÕES DA TEORIA BOURDIEUSIANA

Como forma de avançar nas análises alavancadas com base no neoinstitucionalismo histórico e permitir uma reflexão teórica e metodológica acerca das entrevistas realizadas, este estudo utilizará as perspectivas sociológicas de Pierre Bourdieu. Assim, torna-se importante fazer uma retomada de alguns dos seus conceitos.

Acredita-se que a reconstrução das origens e trajetórias sociais, por meio da teoria bourdieusiana, demonstrarão pontos em comuns que aproximam os agentes envolvidos no projeto. Primeiro a ascensão social por meio da educação (acumulação de capital cultural), uma vez que esses agentes se originaram em famílias de baixas posições sociais e educacionais. Segundo ponto é a presença prévia no campo educacional, em que alguns dos agentes possuíam inserção ocupacional no campo educacional ou na academia antes de atuarem nas suas instituições (como professores universitários e gestores educacionais).

Nesse sentido, essas características demonstram a influência e ilustram as percepções e interesses em atuar em um projeto educacional, dentro de uma instituição não diretamente voltada à educação, ou seja, como e porque esses agentes se voluntariam ou são selecionados para participar desse projeto dentro de suas instituições e a valorizarem a educação, conforme explicitado nas entrevistas que será devidamente aprofundado no capítulo cinco

Assim, os agentes institucionais possuem uma estratégia de mobilização dos capitais sociais acumulados. Ou seja, o interesse em atuar na educação e o “senso de competência”

(em outras palavras, se julgar ou ser julgado como apto) para tanto em torno do projeto que estão relacionadas às incorporações e condições objetivas ao longo da vida e das interações sociais. Dessa forma, as posições sociais tendem a gerar as tomadas de decisões em relação à participação no projeto e são evidenciadas em forma de habitus, como será demonstrado.

Portanto, utiliza-se dois principais conceitos de Bourdieu: Capitais e Habitus. Para Bourdieu (2014), os agentes e as instituições estão inseridos no mundo social que obedece a leis sociais específicas (BOURDIEU, 2009). Assim, o espaço e posição social são definidas por meio do volume e distribuição de diferentes tipos de capitais (econômicos, culturais e sociais) acumulados pelos agentes – ou um grupo de agentes – ao longo das suas trajetórias sociais.

Segundo Bourdieu (2007), o capital econômico é a riqueza material, por exemplo, sob a forma de renda e patrimônio. O capital cultural são os gostos, aptidões e competências (culturais e intelectuais) incorporados ao longo da socialização e da escolarização. O capital social, portanto, é a rede de relações sociais que são mobilizadas pelos agentes para manutenção da sua posição no mundo social.

Essas posições, por exemplo, são reconhecidas e definidas por meio de “títulos de nobreza, os títulos de propriedade ou os títulos escolares, que as autorizam a ocupar essas posições” (BOURDIEU, 2009, p. 223). Isso é, títulos e cargos possuem um valor simbólico. Em outros termos, cada agente possui, de forma inconsciente e intuitiva, uma estratégia baseada na acumulação e mobilização dos capitais sociais, que é derivado a partir da estrutura e do volume dos capitais acumulados previamente pelo indivíduo e por seu grupo familiar.

Nesse contexto, segundo Bertonecelo (2009), a produção de Bourdieu contempla três dimensões: o espaço social, o espaço das disposições e o espaço simbólico – nessas dimensões, o autor buscou construir um esquema teórico capaz de superar a dicotomia entre indivíduo e sociedade. O espaço social, apresenta-se como um cruzamento de princípios de estratificação, assim “para a composição de um mapa sociológico capaz de representar as proximidades e as distâncias relativas entre as diferentes classes e frações de classe que caracterizam o posicionamento de um agente ou de um grupo de agentes na estrutura social” (BONALDI, 2015, p. 45) considerando aspectos econômicos e sociais.

Conseqüentemente, toda diferença aceita, portanto legitimada, funciona como um capital simbólico – classificações, representações ou práticas – que obtém reconhecimento da distinção social (BOURDIEU, 2009). Nessas relações, as disposições incorporadas a partir

dessas estruturas sociais objetivas, é o que Bourdieu (2009) chamou de “habitus”, um princípio de geração pré-consciente de esquemas de ação e de percepção no mundo social. Nessa forma, Habitus aparece como um sistema de disposições e modos de condições de experimentação da existência, sendo uma matriz de percepções, de apreciações e ações.

Habitus, ainda, é uma estrutura mental e corporal que tende a reproduzir as estruturas sociais que o geraram. Como Bourdieu verifica é evidente que as estruturas mentais não são simples reflexo e “no princípio dos esquemas de percepção e de apreciação por meio dos quais são aprendidos” (BOURDIEU, 2009, p. 88) e sim, são estruturas estruturantes incorporadas pelos sujeitos que produz práticas individuais e coletivas conforme esquemas perpassados pela história (BOURDIEU, 2009).

Em suma, essas percepções e as relações entre as pessoas são fundadas e garantidas por meio da estrutura e volume de capitais, acumulados ao longo da vida pelos agentes, que “assim exibido constituindo ao mesmo tempo uma arma na negociação e uma garantia de acordo garantida” (BOURDIEU, 2009, p.193). Esses capitais são distribuídos de forma que garantam a diferenciação social entre os indivíduos de diferentes origens sociais.

Assim, a estrutura e volume de capitais, tornam-se todo o conjunto de recursos, que estão ligados às relações institucionalizadas e sociais que os agentes conseguem mobilizar, que formam os habitus dos indivíduos. Por meio dessas relações mobilizadas conscientemente ou inconscientemente, que geram as práticas e posições sociais (BOURDIEU, 2003).

Considera-se, portanto, que a posição social (estrutura e volume de capitais), dos agentes vinculados ao projeto TCE – Educação, que incorporadas, tendem a gerar determinadas tomadas de posições (habitus) que influenciam as decisões e posicionamentos em torno do projeto e da valorização do campo educacional. Desde o interesse de participar, se voluntariar ou encabeçar o projeto, ou seja, o “senso de competência” desses agentes se julgarem ou serem julgados como aptos para tanto. Nesse contexto, evidencia-se o espaço em comum nas origens e trajetórias, que aproximam os agentes.

Em suma, as tomadas de posições dependem de suas disposições subjetivas incorporadas a partir de suas posições objetivas no espaço social e do capital cultural. Ou seja, as trajetórias sociais e institucionais influenciam a seleção, no interior das instituições, dos agentes que atuarão em diferentes iniciativas ou projetos conduzidos por essas instituições, como a presente pesquisa busca demonstrar em relação ao TCE – Educação.

3 – OS TRIBUNAIS DE CONTAS EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Na maioria dos textos que tratam sobre a importância e atuação dos Tribunais de Contas (TCs), são comuns serem abordados pelo viés do campo do Direito, que entre os diversos focos, tentam comprovar as perspectivas positivas das atividades para o desenvolvimento e fortalecimento do controle externo, auxiliando na fiscalização do uso de recursos públicos.

Dentro dessa discussão, os TCs possuem um discurso enquanto instituições que é influenciado e formulado por agentes institucionais, políticos de diferentes agendas, sociedade civil e o Poder Judiciário, na qual percebe-se a existência de evidentes conflitos de interesses.

É no interior desse contexto, predominantemente, que o presente capítulo tem como foco analisar a trajetória institucional dos Tribunais de Contas. Para isso, é feita uma revisão de momentos importantes passados pelas instituições, elencando as mudanças ocorridas, principalmente, por meio das redações dos textos Constitucionais.

Pela estrutura suntuosa das instituições e para uma melhor organização das ideias expostas, cabe um pequeno esclarecimento: quando utilizamos o termo Tribunais de Contas (TCs) estamos abrangendo as instituições como um todo, dessa forma, inclui-se o Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) e os Tribunais Municipais de Contas (TMCs). Importante, ainda, mencionar que eles não têm relação de subordinação. Quando estivermos falando de um Tribunal em específico, o mesmo será devidamente identificado. Tal esclarecimento é necessário devido à extensão das instituições em todo território nacional e a complexa estrutura.

Antes de iniciar a análise e caracterização dos Tribunais de Contas, precisa-se compreender dois aspectos que rondam as instituições e são importantes para compreender a análise aqui exposta neste estudo. Esse esclarecimento teórico é importante para compreensão de como o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) é tratado nesta dissertação.

Primeiro é a importância de recorrer à análise da trajetória das instituições, levando-se em conta que os TCs possuem uma história secular, repleta de disputas, mudanças nas suas posturas institucionais e a presença de diferentes agentes institucionais. Uma vez esclarecido isso, precisa-se compreender as condições sociais e políticas presentes nesse processo. Nesse sentido, leva-se em consideração a premissa de Immergut (1996), segundo o qual as “decisões

políticas não são atos singulares tomados em determinado momento do tempo; ao contrário, são o resultado final de uma sequência de decisões tomadas por diferentes atores situados em distintas posições institucionais.” (IMMERGUT, 1996, p. 8).

A história dos TCs é estritamente vinculada às Constituições brasileiras e ao regime político, como será caracterizado ao longo do capítulo. Isso condiciona os TCs a um campo de lutas políticas e legislativas, articulando atribuições e desenvolvimento específico em cada ambiente político. Como é identificado, embora haja um discurso sobre a importância das instituições, a história é marcada por conflitos de interesses: momentos por incomodar o Poder Executivo com suas decisões, e outras o Poder Legislativo. Isso faz com que as decisões e discursos em sua volta sejam pautadas e travadas, também, no campo da política.

Assim, esses obstáculos políticos e institucionais fazem com que caminhos diferentes fossem trilhados pelos Tribunais de Contas, historicamente em diferentes sistemas políticos (IMMERGUT, 1996). Todavia a discussão envolvendo o controle, fiscalização e mecanismos modernos para a avaliação de políticas públicas – assim como a implantação e o equilíbrio das relações entre sociedade civil e o Estado – estão vinculados, no Brasil, com as atuais legislações, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que reorganizou todo o Estado, a participação social e as relações entre as instituições.

Concomitante com essa discussão, outro ponto importante de esclarecer, é compreender que os TCs são órgãos de controle externo. Arantes et al. (2010) considera o controle sobre a administração pública uma dimensão importante da democracia. Dessa forma, o controle externo pode ser acionado para prestação de contas e responsabilização dos governantes sobre os atos da administração pública, esse processo é chamado de *accountability*, ou seja, a responsabilização política em relação à sociedade.

Abrucio e Loureiro (2004) caracterizam três processos de *accountability*: o primeiro é o processo eleitoral, o segundo o controle institucional durante os mandatos e o terceiro a criação de regras estatais. Arantes et al. (2010) esclarecem que esse processo faz parte da complexidade técnica do Estado na formulação e implementação de políticas públicas:

Como os governantes são controlados? A resposta a essa questão nos remete à discussão das diferentes formas de *accountability* democrática, ou seja, à existência de um aparato institucional que garanta a responsabilização política ininterrupta do poder público diante a sociedade. O Controle é, portanto, momento constitutivo do processo mais amplo de *accountability* ou responsabilização política dos governantes para garantir (ou tentar garantir) que eles atuem, de fato, como representante do povo. (ARANTES et al. 2010, p. 113)

Brevemente, O'Donnell (1998) caracteriza duas dimensões da *accountability*: a vertical e a horizontal. A vertical ocorre por meio de eleições “razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte” (O'DONNELL, 1998, p. 28); A dimensão da *accountability* horizontal ocorre com a existência do “direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotinas a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O'DONNELL, 1998, p. 40) nesse caso, instituições independentes têm a premissa de fiscalizar as ações e os orçamentos dos governantes, já que esses têm as premissas de prestarem contas e são responsabilizados sobre seus atos durante seus mandatos.

Com base nos estudos de Abrucio e Loureiro (2004) destacamos que a *accountability* é impulsionada com a redemocratização do país, que reforçou o argumento pela gestão fiscal responsável. Conforme os autores observam, no Brasil, “a Constituição de 1988 trouxe inegável avanço na estrutura institucional que organiza o processo orçamentário brasileiro. Ela não só introduziu o processo de planejamento no ciclo orçamentário, medida tecnicamente importante, mas, sobretudo, reforçou o Poder Legislativo” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p. 11). Além da Constituição, outras leis vieram para incorporar nesse processo: a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000)¹² e a Lei de Acesso à Informação (2011).¹³

Para O'Donnell (1998) essa forma de *accountability* não depende de instituições isoladas em questões específicas, mas, sobretudo de uma rede comprometida na atuação.

Arantes et al. (2010) apontam instituições responsáveis pelo controle da administração pública no Brasil, após a promulgação CF (1988): controle pelo Poder Legislativo, controle pelos Tribunais de Contas, o controle do Poder Judiciário e o Ministério Público (MP). Essas instituições podem agir conjuntamente em diversos momentos. Segundo os autores, “um instrumento fundamental de *accountability* na área das finanças públicas é representado pelos Tribunais de Contas. Praticamente todos os países dispõem hoje de órgãos de controle

12 A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi aprovada em quatro de maio de 2000, pelo então presidente da república, Fernando Henrique Cardoso. Essa lei norteia os parâmetros aos gastos públicos e responsabilidade na gestão fiscal conforme previsto na CF (88). Será tratada ao longo do texto.

13 Aprovada em sob lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a lei regulamenta o acesso a informações dos órgãos públicos pelos cidadãos.

financeiro do Estado, em alguns casos vinculados à própria estrutura estatal, enquanto noutros há Auditorias Independentes.” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p. 20).

Dessa forma, o controle exercido pelos TCs, insere-se no sistema de *accountability horizontal*, que ocorre durante os mandatos, tendo como principal objetivo a fiscalização administrativa e financeira dos atos praticados pelas ações governamentais. O processo ocorre por meio da análise das prestações de contas anuais – incluindo aposentadorias, licitações e contratações de serviços – enfim, todos os processos envolvendo o dinheiro público e mais recentemente no acompanhamento de políticas públicas. Em suma, “é verificar se o poder público efetuou as despesas da maneira como fora determinado pelo orçamento e pelas normas legais mais gerais, tais como os limites para endividamento, a vinculação orçamentária a determinadas áreas etc.” (ARANTES et al. 2010, p. 118).

Os autores ainda apontam que as atribuições constitucionais e o controle sobre os atos da administração pública pelos TCs ampliaram-se e fortaleceram-se ao longo da história, principalmente em relação às mudanças no regime político, em que o objetivo é realizar e fortalecer o “controle financeiro e patrimonial do governo, em todos os níveis da federação, tendo como principais funções: fiscalizar a execução financeira, conforme as leis orçamentárias, liquidar as contas das administrações e assessorar o Congresso no julgamento das contas do governo” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p. 20) ou seja, são importantes, uma vez que “os governantes eleitos e os burocratas serão avaliados substantivamente pelo cumprimento das metas e propostas” (ARANTES et al. 2010, p. 130). Nesse sentido, cabe ao órgão verificar a regularidade e eficiência da gestão, dar publicidade às informações para o Congresso Nacional (CN) e para a Sociedade (TEIXEIRA, 2014).

A fiscalização dos recursos são pontos centrais na democracia e no combate à corrupção, diferentes de outras instituições de controle, como exemplos a polícia, MP e as comissões parlamentares, os “TCs são a instituição por excelência que se dedica integralmente e exclusivamente à fiscalização dos recursos públicos” (SPECK, 2013, p. 212) já que se fortalecem e tem a *expertise* necessária (além do corpo técnico) para essa função.

Esclarecidos esses dois pontos iniciais, destaco a relevância bem como à consequente importância que a instituição adquire dentro da democracia. Nessa perspectiva, brevemente o Tribunal de Conta da União (TCU) - assim como os estaduais/sublocais (TCEs¹⁴) - são

14 A Constituição Federal de 1988 definiu e normatizou a criação dos Tribunais Estaduais de Contas, sendo assim, cada estado da federação possuidor de um a nível Estadual, responsável tanto pelas contas do estado quanto dos municípios. A CF também proibiu a criação de Tribunais de Contas em nível municipais, por

instituições de controle e fiscalização administrativa dos atos dos governos, especificamente das contas e dos gastos que envolvem o dinheiro público, que são julgadas e acompanhadas. Cada um em sua esfera de atuação e jurisdição. Cabe lembrar, que não existe vinculação hierárquica de qualquer espécie entre os TCs (JANINI; CELEGATTO, 2018, p. 79).

Além disso, não são considerados, pela legislação vigente, uma instância do Poder Judiciário, por mais que leva o nome de Tribunais e tenha entre as funções o julgamento das contas, também, não possui vínculo a nenhum com os outros Poderes. Todavia, de acordo com a CF (1988) são instituições autônomas e independentes. Como lembra o ex-ministro do TCU, Bento José Bugarin, “o Tribunal de Contas como órgão de permeio entre os Poderes, tal como preconizado por Rui Barbosa¹⁵, que na Exposição de Motivos que precedeu sua criação referiu-se à Corte como corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, colocado em posição autônoma” (BUGARIN, 2000, p. 338).

Com essa rápida caracterização do TCU e TCEs, pretende-se analisar a trajetória histórica das instituições, até à CF (1988) e às mudanças originadas por ela. Não caberá aqui apontar todos os detalhes e elementos históricos da formação dos TCs. Apontara-se alguns elementos que permitem identificar a história da instituição, como uma história marcada por conflito de interesses, e também algumas mudanças institucionais (que serão importantes na análise das atribuições dos TCs na educação), como ressaltado pelo aporte teórico e metodológico do neoinstitucionalismo histórico.

É importante remontar, mesmo que brevemente, esse desenvolvimento histórico, a fim de compreender o que são os TCs, suas responsabilidades e identificar elementos relevantes. Em certa medida, ao analisar as disputas políticas, as relações com os diferentes agentes institucionais, se vê que é um processo marcado por um jogo de interesses e rupturas, influenciado por diversas transformações e expansão institucional até chegar à formatação que conhecemos hoje. Assim, o desenvolvimento das instituições é marcado por transformações gradativas e dependentes dos processos e contextos históricos.

Como é possível notar, ao reconstruir historicamente a formatação atual dos TCs, pode-se, então, conhecer o contexto institucional em que o objeto do presente estudo – a

meio do artigo 31º que escreve que “É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais” (BRASIL, 1988) dessa forma, a exceção fica por conta das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, isso se deve pela razão que esses tribunais existiam antes da CF (88)

15 Como será visto, a ideia original da criação de uma Corte responsável pelas contas no Brasil partiu inicialmente do então Ministro da Fazenda Rui Barbosa, responsável por criar as primeiras normas do tribunal. Na literatura especializada ele é considerado o grande pai criador da instituição.

atuação do TCE/SC nas políticas educacionais – se desenrolaram a partir da CF (88) e, principalmente com a aprovação do PNE (2014/2024).

3.1 – OS TRIBUNAIS DE CONTAS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS (1891 – 1967)

Se considera que a melhor maneira de explicar a história dos TCs é situar o contexto histórico e comparativo, levando em consideração as lições do neoinstitucionalismo, segundo o qual “é situar essa abordagem em um contexto histórico e comparativo, mostrando como a abordagem se originou e que ela é diferente de outras abordagens nas ciências sociais” (STEINMO, 2008, p. 160, tradução nossa). Assim, se precisa compreender como os TCs se originaram no Brasil, a fim de compreender a atuação e formação atual.

O discurso em volta dos Tribunais de Contas é que são instituições cruciais para o bom desenvolvimento do Estado, boa aplicabilidade dos recursos públicos, atuação contra o mal-uso do dinheiro público e fiscalização das contas do governo, favorecendo o crescimento e o desenvolvimento econômico, assim como o controle externo sobre o dinheiro público. Ressalta-se, portanto, que o avanço e desenvolvimento institucional é delineado por fatores políticos, econômicos e sociológicos que moldaram as posições e a trajetória.

Nessa conjuntura, as origens dos Tribunais de Contas, possuem uma história que nos remete à época do Império e aos primeiros anos da Proclamação da República. A história da instituição está atrelada a sua criação a nível federal. Com isso, Lopes Junior (2007) descreveu com detalhes o processo político de disputas em torno da criação do Tribunal de Contas da União (TCU). De acordo com o autor, o processo tem início desde a época da independência do Brasil, com discussões em torno da criação de uma corte para as fiscalizações das contas do império.

Segundo o cientista político, em 1831, o então ministro da Fazenda, Bernardo Pereira de Vasconcelos, apresentou um projeto para sua criação. Mais tarde, em 1840, o ministro desistiu da ideia, sustentado por uma política centralizada nas finanças públicas submetidas ao Tesouro régio. Na época, levando em consideração o contexto, foi apresentada “a derradeira proposta legislativa de criação do Tribunal de Contas, apresentada por Alves Branco, em 1845, nunca entrou em pauta de votação na Câmara, permanecendo esquecida por mais de 45 anos” (LOPES JUNIOR, 2007, p. 60). Se percebe, nesse contexto, uma disputa de interesses em torno dos orçamentos serem fiscalizados pelo Império ou por um órgão independente.

Dessa forma, segundo o portal institucional oficial do Tribunal de Contas da União¹⁶, somente com a Proclamação da República em 1889, por iniciativa do Ministro da Fazenda Rui Barbosa – que redigiu as normas do tribunal – o mesmo foi instituído pelo decreto n. 966 – A de 1890, pelo então Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil¹⁷, Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, cujas atribuições do TCU eram o exame, revisão e julgamento das receitas e despesas da República.

As atribuições do TCU mantiveram-se ao longo dos anos. Sua regulamentação se dava pelo Ministério da Fazenda, por meio de decretos. Essa situação só mudou com a Constituição Federal de 1891, quando o órgão saiu da normatização por meio de decretos e ganhou um status constitucional. Sendo instituído pelo artigo 89, como “um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença” (BRASIL, 1891).

Desta maneira, para alcançar seu objetivo, o TCU foi colocado no capítulo das “Disposições gerais”. Sua função era verificar as despesas antes de prestar contas ao Congresso Nacional (CN). Nas disputas e impasses políticos da época, o decreto nº966-A foi substituído pelo decreto N. 1.116 de 1892, que ampliou as funções do TCU com o poder de veto absoluto¹⁸. Nessa ocasião a “imagem do Tribunal de Contas, em virtude das circunstâncias desfavoráveis, dos primeiros anos da república, era a de um órgão de controle pouco eficiente, ocupando posição secundária no regime administrativo, fato que impôs sua reforma” (LOPES JUNIOR, 2007, p.70). Dessa maneira, em 1896, a Lei orgânica nº 392, reduziu o poder de atuação do Tribunal de Contas, introduzindo o veto relativo. Com isso, a instituição foi combatida pelos seus primeiros atos, por ter incomodado e freado o governo (LOPES JUNIOR, 2007).

Com o final de República Velha¹⁹, e com a promulgação da Constituição de 1934, as atividades do TCU tornaram-se judicantes, incorporando os elementos que já possuía, além de regulamentar a forma de escolha dos ministros. Nessa Carta Constitucional, é colocado no Capítulo VI, nomeado “dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais”:

16 <https://portal.tcu.gov.br/>

17 Nomenclatura utilizada pelo Decreto n. 966-A de sete de novembro de 1890. Optou-se por fazer esse uso, para demonstrar a longa trajetória e mudanças do TC.

18 O Veto absoluto era o poder de fiscalização antes da aplicação do recurso público, podendo, já constatando a falta de recursos e verbas, aplicar o veto absoluto.

19 Período compreendido pelos historiadores desde a Proclamação da República até a chamada Revolução de 1930. Na qual o país regido pela constituição de 1891 e era nomeado Estados Unidos do Brasil.

Art 99 – É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.

Art 100 – Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e terão as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema.

Parágrafo único – O Tribunal de Contas terá, quanto à organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria, as mesmas atribuições dos Tribunais Judiciários (BRASIL, 1934).

Speck (2000) lembra que o Tribunal de Contas é mencionado no mesmo capítulo no qual fazem parte o Ministério Público e os Conselhos Técnicos. Bugarin (2000) lembra que a Carta Constitucional deixava de inserir o tribunal em um dos poderes e o caracterizava como um órgão de cooperação do Estado.

Após a Constituição de 1934, a nova Constituição de 1937, não apresentou mudanças e manteve as orientações e formação do TCU, porém, a instituição é colocada no capítulo do Poder Judiciário. É mencionada brevemente:

Art 114 - Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Parágrafo único - A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei (BRASIL, 1937).

Entre as mudanças, na Constituição de 1946, o TCU é mencionado, pela primeira vez, no Capítulo dois, acompanhado do Poder Legislativo, na qual sua função é auxiliar o CN na fiscalização e execução dos orçamentos. Assim, “sem a contraposição democrática e constitucional entre as prioridades financeiras do Executivo e do Legislativo, o Tribunal de contas continuou ‘disfuncional’ como órgão intermediador não-autônomo das relações Executivo – Congresso. ” (LOPES JUNIOR, 2007, p. 73). Outra novidade, lembrada por Bugarin (2000), é o exame da legalidade das aposentadorias.

Nessa intensidade de mudanças, a Carta Constitucional de 1967, repetiu a anterior e o manteve no capítulo do Poder Legislativo. De acordo com o artigo 71:

A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 1º -O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos (BRASIL, 1967).

As novidades neste texto estão na expressão “Controle externo”, usado pela primeira vez. E na exigência de conhecimentos específicos para ser nomeado ministro do TCU, em que de “maneira genérica, a necessidade de o candidato possuir notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros e de administração pública” (TEIXEIRA, 2014, p. 9).

Para Lopes Junior (2007) manter o TCU no capítulo do Poder Legislativo foi um equívoco, mas o autor destaca importantes conquistas para a instituição, como: as auditorias financeiras e orçamentárias nos órgãos descentralizados da administração. Para o cientista político “isso representou um benefício à institucionalização e à atuação do tribunal, pois significou um aprimoramento técnico de seus quadros e a concentração de suas atividades fiscalizadores nos controles concomitante e a posteriori” (LOPES JUNIOR, 2007, p. 73).

A instituição percorreu um longo caminho até a sua atual estruturação, em um “país cuja história é marcada por diversas rupturas políticas (1889, 1930, 1937, 1945, 1964, 1969, 1985) a existência de órgãos públicos cuja vida alcança mais de meio século em média (57 anos²⁰) é sinal de sua consolidação institucional” (SPECK, 2013, p. 92). Demonstra-se que as oscilações estão ligadas ao regime político (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 746).

No interior desse cenário, a Constituição de 1988 é promulgada. Observa-se, que em relação aos TCs, a Carta Constitucional permaneceu com algumas características – como a dos Tribunais de Contas ligados ao Poder Legislativo – porém, teve sua jurisdição e competência ampliadas substancialmente, como se verá no próximo item. Além do fortalecimento dos Tribunais de Contas nos níveis estaduais.

3.1.1 – Tribunal de Contas após a Constituição de 1988

A CF de 1988 foi aprovada em um contexto de reabertura da democracia brasileira, após duas décadas do regime militar, em um processo de transição do autoritarismo para a democracia. Segundo Vianna et al. (1999) os debates constituintes foram iniciados sem uma

20 Importante esclarecer que o primeiro TC é montado em nível nacional em 1890, mas na média de Speck (2013) o autor faz uma média a partir da criação e idade de todos os Tribunais Estaduais de Contas.

clara de definição, ou seja, sem conhecer uma vontade prévia sobre quais rumos seguir. Segundo Rocha e Zuccolotto (2017) a redemocratização do Brasil e a CF (88) sinalizaram um novo marco nas instituições de *accountability* horizontal, nas quais tiveram suas funções reforçadas e ampliadas para desempenhar novas funções. Esse é também considerado o momento mais importante e crítico no “desenvolvimento dos TCs no Brasil, já que coloca esses órgãos em nova trajetória institucional, a da ordem democrática. Ela cria novas regras formais e gera práticas que, mesmo de forma lenta e gradual, têm altos custos políticos de reversibilidade.” (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 748).

Nessa concepção, as atribuições dos Tribunais de Contas, que vinham sendo ampliadas ao longo Textos Constitucionais anteriores, foram fortalecidas com:

A Constituição de 1988 preocupou-se em alargar o alcance da atuação do controle externo, prevendo que a ele se submetem não apenas a Administração Direta mas também a Indireta e qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, nos termos do parágrafo único do art. 70, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98. (BAGURIN, 2000, p. 340.)

Moraes (2006) argumenta que a CF (1988) foi generosa com as Cortes de Contas, ampliando suas atribuições e competências. Além disso, os TCs mantiveram as conquistas institucionais, oriundas das outras Constituições. Na atual CF são institucionalizados como órgãos de controle externo e auxiliares do Poder Legislativo. São mencionados na Seção “Da fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”. No artigo 31, define como órgãos de controle externo, com seguinte redação:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.

§ 1º O **controle externo** da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos **Tribunais de Contas dos Estados** ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente, sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Importante destacar, que, por mais que os TCs estejam na constituição próximos ao Congresso Nacional – como auxiliador – eles são caracterizados como órgãos independentes e autônomos, que não pertencem ao Poder Legislativo e a nenhum dos outros poderes, sendo institucionalizados como órgãos administrativos. Ainda é assegurado às instituições a mesma

independência e as mesmas garantias constitucionais que são dados ao Poder Judiciário, como: quadro pessoal próprio, salários, benefícios, aposentadorias e técnicos concursados.

Para Lopes Junior (2007), durante toda sua trajetória, os TCs acumularam experiência e modernizaram seus aparatos técnicos burocráticos. Na concepção do autor, os órgãos ainda sofrem com perda de autonomia por estar vinculado ao Poder Legislativo como auxiliador. O quadro a seguir mostra as funções dos TCs, de acordo com a CF de 1988:

Tabela 1: Funções do Tribunal de Contas

Apreciar	Contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio.
	Para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e aposentadorias
Realizar	Inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes
Fiscalizar	Contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe,
	Aplicação dos recursos repassados pela União
Prestar	Informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas
Aplicar	as sanções previstas em lei
Sustar	a execução do ato impugnado
Representar	Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.
Julgar	Contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Constituição Federal de 1988.

Bugarin (2000) classifica as funções básicas dos TCs em oito categorias: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. O autor ainda reconhece uma atuação pedagógica que serve para que os governantes não “cometam erros por falta de conhecimento. Quanto aos maus gestores, o conhecimento acerca das formas de atuação do Tribunal e das consequências no caso de prática de ato de gestão irregular pode inibir aqueles que não têm tanta preocupação com o uso dos recursos públicos” (BUGARIN, 2000, p. 345).

No que se refere às punições, Moraes (2006) destaca que os avanços oriundos, por meio da CF (88), que “além de punir irregularidades ocorridas em exercícios anteriores,

passou a analisar os atos administrativos de forma preventiva, onde suas orientações, quando não atendidas, passaram a ser motivo de punição dos responsáveis” (MORAES, 2006, p. 35).

A CF (88) ainda define a forma de escolha dos seus membros. Com pré-requisitos:

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior. (BRASIL, 1988)

Assim, o TCU é dirigido por um colegiado, que é constituído de nove ministros, que são escolhidos um terço por indicação do Presidente da República, indicados em lista tríplice e aprovados pelo Senado Federal. Os outros dois terços são escolhidos pelo Congresso Nacional. No caso dos TCEs e TCDF são compostos por sete membros, nomeados de conselheiros. Os TCMs têm cinco conselheiros.

Os ministros, de acordo com a CF (88), possuem as mesmas garantias, impedimentos, vantagens e vencimentos dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, assim como pensão, aposentadorias e vitalidade no cargo. Speck (2013) argumenta que a vitalidade no cargo, até certo ponto, é importante pois impediu a politização das decisões das Cortas.

Além disso, as especificidades dos TCEs são definidas pelas Constituições Estaduais, sempre em respeito a CF (88), na qual define-se que “aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios” (BRASIL, 1988), portanto, válido para todos os Tribunais de Contas.

Conforme citado anteriormente, a CF (88) proibiu a criação de TCs em nível municipal. Portanto, cabe aos TCEs o julgamento, acompanhamento e fiscalização, tanto das contas e atos administrativos dos prefeitos municipais quanto dos governadores estaduais.

Em síntese, a CF (88) não trouxe muitas novidades. As instituições mantiveram as atribuições e prerrogativas anteriores e acrescentou novos aspectos. Destaca-se, a institucionalização como um órgão auxiliar do Poder Legislativo, as garantias igualadas às do Poder Judiciário, a forma de escolha dos membros, e quadro pessoal próprio concursado. Em suma, a tabela a seguir resume as atribuições e mudanças longo dos Textos Constitucionais:

Tabela 2: Os percalços institucionais dos TCs brasileiros (1891 - 1967)

	Constituições				
	1891	1934	1937	1946	1967
Atribuições constitucionais	verificar a legalidade das contas do executivo.	verificar a legalidade das contas do executivo.	verificar a legalidade da execução orçamentária e dos contratos celebrados pelo executivo.	verificar a legalidade das contas do executivo, bem como a concessão de aposentadorias, reformas e pensões.	verificar a legalidade das contas do executivo e realizar auditorias nas entidades fiscalizadas.
desenvolvimento	↔ (Mantém)	↕ (avança)	↕ (avança)	↕↕ (avança/recua)	
Requisitos para se tornar ministro conselheiro	não consta.	não consta.	não consta.	Ter no mínimo 35 anos de idade e gozar plenamente dos direitos políticos.	idade mínima de 35 anos, idoneidade moral, notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração PÚBLICA.
desenvolvimento	↔ (Mantém)	↔ (Mantém)	↕ (avança)	↕ (avança)	
Forma de recrutamento ministro/conselheiro	nomeados pelo executivo com aprovação do Legislativo.	nomeados pelo executivo com aprovação do Legislativo.	nomeados pelo executivo com aprovação do Conselho Federal.	nomeados pelo executivo com aprovação do Legislativo.	nomeados pelo executivo com aprovação do Legislativo.
desenvolvimento	↔ (Mantém)	↘ (recua)	↕ (avança)	↔ (Mantém)	
Garantias a ministro conselheiro	só perderiam o cargo por sentença judicial.	Mesmas oferecidas aos ministros da Corte suprema.	Mesmas garantias que aos ministros do supremo Tribunal Federal.	Mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos destinados aos juízes do Tribunal Federal de recursos.	Mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos ministros do Tribunal Federal de recursos.
desenvolvimento	↕ (avança)	↔ (Mantém)	↔ (Mantém)	↔ (Mantém)	

Fonte: Reprodução LOUREIRO, TEIXEIRA e MORAES (2009)

Além das Cartas Constitucionais, existem dois momentos importantes na história e desenvolvimento institucional dos TCs, o que se convencionou chamar de modernização dos Tribunais de Contas (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009; TEIXEIRA, 2014; ROCHA; ZUCCOLOTTO, 2017). São dois processos: a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000 e o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX). Não cabe aqui uma análise profunda

desses processos, o que fugiria do tema proposto nesse estudo. Com isso, empreende-se a tarefa de caracterizar esses processos e compreender como eles nos ajudam no desenvolvimento do presente estudo.

Nesse sentido, a LRF (2000) veio reforçar a importância do controle externo e dos TCs. Foi aprovado pela Lei Federal Complementar N. 101 em maio de 2000. Estabelece os parâmetros sobre o gasto e gestão pública, voltadas para responsabilidade na gestão fiscal, nas ações de planejamento e transparência. Dessa forma, o artigo primeiro da lei assim esclarece:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000)

A importância da LRF (2000) ainda se dá, pela razão que ela foi proposta em um período marcado por crises financeiras (1997 e 1998) conforme lembra Loureiro, Teixeira e Marco (2009). Para a implantação da lei, se exigiu que iniciasse uma reestruturação e modernização tecnológica dos TCs. Nesse contexto, os TCs se tornaram peças fundamentais para o sucesso da lei, além disso, o governo federal envolveu-se de forma particular com o processo de sua reestruturação (LOUREIRO; TEIXEIRA; MARCO, 2009). Durante a tramitação da lei no Congresso Nacional e no Senado, os TCs foram caracterizados como os principais responsáveis pela aplicabilidade da Lei.

Para Moraes (2006) isso fortalece os Tribunais de Contas como guardião do dinheiro público e da LRF, exigindo uma gestão mais moderna e eficiente. Entre as atribuições estão:

dois tipos de punição: um de cunho administrativo, limitando a ação do governante quando não cumprir adequadamente as regras; e outro de natureza político jurídica, cujo objetivo é punir no âmbito político, com retirada de direitos políticos ou do governante do próprio cargo, procurando também estabelecer penas cíveis e criminais aos que desrespeitarem a LRF, indicando que os tribunais de contas serão os órgãos encarregados de fiscalização do cumprimento destas novas regras. (MORAES, 2006, p. 13)

Dado todo esse contexto, remete-se às ideias de Hall e Taylor (2003) que ressaltam o papel do acúmulo de experiência e pressões advindas da sociedade no processo de desenvolvimento institucional. Dessa forma, operando em condições sociais específicas, os

TCs ganharam mais destaque, principalmente para implementar a LRF. Em outros termos, confirma-se como os guardiões da lei e a exigência de uma atuação moderna. Dentro desse contexto, teve início, entre os anos 2006 a 2012, o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX).

O PROMOEX possuiu como objetivo fortalecer o sistema de controle externo. Contou com ideias de aperfeiçoamento das relações interinstitucionais e intergovernamentais, buscando responder às novas condições sociais, políticas e institucionais. As ações foram tanto feitas em níveis locais e nacionais, assim “as ações nacionais foram voltadas ao desenvolvimento de vínculos interinstitucionais entre os TCs e destes com o Governo Federal.” (ROCHA; ZUCCOLOTTO, 2017, p. 75.). Nesse contexto, tinha como objetivo o desenvolvimento de soluções e cooperação técnica para o sucesso na aplicação da LRF.

O programa contou com a participação dos 33 TCEs. Foi coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A propensão do programa, foi uma redefinição das metodologias e técnicas no procedimento de controle externo, ao planejamento estratégico e administrativo, gestão tecnológica da informação, gestão pessoal e adequação da política institucional (ROCHA; ZUCCOLOTTO, 2017) que seriam padrão para todas as Cortes de Contas. Segundo o convênio firmado, só o Tribunal de Contas de Santa Catarina fez um investimento global de R \$5.715.987, 46.

Nesse balanço se percebe que ao longo da sua história e desenvolvimento institucional, os TCs passaram por diversas variações nas suas atribuições e no rol das suas competências. Mesmo com as modificações, as instituições conseguiram conservar sua importância e estabilidade ao longo do tempo. Além disso, adquiriu novas funções: ganhou destaque na defesa da LRF e modernizou sua forma de atuação, por meio da PROMOEX.

Não há como negar, analisando todo esse contexto exposto, que os desenvolvimentos dos TCs foram alterados conforme o contexto político, social e sociológico, uma vez que grandes mudanças na instituição passaram pelo Estado democrático e períodos ditatoriais. Demonstra-se toda a complexidade que as instituições adquiriram. Confirma-se a ideia que as instituições influenciaram e foram influenciadas pelo comportamento dos seus membros. Dessa forma nos aproximamos da ideia de Steinmo (2008) que “eventos políticos acontecem dentro de um contexto histórico, que possui uma consequência nas decisões e eventos.” (STEINMO, 2008, p. 164, tradução nossa).

3.2 – AS DISCUSSÕES EM VOLTA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.

Os Tribunais de Contas – tanto o da União como os Subnacionais – estão em volta de discussões, que apresentam dimensões importantes para análise e compreensão sobre a atuação e a trajetória institucional. Com isso, pretende-se, brevemente, caracterizar alguns aspectos importantes, permeando a ideia controle externo e fiscalização.

A razão disso, deve-se às diversas formas que os TCs foram tratados ao longo da história pela literatura especializada. Visto que os estudos sobre o TCs estarão inseridos em diferentes campos, como do Direito, da Administração Pública e o das Ciências Sociais. Com isso, são discutidas duas problemáticas centrais: o caráter Jurídico e administrativo das suas decisões e a busca por reconhecimento social e institucional.

3.2.1 – Tribunais de Contas: órgãos do Judiciário ou administrativos?

A primeira discussão sobre os TCs aborda sua dupla natureza: administrativa e jurídica. Debate próximo a Judicialização da política. Essas discussões partem da CF (88) que concedeu mais autonomia ao poder Judiciário e aos órgãos de controle. Dessa forma, receberam competências que antes eram de responsabilidade exclusiva do Executivo e do Legislativo (MOTTA, 2012), esperou-se que o campo Jurídico, por exemplo, resolveria conflitos inerentes a esses campos.

A discussão sobre o crescente poder do Direito nas organizações e a relação entre os poderes, fez com que o Poder Judiciário surgisse como uma alternativa para resolução dos problemas coletivos. Esse novo quadro institucional é o que Vianna et al. (1999) chamou de Judicialização da política. Lopes Junior (2007) segue na mesma linha, argumentando que as relações entre administração e os cidadãos ou a fiscalização por entidades autônomas - organizadas em estruturas quase judiciais (e nesse quesito o autor menciona os TCs) - é o processo de Judicialização da política “de dentro” ou “interna”. Motta (2012) ainda caracteriza como o fortalecimento do Judiciário e dos agentes jurídicos em relação ao Legislativo, como um processo de inclusão desses agentes na esfera política e nas decisões sobre a esfera civil.

Ainda, segundo Motta (2012) o Judiciário veio a se firmar como um espaço de resolução de conflitos e travando relações nem sempre harmoniosas entre os poderes. Vianna

et al. (1999) ainda considera que o juiz e a lei tornaram-se referências para indivíduos isolados socialmente, assim a Judicialização da política é um mero indicador de que a justiça, como um último refúgio de um ideal democrático desencantado (VIANNA et al. 1999). Motta (2012) segue a mesma análise, que “instituições do direito se tornaram expressivos canais de representação entre a sociedade e o Estado, constituindo, dessa forma, um novo cenário da democracia brasileira” (MOTTA, 2012, p. 265).

Vianna et al. (1999) lembra que a posição do Judiciário começou no processo de coadjuvante e tornou-se um guardião da Carta Constitucional e dos direitos sociais. Hoje, o sistema jurídico, segundo Janini e Celegatto (2018), envolve-se com o problema não apenas ter explícito esses direitos, mas precisa concretizar e fazer com que o cidadão possa usá-los. Para eles “deve-se buscar, por meio do Estado, a efetivação desses direitos, com a implementação de políticas públicas, afirmando os fins e valores positivados no texto constitucional.” (JANINI; CELEGATTO, 2018, p. 74).

São vários os mecanismos que o Judiciário utiliza no processo de Judicialização da política. Segundo os pressupostos de Junior Lopes (2007) o processo também acontece pelas vias internas por meio do controle e fiscalização das atividades (financeiras) do Estado por instituições autônomas, como os TCs. O autor caracteriza duas formas principais do processo de Judicialização da política: o “controle da legalidade e a revisão dos atos normativos ou administrativos pelo Judiciário” (LOPES JUNIOR, 2007, p. 38). Isso resulta de um controle abstrato da constitucionalidade das leis mediante novos agentes jurisdicionados ou uma comunidade de intérpretes (VIANA, et al. 1999).

É dentro de toda essa discussão, que se insere os Tribunais de Contas, já que estão no centro da disputa entre os dois polos: a natureza jurídica e a natureza como órgão administrativo. Ou seja, na primeira corrente, caracterizado como uma instituição enredada ao processo de Judicialização da Política (LOPES JUNIOR, 2007) e por outro lado, como órgão técnico, administrativo e independente dos outros Poderes (JANINI; CELEGATTO, 2018).

Destacamos que não pretendemos caracterizar os TCs como pertencentes ao Judiciário ou não, mas apenas apontar as discussões em sua volta, a fim de demonstrar a importância e destaque que vem conquistando devido a sua atuação. Importante ressaltar que os regimentos internos os nomeiam como um “órgão técnico, especializado e independente”, que não faz parte do Judiciário e que suas decisões são administrativas.

Segundo Janini e Celegatto (2018) as instituições não pertencem a nenhum dos três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), segundo esse argumento, os TCs são órgãos administrativos, com a expertise em fiscalização do gasto público, suas decisões são tomadas por um Plenário.

Porém, no argumento desenvolvido por Lopes Junior (2007), os TCs representam a Judicialização da política por meio da vertente interna (ou seja, por meio das instituições de Controle Externo), constituindo mecanismos de controle nas áreas fiscais e orçamentárias. Parte desse argumento vem do longo da história e atribuições da instituição: como acompanhamento da legalidade dos gastos, julgamento de contas e análise de processos. Ainda segundo o autor, os TCs têm passado por transformações, que mesmo após a promulgação da CF (88) “reproduziu o equívoco recorrente dos textos constitucionais desde 1946, institucionalizando o TCU como órgão auxiliar do CN, e não como um órgão judicante e autônomo” (LOPES JUNIOR, 2007, p. 86).

Em paralelo, argumenta-se que a CF (88) permite um “quadro próprio de pessoal (art. 73), Ministros com as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 73, § 3º) e lei própria de auto-organização.” (JANINI; CELEGATTO, 2018, p. 78). Assim, como a autonomia para seu funcionamento e as mesmas garantias do Poder Judiciário.

Além disso, pela lógica do discurso ligado ao campo jurídico, os Tribunais de Contas se firmam como defensores do bom uso do dinheiro público e guardiões da LRF, garantindo que as obrigações constitucionais sejam alcançadas, por meio do controle e fiscalização.

Contrariando essas ideias, por outro lado, para Iocken (2015) o controle da administração pública e as novas políticas públicas inauguraram uma nova etapa e agregaram novos desafios para os TCs, que só estão exercendo seu papel constitucional como órgão de controle externo, independente e de administração pública:

No âmbito dos tribunais de contas, a fiscalização operacional vem alcançando espaço crescente após a Constituição de 1988. Sua análise compreende a avaliação do cumprimento dos programas e ações de governo e do desempenho das unidades e entidades jurisdicionadas ao tribunal de contas, no que se refere aos seus objetivos, metas e prioridades, bem como à alocação e uso de recursos disponíveis. (IOCKEN, 2015, p. 8)

Nessa análise, é reafirmado os TCs como órgãos de natureza administrativa, verificando a eficácia no emprego do dinheiro público por meio de controle e fiscalização dos

recursos públicos. Janini e Celegatto (2018) argumentam que “se destaca a importância do Tribunal de Contas como órgão fiscalizador do uso do dinheiro público, proporcionando sua aplicação eficiente direcionada à concretização dos direitos sociais com vistas a reduzir as desigualdades sociais.” (JANINI; CELEGATTO, 2018, p. 75).

Nessa mesma linha de análise, Iocken (2015) argumenta que os Tribunais de Contas identificam as irregularidades na administração pública, deixando a cargo da própria administração a correção de desvios ou malversação. Costa (1958) esclarece que existem duas funções: jurisdicionais de natureza judicante e função meramente administrativa:

primeiro caso, as decisões dos Tribunais de Contas passam em julgado, sendo insuscetíveis de alteração mesmo pelo Poder Judiciário; no segundo caso, as decisões dos Tribunais de Contas não fazem coisa julgada, podendo ser alteradas pela própria Administração Pública, em determinadas hipóteses, através de ato retificatório ou anulatório que virá a registro final do próprio Tribunal, ou podendo ser alteradas pelo Poder Judiciário, através de recurso de qualquer interessado (art. 141, § 4.º, da Constituição federal), sendo a sentença da Justiça obrigatória, também, para o Tribunal de Contas. (COSTA, 2003, p. 57)

Para Janini e Celegatto (2018), os TCs exercem um papel indispensável à democratização da sociedade – importante para que os preceitos fundamentais – e a finalidade do investimento do dinheiro público, baseada em uma avaliação puramente administrativa.

Essa visão, de órgão público administrativo sem características judicantes, ainda é debatida por Lopes Junior (2007) que argumenta que os TCs vêm se legitimando e firmando como um órgão do campo jurídico, priorizando assuntos referentes aos tributos, administração e aspectos financeiros do controle externo das políticas públicas, portanto:

Em verdade, a Judicialização da política pelo TCU representa uma reforma institucional de alto impacto econômico e financeiro, mas de baixíssimo impacto ou custo político, pois a racionalidade “técnica” dos procedimentos de cunho judicial afasta os híbridos das disputas partidárias. A especialização judiciária do TCU para o julgamento de causas relacionadas à gestão financeira do Estado constitui mecanismo de sistematização de normas e fins coletivos que compõem uma estrutura de estrangimentos e alternativas racionais às atuações individuais ou coletivas. (LOPES JUNIOR, 2007, p. 117)

Em suma, para os agentes que consideram os TCs como instituições Jurídicas ou muito próximo ao Sistema Jurídico – ideias aqui expressas principalmente pelos estudos de Lopes Junior (2007) - parte-se do princípio que vem se firmando e legitimando com características judiciais, consolidando-se como defensora contra a malversação do dinheiro público, portanto, participando assim do processo de Judicialização da política.

Para os agentes como Iocken (2015), Janini e Celegatto (2018) e Costa (2003) os TCs se firmam e atuam como instituição vinculado ao controle administrativo, exercendo apenas suas funções fixadas na Constituição de 1988. Em toda essa discussão, Bugarin (2000) argumenta que, no plano formal, não existe dúvida que o TC se situa no Poder Legislativo, conforme fixado na CF (88), detentor de autonomia administrativa e financeira.

Ainda na análise de Bugarin (2000) em caso de identificação de irregularidades no julgamento das contas, é função do Poder Judiciário investigar essas ocorrências. As funções dos TCs são restritas ao acompanhamento e fiscalização das contas.

Entretanto, percebe-se que essa abordagem é dificultosa, visto toda a natureza de atuação das instituições, além dos diferentes agentes políticos e grupos de interesse com posições divergentes. Dessa forma, acompanhamos a visão dos neoinstitucionalistas históricos em que os agentes “veem as instituições como produtos desenvolvidos a partir de luta entre os agentes desiguais” (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 19, tradução nossa), visto as mudanças e configurações em torno do TCs.

Além disso, como se perceber, esses discursos estão atrelados ao campo de conhecimento. Para agentes ligados ao campo do Direito, em grande maioria, os TCs só exercem suas funções jurisdicionais administrativas. Já sua natureza jurídica e pertencente ao processo da Judicialização da política é uma discussão recente e está ganhando destaque no campo da Ciência Política, por essa razão, atenta-se com maior frequência no texto a essa problemática.

3.2.2 – A constante busca por reconhecimento

Outra discussão é que o trabalho desenvolvido pelos TCs, em grande medida, ainda é pouco conhecido pela sociedade civil, o que segundo Fernandes (1999) faz com que os órgãos possam serem submetidos a pressões políticas e encontrem dificuldades no reconhecimento e no seu desempenho. Para Vianna (2007) ainda existe pouca pesquisa no campo da Sociologia da Ciência Política sobre os TCs. Nesta pesquisa, verifica-se que nos últimos anos a Corte de contas vem ganhando destaque como nos estudos, na qual destaca-se os trabalhos de Arantes; Abrucio e Teixeira (2005); Lopes Junior (2007); Loureiro; Teixeira; Moraes (2009); Speck (2013); Teixeira (2014, 2020).

Nesse contexto, Arantes, Abrucio e Teixeira (2005) indicam a importância das instituições, uma vez que o Ministério Público (MP), por exemplo, utiliza de grande parte dos estudos e apontamentos dos TCs para seus pareceres. Entre os integrantes do MP “a receptividade em relação à parceria institucional foi impressionante: nada menos do que 90,7% colocaram-se a favor de algum tipo de ação conjunta entre o Ministério Público e o TC e apenas 7,4% não apoiam a ideia” (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005, p.64).

O mesmo estudo ainda aponta que existe uma visão extremamente politizada das instituições, isso se deve ao nível de autonomia e importância dos TCs que “variou no transcorrer dos anos, tendo sido constantes os esforços da instituição para a ampliação da sua independência funcional e competência judicantes” (LOPES JUNIOR, 2007, p. 17). Nesse contexto, a busca pela legitimidade e ampliação da independência, pelos TCs, serve para rememorar a dimensão simbólica.

Nessa conjuntura, Melo (2017) esclarece que os TCs, enquanto órgãos de controle externo, têm procurado ampliar a suas ações, assim passaram a verificar as prestações dos serviços e desempenhos dos órgãos públicos. Para Speck (2013) esses processos estão vinculados ao reconhecimento da instituição perante a sociedade, que em diversas ocasiões a instituição foi acusada de ser pouco eficiente e distante da sociedade:

Dentro desta nova conjuntura a imagem dos TCs junto à sociedade sofreu. Os TCs herdaram do passado a imagem de um órgão pouco eficiente e dependente do poder executivo. A imprensa não poupou os TCs, com manchetes como estas: “Durante décadas, o Tribunal de Contas da União (TCU) serviu como uma espécie de aposentadoria de luxo para políticos em fim de carreira.” (SPECK, 2013, p. 93)

Com a atuação na análise das políticas públicas, segundo Janini e Celegatto (2018) os TCs tornam-se importantes, uma vez que podem proporcionar um maior controle social e integração com outros órgãos. Destacando-se sua atuação contra a malversação do uso do dinheiro público. Arantes, Abrucio e Teixeira (2005) apontam que essa função na avaliação de políticas públicas vai desencadear e assumir um novo e mais significativo papel.

É dentro de todo esse ambiente, que os TCs vão atuar para melhorar a sua imagem perante a sociedade e aos órgãos próximos, isso é: um movimento importante de ser destacado, posto que os TCs buscam uma maior legitimidade e uma atuação mais ativa. Nessa arena de disputas e discussões, os TCs buscam mecanismos que avancem nessa direção, como ir além da análise dos aspectos da gestão fiscal e efetivando sua atividade também na eficácia das políticas públicas, como aponta Melo e Paiva (2017).

Nessas condições tornam-se comum “os acordos técnicos de cooperação entre os tribunais de contas e outros órgãos da administração pública, como forma de diminuir as dificuldades de atuação dos tribunais de contas e dos outros órgãos participantes do acordo.” (MELO; PAIVA, 2017, p. 365). Nos últimos anos os TCs exploraram diversos caminhos para se aproximarem da sociedade civil que “visam aproximar a sociedade do próprio trabalho de auditoria, recorrendo aos cidadãos como sentinelas da investigação. E por último adotam a sociedade civil como o próprio cliente do trabalho de auditoria, dirigindo-se a ela diretamente com os seus achados” (SPECK, 2013, p. 91). Importante ressaltar, que essa temática já era regularizada na CF (88), mas, vem se fortalecendo apenas nos últimos anos.

Dentro desse itinerário inovador, Speck (2013) aponta que poucos sítios eletrônicos oficiais dos tribunais informam de forma clara e acessível sobre sua atuação, mesmo que de forma geral “pode-se afirmar que os TCs têm utilizado seus *websites* como um instrumento para aumentar a visibilidade da instituição e para manter uma comunicação mais efetiva com os órgãos fiscalizados e com a sociedade” (MORAES, 2006, p. 99).

Ao fazer um levantamento sobre a atuação dos TCs no campo educacional, pode se perceber o mesmo apontado como por Speck (2013) e Moraes (2006), que alguns sítios eletrônicos são poucos interativos e de difícil acesso ao procurar informações. Destaca-se, neste estudo, os Tribunais de Contas de Santa Catarina e São Paulo que possuem uma maior facilidade de acesso. Isso aumenta a visibilidade das instituições, uma vez que apresentam páginas mais interativas e documentações com linguagem mais acessível para a população. Ressalta-se que “vários tribunais demonstraram criatividade e iniciativa em explorar novos caminhos na transparência e acessibilidade dos produtos produzidos pelos auditores para a sociedade civil” (SPECK, 2013, p. 97). A falta de páginas interativas, pode ser um dos pontos indicativos dessa falta de contato com a sociedade civil e a mídia.

Outro movimento, é a institucionalização das ouvidorias, mecanismo pelo que a população pode interagir e denunciar práticas consideradas abusivas dos governantes. Segundo Moraes (2006) apesar de na CF (88) estivesse mencionada a criação delas, isso só se efetivou após a LRF, sendo que o primeiro tribunal a criar uma ouvidoria foi o do Pernambuco em 2000. Dessa forma:

Na medida em que os TCs ganham reconhecimento pelo público, ignorar as decisões dos TCs se tornará mais difícil e custoso para outros atores. A legitimidade do TC junto à sociedade, somada ao conhecimento do seu trabalho exercerão uma pressão sutil, porém constante sobre a Assembleia Legislativa, para que vote sem demora os

pareceres sobre as contas do governo; sobre os Tribunais de Justiça, para que mantenham as decisões dos TCs e apreciem de forma célere os questionamentos dos acusados; e sobre os outros órgãos de controle no acolhimento das representações dos TCs com a devida prioridade. (SPECK, 2013, p. 99)

Avaliando a intensidade das incorporações e mudanças do posicionamento dos TCs - em busca de reconhecimento e atingir as exigências postas no Texto Constitucional - Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) lembram de outros serviços, como a escola de contas, disque denúncia, canais dos cidadãos. Algumas Cortes também apresentam redes sociais como *Instagram*, *Twitter*, *Facebook* e *YouTube*. Muitas dessas mudanças, envolvem o aumento da disponibilidade de documentações em linguagem compreensível para sociedade, padronização de procedimentos técnicos e operacionais. Os autores ainda apontam mudanças em relação à transparência, em que foi facilitado o acesso às prestações de contas, através da criação de um portal da transparência, herança da Lei de Acesso à informação (LAI/2000).

Essas tentativas de reconhecimento e até mesmo mudanças na forma de integração com a sociedade, por mais que registrem avanços, segundo Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020) o nível de permeabilidade, de modo geral, pela sociedade ainda é fraco. Os Tribunais de Contas em média ainda são “instituições ainda insuladas, e conseqüentemente, pouco democratizadas” (ROCHA; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2020, p, 214).

Dentro de todo esse itinerário inovador, como é ressaltado por Rocha e Zuccolotto (2017), a instituição sofre resistências, isso referente a alguns agentes institucionais estarem inclinados a lutar pela manutenção e conservação das instituições como elas estão e influenciando que as medidas não sejam incrementadas, por mais que os agentes reconheçam que a atuação sofreu modificações ao longo dos anos. Isso se remete aos ensinamentos de Skocpol (1985), em que, alguns relacionamentos no interior das instituições (entre os agentes institucionais) são impermeáveis a curto prazo e resistentes às mudanças.

Notoriamente, a história dos TCs é secular, modos de comportamento foram perpetuados ao longo da trajetória, porém, as novas atribuições legitimadas pela CF (88), LRF e a LAI – que ainda são recentes – engendram novas demandas e posicionamentos.

Os TCs, internamente, ainda realizam cursos de capacitação para conselheiros sobre políticas públicas “com o objetivo de fortalecer a capacidade de trabalho desses conselheiros; assim como um conjunto de cursos e palestras sobre o uso do dinheiro público e o papel que o cidadão pode desempenhar como fiscal” (TEIXEIRA, 2014, p. 11).

Esse momento, ainda é importante devido a dois fatores: a busca por reconhecimento social e além disso, afastar a imagem de que “as decisões dos TCs estariam politicamente enviesadas (favorecendo ou prejudicando governos, dependendo da orientação política), e as instituições seriam usadas para o clientelismo político (salários exorbitantes, cargos em comissão em excesso)” (SPECK, 2013, p. 2013).

Nessa forma de análise, portanto, é possível verificar que o desenvolvimento histórico, contato com a sociedade e o acompanhamento de políticas públicas vem sendo gradativamente reformulados e implementados, mostrando que os TCs estão em um processo de constante desenvolvimento institucional, mesmo que de forma lenta e gradativa. Algumas funções foram atribuídas e outras vem se consolidando. No acompanhamento de políticas públicas, por exemplo, não se trata legalmente de uma novidade e sim, que só agora, depois de mais de 30 anos da CF (1988), vem sendo incorporado e materializado na prática.

Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020) mostram que recentemente os TCs passaram a defender de maneira mais enfática a representação democrática, incorporando discursos sobre transparência e controle social. Por mais que a imagem dos TCs ainda é de uma estrutura fechada e até mesmo permeada de mistérios e diferentes discursos sobre sua atuação, assim “se por um lado, os TCs se mostram fundamentais para a democracia, por outro, podem, dadas as duas características de dominação racional-legal, ameaçar a própria democracia, escondendo seus conhecimentos” (ROCHA; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2020, p. 403).

É dentro de todo esse contexto, em grande medida inovador, que os TCs encontram o Plano Nacional de Educação (PNE), sendo mais uma chave na tentativa de aproximação com a sociedade. Dessa forma, o TCE/SC busca legitimidade social passando a ter um novo padrão de atuação no campo educacional, incorporando condições não apenas de fiscalizar, como também no acompanhamento e monitoramento das metas e estratégias do atual PNE (2014/2024). Essa sua aproximação, com o PNE, será discutida com maior profundidade.

3.3 – TRIBUNAL DE CONTAS EM SANTA CATARINA

Diante de tudo que foi mencionado, vê-se que as funções dos TCs foram alteradas significativamente ao longo dos anos. A visão, enquanto órgãos de controle vem sofrendo uma série de mudanças, visando um maior reconhecimento nas suas atuações, separada de uma visão politizada e até certo ponto ineficaz perante a sociedade. Em diversos momentos, os

TCs apresentaram-se como órgãos caracterizados como braço do Executivo, do Judiciário, ao lado dos chamados “Órgãos de cooperação” e, por fim, auxiliares do Poder Legislativo. Ou seja, uma trajetória institucional que gera incertezas sobre sua atuação. Dessa forma, a CF (88) fixa a caracterização como órgãos independentes e autônomos, porém ao mesmo tempo, auxiliares do CN e no caso dos TCs Subnacionais, das Assembleias Legislativas.

Conforme já mencionado anteriormente, além do TCU – que é responsável pelas prerrogativas e auxílio ao nível federal – existem os Tribunais de Contas Estaduais, em cada unidade da federação e no Distrito Federal. A seguir, passamos abordar a Corte Catarinense.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) foi criado²¹ no dia 04 de novembro de 1955, pelo então governador, Irineu Bornhausen (UDN²²), pela Lei número 1366 de 1955. Importante, nesse momento, destacar que a Constituição Federal de 1946 já previa que a administração financeira dos estados seria fiscalizada por Tribunais Estaduais, institucionalizados como auxiliares das Assembleias Legislativa de cada estado.

Atualmente, o TCE/SC é normatizado pela Constituição Estadual de Santa Catarina, de 1989 (CE/1989). Também, é regido pela Lei complementar número 202, de 15 de dezembro de 2000, que institui a Lei Orgânica do TCE/SC. É definido como “órgão de controle externo”, com as seguintes funções:

Apreciar as contas prestadas; julgar as contas dos administradores; apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal; fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado a municípios; responder a consultas sobre questões relativas à matéria sujeita à sua fiscalização; exercer o controle fiscal do Estado e municípios catarinenses. (TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA, 2000)

As atribuições são basicamente as mesmas previstas pela CF (88), como a escolha dos conselheiros, a independência financeira, aposentadorias e salários igual as garantias previstas para o Poder Judiciário catarinense.

O TCE/SC atua e tem jurisdição para análise administrativa e financeira nos 295 municípios de SC, além do governo estadual. Possui sede no centro de Florianópolis. Importante lembrar, que nenhuma cidade possuía TCMs até a CF (88).

21 De acordo com o próprio site da instituição. <http://www.tce.sc.gov.br/content/hist%C3%B3ria> acesso: 27 de jul. 2019

22 União Democrática Nacional. Partido político extinto em 1965.

3.3.1 – A composição do TCE/SC

Atualmente, segundo dados disponíveis no portal eletrônico da instituição, as contas do Governo e dos municípios são julgadas por um Tribunal Pleno (TP) que é composto por sete conselheiros. O processo de escolha desses conselheiros é feito da seguinte maneira: quatro pela Assembleia Legislativa (ALESC) e três pelo Governador do Estado (que passam pela aprovação da ALESC). O Governador, de acordo com o artigo 61 da Constituição Estadual, tem que escolher dois entre os auditores e membros do Ministério Público de Contas de Santa Catarina (MPC/SC), que são indicados por meio de uma lista tríplice.

Além dessas indicações, o colegiado possui mais três integrantes, que são chamados Conselheiros Substitutos, que são escolhidos entre os auditores (nomeados após a aprovação em concurso público e prova de títulos) e que assumem assento no TP.

De acordo com o Regimento Interno, a função dos auditores é atuar como relatores dos processos e substituir conselheiros em caso de afastamentos legais, aposentadoria e vacância do cargo. Fora os três auditores que possuem assento no TP, o TCE/SC possui outros 299 auditores. Portanto, o quadro pessoal ainda é composto por um total de 63 cargos comissionados (exercem atividades de assessoramento, direção e chefia) e 439 efetivos (concursados que exercem atribuições de apoio técnico e administrativo). Os números totais de funcionários e os graus de escolaridade estão detalhados e ilustrados na tabela abaixo:

Tabela 3 Quadro de pessoal do Tribunal de Contas de Santa Catarina

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA				
Junho/2020	Ocupados	Vagos	Com Pós Graduação	Total
Nível Superior	298	250	291	548
Nível Médio	36	69	25	105
Nível Básico	19	12	0	31
Totais	353	331	316	684

Reprodução Portal da Transparência do TCE/SC

Destaca-se com esse quadro a proporção alta de servidores com Ensino Superior (ES), cerca de 85%. Desses com ES, que possuem Pós-Graduação, são 70 doutores e seis mestres. O Tribunal ainda conta com cinco servidores cursando Mestrado e dois o Doutorado. Todos

esses dados estão no Portal da Transparência da instituição, disponibilizados via sítio eletrônico oficial e de acesso público.

Voltando ao processo de escolha dos conselheiros do TCE/SC, de acordo com a CE (1989), por meio do artigo 61, a nomeação tem que satisfazer, ainda, os seguintes requisitos:

Mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior. (CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE SANTA CATARINA, 1989)

Todas as decisões são tomadas pelo Tribunal Pleno (TP), que se reúne duas vezes na semana ou por reunião extraordinária. Assim, um conselheiro é responsável por auditar uma conta pública e emitir seu parecer – pela aprovação, reprovação ou aprovação com ressalva – sobre um determinado processo ou a prestação de contas. Em SC, o Tribunal Pleno é composto de acordo com as características acima supracitadas e conforme a tabela quatro:

Tabela 4: Conselheiros e Auditores do Tribunal de Contas de Santa Catarina do ano de 2019

Nome	Data de posse	Escolaridade	Indicação
Conselheiros			
Adircélio de Moraes Ferreira Júnior (Presidente)	13/05/2010	Graduação em ciência Contábeis Mestrado em Direito Doutorado em andamento em direito ²³	Lista Tríplice dos auditores
Herneus de Nadal (Vice presidente)	16/02/2000	Bacharel em Direito	Indicação da ALESC
Wilson Wan-Dall (corregedor-geral)	16/02/2000	²⁴	Indicação da ALESC
César Filomeno Fontes	20/10/2005	Bacharel em Direito MBA – Administração Global	Nomeação pelo Governador
José Nei Alberton Ascari	08/11/2017	Bacharel em Direito	Nomeação pelo Governador
Luiz Roberto Herbst	20/03/2000	Bacharel em Engenharia Civil	Indicação da ALESC
Luiz Eduardo Cherem	16/07/2014	Bacharel em Odontologia	Indicação da ALESC
Auditores²⁵			

23 Informações retiradas do Currículo Lattes em dez/2019

24 Informação ainda não encontrada em bases de dados oficiais, como Portal do TCE/SC, Lattes, ALESC e Tribunal Regional Eleitoral (já que o conselheiro já foi deputado estadual). Foi entrado em contato com o gabinete do Conselheiro, porém sem retorno até o fechamento do texto.

25 Que possuem assento no Tribunal Pleno atuando como conselheiros substitutos. Atualmente o Tribunal possui cerca de 299 auditores.

Gerson dos Santos Sicca	01/10/2006	Graduação em Direito e Mestrado em Direito	Concurso Público
Cleber Muniz Gavi	01/10/2006	Graduação em direito e Especialista em Direito Processual Civil	Concurso Público
Sabrina Nunes Iocken	01/10/2006	Graduação, mestrado e doutorado em direito	Concurso Público

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis no sítio eletrônico do TCE/SC.

Fato que chama atenção, ilustrado no quadro, é que o TCE/SC possui conselheiros que foram empossados em épocas diferentes. Tendo conselheiros de 2000, até mais recentes nomeadas em 2017. Importante destacar que seus cargos são vitalícios. Nota-se, com isso, que as experiências e trajetórias desses agentes institucionais, por meio das relações objetivas entre a estrutura social e o TCE/SC, influencia o TP. Devido, por exemplo, que os conselheiros empossados mais recentes, podem trazer novas visões na atuação. Assim, existem fatores e condições inconscientes, que modulam a posição desses agentes dentro do campo institucional.

Outro fato curioso é que por mais que a legislação não menciona a formação em Direito como pré-requisito para composição dos conselheiros, grande parte dos integrantes do TP do TCE/SC possuem conhecimento no campo do Direito. Nesse caso, portanto, suas tomadas de posições dependem de suas disposições subjetivas incorporadas a partir de suas posições objetivas no espaço social e do capital cultural, ou seja, de seu trânsito pelo sistema de ensino. Todavia, o conhecimento e as formas de análise do campo do Direito estão presentes dentro da instituição e pode exercer grande influência sobre as análises.

Existem duas formas de se tornar conselheiro, que é através de indicações (ALESC e do governador), ou os auditores efetivos indicamos ao cargo de conselheiro substituto. Dessa forma, os conselheiros indicados pelo Legislativo e Executivo pertencem a campos de conhecimento variados, conforme ilustrado na tabela quatro. Porém, entre os auditores concursados, que são indicados e atualmente possuem assentos no TP, todos trazem o conhecimento do campo do Direito. O que pode indicar para uma valorização deste campo entre os membros do TCE/SC.

3.3.2 – Sanções e atuação do Tribunal de Contas de Santa Catarina

Parte-se do seguinte princípio, os Tribunais de Contas estão inseridos em um ambiente de regulação de conflitos, em que de um lado estão regras regidas pelas leis e do outro o relacionamento com os gestores públicos. Dessa forma, a instituição mobiliza seu aparato institucional, seu sistema de valores e suas normas, que conforme apontado por Thérét (2003) em que os “usos e costumes, a moeda, as regras jurídicas, os discursos convencionais, os poderes organizados, privados ou públicos, de coerção econômica, política e simbólica” (THÉRET, 2003, p. 250) podem influenciar suas decisões.

Nesse argumento, os TCEs possuem uma coerção tanto econômica – por meio da fiscalização das contas – como política – por meio da relação direta entre o Executivo e Legislativo – e simbólica – como uma instituição detentora de poder.

Nesse contexto, os TCEs possuem mecanismos coercitivos para auxiliar na fiscalização do uso do recurso público. Assim, conforme visto, os TCs têm a função de fiscalizar, acompanhar e julgar as contas dos Poderes Executivos. Esse processo é feito por meio da análise técnica das prestações de contas ou processos que envolvem o dinheiro público, por meio de pareceres.

Com relação a esse procedimento, são feitos, após análise de um determinado processo pelo relator²⁶, a emissão de um parecer²⁷. Este é lido e submetido à votação no Tribunal Pleno, chegando-se, assim, a uma decisão colegiada (chamada de Acórdão) que é enviado às respectivas casas legislativas, no caso de SC, para a ALESC ou as Câmaras Municipais de Vereadores. Sendo submetido a votação e trâmites internos próprios do Poder Legislativo.

Ainda de acordo com a Constituição estadual de 1989 (CE/SC 1989), o Poder Legislativo só pode julgar as contas após o envio do parecer pelo TCE/SC. Esse parecer também pode ser consultado e utilizados pelo Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) ou Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina (PGE/SC)

Caso o relator, em seu processo de análise das contas, encontre alguma conduta de corrupção, desvio do dinheiro público, valor superfaturado em licitações e contratações de serviço, irregularidades nos pagamentos de aposentadorias e salários ou não cumprimento da legislação, cabe ao TCE/SC solicitar o ressarcimento aos cofres públicos. Além de alertar o

26 O relator é um conselheiro ou conselheiro substituto que é escolhido via sorteio por um sistema interno da Corte.

27 Se esse processo for referente a prestação de contas, é emitido recomendações como aprovação, aprovação com ressalvas ou reprovação.

Tribunal Regional Eleitoral (TRE/SC) para proibição de nova candidatura, aplicação de multas ou até mesmo alertar o MPSC e a PGE/SC.

As atividades podem ser resumidas de acordo com a tabela cinco. São regulamentadas por meio do capítulo oito do Art. 67 aos 74 da Lei Complementar n. 202 de 15 de dezembro de 2000, que instituiu a Lei Orgânica do TCE/SC.

Importante destacar, que o relator das contas de cada município é escolhido por sorteio entre os conselheiros e conselheiros substitutos. Cada relator fica responsável por um grupo de processos. O mesmo processo ocorre para definição do conselheiro que será responsável por analisar as contas do Governo do Estado, a única diferença, neste caso, é que o escolhido intercorre somente entre os conselheiros, excluindo os conselheiros substitutos.

Tabela 5: Sanções de acordo com a Lei Complementar 202/00

Tipos de Sanções	Detalhes
Multas	Julgado débito, além do ressarcimento, poderá pagar cem por cem do valor do dano causado (Art. 68)
	Se não inclui débito, pagamento de até cinco mil reais (Art. 69)
	Gestão ilegal, infração, não atendimento de prazo, obstrução, sonegação (Art.70)
Inabilitação para cargo	Recomendação pelo TCE/SC a inabilitação para cargo em comissão ou função de confiança na administração estadual e municipal (Art. 72)
Medidas cautelares	Requerer ao MP o afastamento temporário do responsável que dificultar a realização de auditoria. (Art. 73)
	Solicitar junto ao MP de C e solicitar a Procuradoria-Geral do Estado arresto de bens. (Art. 74)

Elaboração pelo autor (2020). Fonte Lei Complementar N.202 de 15 de dezembro de 2000

Ainda, se o Executivo não prestar contas anualmente pode ser julgado pelo Judiciário por crime de responsabilidade, de acordo com a Lei N. 201 de 1967. Em ano eleitoral, o agente público pode ser declarado inelegível, segundo análise emitida pelo TRE/SC.

3.3.3 – Atuação do Tribunal de Contas de Santa Catarina

Além das sanções, alguns fatos sobre o TCE/SC chamam atenção, devido à sua atuação e a diferença em relação aos outros TCEs. Esse estudo comparativo é importante para compreender o comportamento e de como o atual PNE vai adquirir uma formação própria nesta instituição.

Segundo Moraes (2006) o TCE/SC está em primeiro lugar em relação a melhor infraestrutura operacional e se encontra na sexta posição entre os melhores desempenhos, quando comparado aos outros TCEs.

Além disso, no sítio eletrônico da instituição, que conta com uma atualização diária, encontram-se documentações e notícias com linguagem acessível, uma ouvidoria institucionalizada, versões simplificadas dos pareceres sobre as contas do Governo do Estado. Possui – justificando uma maior aproximação com a sociedade – um canal no *Youtube* – chamado TV Cidadã – assim como páginas no *Facebook*, *Instagram*, *Twitter* e contato via *WhatsApp* e a “Rádio TCE/SC”.

Recentemente a instituição também desenvolveu aplicativos para celulares, em que se pode consultar processos, pareceres e demais informações sobre a atuação. E como exigido pela Lei de Acesso à Informação (LAI), um Portal da Transparência, com todos os dados e relatórios das execuções financeiras, repasses do Governo Estadual e contratações de serviços.

Para além desses perfis, o TCE/SC instituiu em 2006 o programa “Portas Abertas”, o objetivo é que a sociedade, as universidades e as escolas públicas conhecessem sua atuação. Ainda é realizado, desde 2013, em parceria com a Secretaria Estadual de Educação de Santa Catarina (SED/SC), um concurso de redação com alunos de escolas públicas (Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos), com prêmios como kits com livros e computadores. A última edição, 2017, contou com a participação de aproximadamente oito mil estudantes.

O campo educacional ganha destaque no sítio eletrônico, com uma página própria para os pareceres, documentações e ofícios enviados pela instituição (os mais recentes). Possui mecanismos que buscam sanar dúvidas dos agentes educacionais (por meio de e-mail ou cartilhas). Para as crianças e adolescentes são disponibilizadas histórias em quadrinhos sobre a atuação da corte, em uma linguagem de fácil compreensão.

Mais recentemente, um guia contendo orientações de como os gestores educacionais, pais e estudantes de escolas públicas podem atuar durante e pós pandemia causada pela COVID-19²⁸.

28 No início do sítio eletrônico, encontra-se em destaque uma cartilha chamada “Orientações os gestores de educação durante e após a pandemia de Covid-19”. As orientações permeiam sobre a Educação Infantil e Fundamental, a disponibilidade de materiais didáticos, a distribuição de alimentos, orientações de como os pais podem trabalhar com as crianças e acesso à educação à distância. Também conta com esclarecimento sobre a contratação de professores admitidos em caráter temporário (ACTs) e transporte escolar. O documento foi feito com base em um questionário respondido por 293.

A Ouvidoria chama atenção, pois seu índice de resolutividade, disponível no sítio eletrônico, é de em média de 84,17%, como pode ser observado na tabela abaixo:

Tabela 6 Índice de resolutividade da ouvidoria do TCE/SC

Trimestre	Comunicações recebidas	Comunicações resolvidas	Índice de resolutividade
1º de 2019	259	214	82,56%
2º de 2019	304	259	85,11%
3º de 2019	399	349	87,71%
4º de 2019	375	304	81,33%
ANUAL	1337	1126	84,17%

Fonte: reprodução sítio eletrônico TCE/SC

Segundo o sítio eletrônico do TCE/SC, nos primeiros três meses do ano de 2020, devido a pandemia de COVID-19, as comunicações e denúncias recebidas aumentaram 73% em relação ao mesmo período do ano anterior. Reflexo, também, das atuais investigações sobre a compra de respiradores no estado, que recebeu grande cobertura da mídia, em que o TCE/SC ganhou espaço com entrevistas e participações em programas de televisão e rádio.

Esses fatos mencionados são importantes, pois demonstram que a Corte em SC tem, ao decorrer dos anos, buscado aproximar-se da sociedade e conquistar reconhecimento. Fatos importante já que:

Em alguns estados, como Pernambuco, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, os TCs estão mais próximos dos entes fiscalizados e da sociedade em geral, realizando sistematicamente reuniões, seminários, publicação de cartilhas e até interação sistemática online. Com isso, é possível supor que a imagem e as práticas que caracterizavam historicamente a instituição possam ser reformuladas. Em Santa Catarina, por exemplo, a pesquisa mostrou que o desempenho de seu TC é elogiado por outros órgãos da administração pública e seus funcionários se orgulham do pioneirismo de muitas de suas inovações. (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 756)

Assim, pode-se dizer que o TCE/SC vem aproveitando as oportunidades que estão surgindo para essa aproximação, a fim de se legitimar como uma instituição importante para o desenvolvimento do controle sobre a administração pública.

Moraes (2009) ao analisar as inovações dos TCs no Brasil, verificou a existência de integração e desenvolvimento de sistemas da Corte Catarinense com os outros TCEs. Além disso, o autor, comparando com a realidade dos outros TCs, avaliou essas inovações do TCE/SC como ótimas, devido às publicações da Corte terem informações científicas, técnicas, informativas e educativas. Ainda nessa discussão Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020) ao analisar o grau de participação, fiscalização e da transparência do portal, ressaltaram que o TCE/SC possui um índice de participação de 25%, fiscalização de 50% e transparência no sítio eletrônico de 50%²⁹.

Outras parcerias realizadas pelo TCE/SC, se referem à qualificação do quadro pessoal. Em 2006, firmou um termo de cooperação para o Programa de Formação de Novos Servidores e em 2011, para vagas de Mestrado Acadêmico em Ciências Jurídicas, Administração ou Gestão de Políticas Públicas, ambos com a Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Recentemente, firmou um contrato para Mestrado Profissional em Administração com a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

Fica evidente que o Estado detém o poder de conduzir e utilizar seus recursos financeiros para qualificar e aperfeiçoar seus próprios representantes que atuam na condução de políticas. Busca-se até mesmo mecanismos para não somente qualificar seu corpo técnico, mas aumentar seu escopo de atuação e dominação sobre o discurso produzido sobre diferentes processos. Nesse sentido, a coerção é o poder de satisfazer interesses próprios da instituição, com a justificativa que todos saem ganhando. Nesse sentido, o alto grau de formação acadêmica, se torna mais uma categoria de diferenciação social e institucional.

Nesse argumento, existem fatores externos e práticas próprias de gestão dessa instituição. Essa análise é importante para contextualizar o TCE/SC antes de desenvolver a análise sobre o trabalho no campo educacional, principalmente a partir do PNE.

Se percebe a constante busca para se firmar enquanto instituição importante na democracia catarinense, e além disso, se distanciar dos discursos de serem isolados e resistentes às mudanças. Mais uma vez, então, confirma-se essa relação entre Estado e sociedade, que influenciam questões básicas de participação em políticas públicas.

29 Importante ressaltar que os autores fizeram o levantamento entre dezembro de 2016 e janeiro de 2017. O formulário continha “78 perguntas foram respondidas a partir de consulta direta da página na internet de cada um dos 32TCs brasileiros. Durante a consulta foram anotadas todas as observações julgadas importantes, tais como dificuldades encontradas para acesso à informação, página fora do ar ou inexistente, demora de acesso à página etc.” (ROCHA; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2020, p. 207)

3.4 – PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO E A APROXIMAÇÃO COM O TCS

É dentro de todo esse contexto, de busca por reconhecimento e legitimidade social, que os Tribunais de Contas ganham uma nova oportunidade de se firmarem como instituições cruciais para a gestão pública, por meio do acompanhamento, avaliação e fiscalização do mais recente PNE, aprovado em 2014. Porém, para compreender como os TCs e o PNE se encontram e como essa via será de mão dupla (de um lado, os TCs buscando reconhecimento e legitimidade, e do outro, o PNE tentando se efetivar como uma política eficaz de Estado) precisa-se compreender, também, o desenvolvimento histórico do PNE.

A história da educação brasileira, conforme afirma Dourado (2016) é marcada por disputas, projetos e concepções antagônicas sobre o papel do Estado, gestão e financiamento. As políticas educacionais sofreram modificações em contextos históricos e políticos distintos e específicos, mesmo processo ocorreu em instituições, como os TCs. Esse desenvolvimento é perceptível desde a ideia na criação de um Plano Nacional de Educação.

O projeto da criação do Plano Nacional de Educação começou a ganhar força e forma por volta do começo dos anos 30, influenciado principalmente por dois processos: a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE) em 1931 e com a importância do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova conforme lembrado por Dourado (2016).

Nessas condições, a criação do plano foi fixada na Constituição 1934, que coloca sobre a competência da União fixar o PNE. Segundo Rocha (2014) a responsabilidade da elaboração era do CNE.

Nesse contexto, o CNE foi reestruturado em 1936, para adequá-lo à função de preparar o PNE. Segundo Horta (2014), o então presidente, Getúlio Vargas projetou mudanças e ações políticas, ao contrário do que era esperado. Nesse contexto, em 1937, conforme lembra Cury (2015), a elaboração do plano possuía dificuldades em relação ao Poder Legislativo. Dentro todos os esforços, porém, o Congresso Nacional é fechado.

Na reabertura democrática e na Constituição de 1946 não foram criadas grandes novidades. A lei previa a criação de uma Lei de Diretrizes e Bases (LDB), porém sem fazer menção à criação do PNE. A LDB só foi aprovada em 1961, na redação, coube ao CNE a elaboração do plano. Conforme lembrado por Fávero (2014), o plano foi elaborado em 1962, revisto em 1965 e completado em 1966. Não foi aprovado em forma de lei, era somente uma iniciativa do então Ministério da Educação e Cultura, sobre a aplicação dos recursos federais.

Em todo esse contexto, uma nova tentativa de elaboração foi feita pela Constituição de 1967, mas o plano não chegou a ser concluído (DOURADO, 2016).

Conforme lembra Cury (2009) havia pouca atenção ao planejamento educacional, falta de integração entre os ministérios e pôr fim a falta de prioridade do governo com a educação. Importante lembrar que em 31 março de 1964, as Forças Armadas retiraram o então presidente, João Goulart, marcando início ao regime militar que durou até 1985, na qual partidos políticos e participação popular na cobrança, acompanhamento e fiscalização de um plano não puderam ser concretizados. Marcando uma nova ruptura na história do PNE e do país, que só foi retomada efetivamente com a promulgação da Carta Constitucional de 1988.

Ante a tais especificidades, os debates em torno do plano até então foram marcados por falta de cooperação entre o Poder Executivo e Legislativo, das regulamentações a nível estadual, falta de centralidade e por fim, falta da presença de mecanismos de controle, acompanhamento e fiscalização.

Assim, em 1988 é promulgada a nova Constituição Federal, elaborada em um ambiente de reabertura democrática no Brasil e foi “resultante de amplo processo constituinte, avança consideravelmente no campo dos direitos sociais, trazendo novas configurações ao papel e à autonomia dos entes federados” (DOURADO, 2016, p.17). Contudo, isso demonstrava, desde a constituinte, uma preocupação tanto com as políticas públicas, sua efetivação e a importância das instituições nesse processo.

Pinheiro (2015) discorre que a educação foi um dos pontos mais discutidos durante a constituinte, com grande mobilização popular e objetivando manter um equilíbrio entre as diversas posições na Constituinte. Segundo Cury, Horta e Fávero (2014) a nova Carta Constitucional modificou o estatuto jurídico do país no campo educacional. Os pontos de embate foram as destinações dos recursos públicos, entre as esferas pública e privada.

Conforme indica Nascimento e Ramalho (2019) as mudanças introduzidas pela CF (88) indicam que a sociedade estaria mais predisposta à participação social. Percebe-se então, uma tímida preocupação e importância das instituições de controle externo para consolidação e efetivação dos princípios da Carta Magna.

A criação do PNE, foi firmado na CF (88) que por meio do artigo 214, regularizou a criação de duração decenal, nas condições que anseia ser uma política de Estado e não de Governo.

Nesse contexto, ainda não é apresentando um plano. A concepção de um PNE voltará ao debate nacional com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) no dia 20 de dezembro de 1996, pelo então presidente da república Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Dessa forma, a União é responsabilizada pela elaboração de um plano para ser submetido à aprovação no Congresso Nacional (CN).

Aguiar (2010) lembra que instituições organizadas da sociedade civil – ligadas a sindicatos, movimentos estudantis, associações acadêmicas e científicas e demais setores ligados à educação – apresentaram uma proposta de PNE, apresentada ao Congresso Nacional que recebeu o nome de “Proposta da Sociedade Brasileira”.

Por não concordar com diversos pontos, o Ministério da Educação divulga uma proposta e encaminha ao CN, sobre o Projeto de Lei n. 4.173/1998, sendo apensada na proposta da sociedade civil. Na redação final, aprovada pelos deputados, foi confirmado a presença de mais características do projeto apresentada pelo Executivo (AZEVEDO, 2010).

O texto foi sancionado sob Lei n. 10.172 de 09 de janeiro de 2001, recebendo um total de nove vetos presidenciais, entre esses, o percentual de aplicação de 7% do PIB em educação.

Nesse contexto, por um lado, o Brasil conheceu o primeiro Plano Nacional de Educação da era republicana desde a redemocratização. O primeiro fixado em forma de Lei, com vigência decenal e com relativa participação popular. Por outro, o plano já nasceu em volta de disputas e embate entre os projetos do Executivo e da sociedade, vetos presidenciais em temas importantes, principalmente sobre o financiamento. Em grande medida, a constatação que fica, é que assim como as propostas anteriores, o PNE (2001/2010) foi fortemente influenciado pelos contextos político, social e econômico. Nascendo fragilizado.

Na trajetória do PNE de 2001 um dos desafios foi a trajetória nos estados, uma vez que durante a aplicação do plano, de acordo com Aguiar (2010) ocorreu a omissão de vários estados e municípios para implementação. Isso se deu pela razão do Plano Nacional de Educação não fixar prazos para a aprovação dos respectivos planos estaduais e municipais. Ocorreu, então, variações em diversos estados, desde a falta de projetos, aprovação tardia e a falta de consonância entre as metas estaduais com as nacionais.

Souza e Menezes (2015) lembram que o estado de Santa Catarina chegou a elaborar o plano, mas a Casa Civil considerou inviável sua execução. Em relação a outros estados são apontados fatores como: não regulamentação de colaboração entre os entes federados e falta

de participação da sociedade. Dessa forma, o plano foi marcado por lacunas na sua implementação, informações insuficientes e os prazos não cumpridos.

Nessas condições, Souza e Menezes (2016) argumentam um outro problema para não efetivação e cumprimento do plano: a falta de avaliação e acompanhamento, tanto no plano nacional como nos planos subnacionais. Nos planos estaduais, os poucos que foram implementados, os autores esclarecem que se constatou que nenhum dos planos mencionou a realização de nenhum tipo de avaliação (SOUZA; MENEZES, 2016).

De acordo com Hermida (2006) com a saída do presidente Fernando Henrique Cardoso e com a posse do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), em relação ao PNE, não será proposta nenhuma mudança, dando continuidade ao plano anterior.

Analisando os planos de educação até aqui mencionados, percebe-se que “foram desenvolvidos por sujeitos históricos diferentes, que elaboraram e colocam em confronto, no Congresso Nacional, projetos de planos antagônicos e antitéticos” (HERMIDA, 2006, p. 243), influenciados por conflitos entre agentes políticos, regime democrático e autoritário, mudanças sociais e políticas econômicas adotadas durante os governos e mudanças nas CFs.

Importante ressaltar que o primeiro plano pós CF de 88, teve duração fixada de 2001 a 2010, ou seja, mesmo sendo previsto desde 1988 um PNE, o mesmo só se efetivou depois de 13 anos. Dado toda a aprendizagem e conhecimento da trajetória do PNE (2001/2010) o próximo plano apresentou uma série de mudanças, para que se estabeleça como uma política central de educação, superando as dificuldades no acompanhamento, fiscalização e avaliação. Essa é a lacuna na qual os TCs poderão atuar.

Dentro de todo esse contexto, o atual Plano Nacional de Educação foi aprovado e sancionado pela então presidente da República, Dilma Vanna Rousseff (PT), no dia 25 de junho de 2014 pela Lei 13.005/2014, é o terceiro PNE e o segundo aprovado em forma de lei.

O novo plano tentou articular e trouxe uma maior complexidade, tendo em vista acordos e novos arranjos institucionais – por meio da cooperações e integrações interinstitucionais – para sua efetivação e cumprimento. Nesse cenário, absorve-se uma segunda lição de Steinmo (2008) que a “razão pela qual a história importa é que os agentes possam aprender com a experiência. Os institucionalistas históricos compreendem que o comportamento, as atitudes e as escolhas estratégicas ocorrem em contextos sociais, políticos, econômicos e até culturais” (STEINMO, 2008, p. 164, tradução nossa). Nesse sentido,

percebemos uma preocupação do Estado de atuar como um agente de integração e aprendendo com as experiências dos PNEs passados.

A elaboração de um novo plano nasce com a proposta de uma maior articulação com a sociedade e entidades representantes da educação. São realizadas as Conferências Nacionais da Educação (CONAE), apresentando uma longa discussão em torno das ações que deveriam ser tomadas. Foram 450 mil delegados que participaram das etapas e cerca de 3,5 milhões de pessoas envolvidas. Houve, ainda, uma grande mobilização popular em torno da criação do projeto, conforme exposto por Bodião (2016). Criou-se o “Movimento PNE para Valer”, composto por uma frente ampla de instituições, cidadãos e organizações que atuaram pressionando o Congresso Nacional para que as deliberações do CONAE fossem aprovadas.

Outro movimento importante, foi a Conferência Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), que também fez uma abordagem corpo-a-corpo junto aos parlamentares (BODIÃO, 2016). As movimentações, ainda, foram feitas por meio envios de correspondências, pressões vias redes sociais como *Twitter* e *Facebook*, além levantamento de *Hashtags* pela aprovação do plano. Por último são apresentadas, segundo Menezes e Souza (2019), cerca de 2.905 emendas parlamentares que são decorrentes da mobilização da sociedade.

Dessa forma, foi encaminhado para a Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei 8035/2010, em 20 de dezembro de 2010. O texto é enviado ao Senado Federal, identificado como PLC 103/2012, chega a voltar para análise da Câmara dos Deputados. É sancionado pela Presidente da República Dilma Vanna Rousseff (PT) sem vetos em 25 de junho de 2014.

O PNE prevê atuação em regime de colaboração entre os municípios, estados, Distrito Federal e União. Fixa 20 metas e 254 estratégias. Da meta um a 11 é referente ao direito à educação básica e alfabetização. Às 12, 13 e 14 são relativas ao Ensino Superior. A 15 a 18 referem-se à valorização dos profissionais de educação e por fim as metas 19 e 20 ao financiamento e gestão democrática. As metas estão disponíveis em apêndice quatro.

Importante relembrar, que entre 2010 e 2014, devido ao processo do congresso, o novo plano – que deveria ter sido aprovado em 2010 – veio somente em 2014.

Nessas condições, o itinerário inovador das metas e estratégias presentes no PNE reincidem sobre a cooperação ou a colaboração (ABICALIL, 2014). Essa cooperação federativa, que é prevista na CF (88) e na LDB (1996), novamente é expressada no PNE a fim de materializar e fortalecer a proposta. Assim:

Diversas estratégias apontadas no novo PNE desafiam, desde já, estruturas executivas no âmbito federal que deem vazão, especialmente nas atribuições próprias do Ministério da Educação, à relação federativa e interinstitucional de cooperação, articulação, assistência técnica e financeira; de regulação e articulação dos órgãos normativos; de acompanhamento, credenciamento, controle social-democrático e avaliação; assim como de valorização profissional (formação, carreira, remuneração e seguridade). (ABICALIL, 2014, p. 21)

Como lembra Dourado (2016) o plano buscou cercear e realmente incorporou diversos mecanismos para efetivação das suas metas e estratégias. Importante ponto de destaque é a participação e adesão dos Estados e municípios, que alinharam os Planos Estaduais e Municipais.

Isso se deve a dois fatores conforme lembrado por Menezes e Souza (2018). O primeiro é a regulação do aspecto legal, nesse sentido o PNE (2014/2024) fixou o prazo máximo de um ano para a aprovação dos Planos Estaduais e Municipais. O Segundo fator é a Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação³⁰ que o Governo Federal montou para entes federados. A rede contou com adesão voluntária dos estados, incluindo processo formativo, coleta de informações e acompanhamento das ações.

Outro passo importante do MEC, em 2019, foi instituído pela chamada “Instância Permanente de Negociação e Cooperação a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” que tem como objetivo contribuir para o alcance das metas e fortalecer a articulação entre os entes federativos. Principalmente no que se refere a metas com prazos vencidos que não foram efetivadas.

Nesse rol de mecanismos para efetivação do atual plano ainda é estabelecido no seu artigo 5º que a “execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas” (BRASIL, 2014). Nessa discussão, Menezes e Souza (2019), analisando os Planos Estaduais de Educação, afirmam que 33% dos projetos colocam com uma maior incidência a importância dos monitoramentos e avaliações contínuas. Em suma, conforme exposto, o quadro político, econômico e social impactou as políticas sociais.

30 A chamada Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação foi instituída em 2016 pelo Ministério da Educação através da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC) com o objetivo de subsidiar as ações e auxiliar as comissões de monitoramento e avaliação dos estados e do Distrito Federal com base nos documentos elaborados pelo MEC e o Conselho Nacional de Educação (CNE), através de uma assistência técnica. Essa rede foi desenhada por meio de um pacto entre o MEC e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Por respaldo de todo esse cenário, os discursos em volta dos acompanhamentos, fiscalizações e avaliações legitimam a atuação dos órgãos de controle externo no campo educacional, objeto importante de análise nesta dissertação, regulamentados por meio das metas e estratégias do PNE (2014/2024). As instituições que passam a ganhar maior destaque nessa articulação, os TCs são mencionados na estratégia 20.4:

fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os **Tribunais de Contas** da União, dos Estados e dos Municípios (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Analisando esse movimento, Toledo e Rossi (2014) afirmam que os TCs são importantes para assegurar o financiamento e qualidade da educação, dessa forma, será evitada a ineficácia, como a dos PNEs anteriores. Os autores lembram diversos aspectos importantes que legitimam ainda mais o papel dos TCs – levando em consideração uma atuação estritamente financeira – como a aplicação dos 10% do PIB (que seria um investimento de cerca de R\$ 484 bilhões até 2024), além dos debates em torno da aplicação dos 75% dos *Royalties* do petróleo em educação. No escopo para além dessa atuação estão ainda os precatórios trabalhistas, alimentação, compra de terrenos e despesas que suscitam dúvida de inclusão (ROLEDO; ROSSI, 2014)

Pode-se perceber então, que a atuação dos Tribunais de Contas vem dessa tentativa de superar as dificuldades de implementação do PNE e permitir que a política seja efetivada na prática. Por mais que as Cortes só sejam mencionadas no plano através da meta quatro e da estratégia 20.4, em que parece que não é dado grande destaque, a forma de atuação que esses órgãos apresentam após a aprovação do PNE (2014/2024) as tornam importantes, uma vez que ocorrem mudanças em diversos aspectos e formas como essas instituições estavam organizadas em volta de uma política educacional.

Vale salientar, portanto, que o PNE possui uma estrutura para o seu desenvolvimento, com maior presença e cobrança da União – levando em consideração a falta de integração, não-efetivação e não-centralização do PNE de 2001, porém, cada estado da federação selecionou por critérios técnicos e educacionais, suas condições próprias e necessárias. Os TCEs viriam como auxiliares nas assistências e capacitações por meio do controle externo.

Assim se reconhece quatro diferenças centrais entre a trajetória do PNE de 2001 – 2010 em relação do PNE de 2014 – 2024. Primeira sua tramitação e sanção, com maior participação popular nas decisões e não teve veto presidencial. A segunda diferença foi a incorporação nos estados. O atual plano fixou prazos e obrigações na aprovação dos planos estaduais e municipais, o que no PNE de 2001 não havia regularizado. Terceiro ponto foi a responsabilidade por parte do Governo Federal na colaboração e coordenação de assistência técnica e formação de comissões para efetivação do Plano. E o quarto e mais importante para análise na presente dissertação, a maior presença e obrigatoriedade das instituições de controle externo no acompanhamento e fiscalização. Conforme ilustrado, é neste campo que os TCs ganham destaques na atuação. O PNE (2001/2010) até previa algo nesse sentido, mas, não se efetivou na prática. Então, o atual fortalece essas instâncias como forma de assegurar o cumprimento das metas e aumentou as responsabilidades dos TCs.

3.5 – TCE DE SANTA CATARINA E SUA PROXIMIDADE COM A EDUCAÇÃO

O TCE/SC, assim como outros Tribunais Estaduais de Contas, sempre tiveram uma atuação restrita no campo educacional, isso pela razão que historicamente os TCs verificavam a aplicação dos percentuais mínimos constitucionais em educação: 25% das receitas resultantes dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988), como também, o acompanhamento da aplicação da LRF e fiscalização das contratações e aposentadorias em educação.

Além disso, são analisados – conforme definido pela CF (88) e as Estaduais – qualquer categoria em que tenha a aplicação de recursos públicos. Em suma, qualquer esfera do orçamento público de educação precisa constar nas prestações de contas anuais.

Nessas análises financeiras pelos TCs, constam ainda o acompanhamento das destinações de repasses do Governo Federal para os Estados, por meio da aplicação do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB³¹) de acordo como fixado na Lei. N. 11.495/2007.

31 O então modelo do FUNDEB tinha prazo final até 31 dezembro 2019, era um fundo composto por um conjunto de fundos dos 27 estados e o Distrito Federal, e com participação da união, na qual era redistribuído para a educação prevendo uma aplicação igualitária em todo o território nacional. Foi responsável por 85% dos recursos para custear os alunos da rede pública, sendo regulamentado pela Lei N. 11.494 de 20 de junho de 2007 pelo então presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva. O novo modelo do fundo, previsto para ser fixado na Constituição, foi aprovado e sancionado no dia 25 de dezembro de

Brevemente, o FUNDEB, que regulamente a aplicação de no mínimo 60% dos recursos seus para pagamento e remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício e aplicação de, no mínimo, 95% dos recursos do FUNDEB em manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Cabe destacar que todas as leis mencionadas se referem a aspectos gerais, válidos para toda União. Neste caso, essas fiscalizações não são atribuições exclusivas desenvolvidas pelo TCE/SC, e sim, devem ser desenvolvidas por todos TCs conforme sua esfera de atuação. Nota-se ainda que essas análises são estritamente orçamentárias, de fiscalizar somente a quantidade e aplicação das porcentagens previstas nas leis e verificar se estão ocorrendo desvios de recursos ou mal-uso do dinheiro público.

Concomitante com isso, os Planos Nacionais de Educação (PNEs) tratam de todo um panorama da educação, desde aspectos pedagógicos à financeiros. O atual PNE (2014/2024) trouxe uma série de mecanismos para assegurar e fortalecer o acompanhamento, fiscalização e monitoramento das 20 metas, fixando um conjunto de estratégias, em que os TCs tiveram acréscimos importantes nas suas atribuições. Dessa forma, as instituições passam a serem mais um mecanismo institucional para se preocupar e trabalhar para a efetivação e sucesso do plano. Dessa forma começaram a ganhar destaque nas suas iniciativas no campo educacional.

Importante lembrar que o PNE prevê uma atuação em regime de colaboração com os municípios, estados, Distrito Federal, União e diferentes instituições, que é resultado, conforme já mencionado, de uma tentativa de maior integração interinstitucional para efetivação e sucesso na aplicação do plano. Toda a estrutura para implementação foi pensada pelo Governo Federal e envolve ações nas mais diversas esferas da administração pública, deixando um leque de opções para atuação dos TCs. Com isso surgem as oportunidades dos TCs terem maior liberdade para definir suas ações e programas em torno dessa política educacional, considerando os limites institucionais e constitucionais da sua atuação.

Assim, em decorrência da PNE (2014/2014), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON³²) instituiu uma Comissão Temática para elaboração de diretrizes de controle externo da fiscalização sobre as despesas com a educação. Essa comissão é

2020. Até o fim da presente dissertação, as mudanças trazidas pelo novo modelo não haviam entrado nas análises das instituições citadas ao longo presente estudo.

32 A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) é uma associação criada em 1992 com o intuito de garantir a representação, defesa e integração entre os Tribunais de Contas segundo informações do próprio site da associação. Além disso, traça diagnósticos sobre os TCs do Brasil, avaliação da qualidade e agilidade no controle externo e, por fim, resoluções sobre a atuação da corte.

coordenada pela Conselheira Marisa Serrano, do TCE de Mato Grosso do Sul (TCE/MS), que segundo o portal da instituição, possui experiência e trajetória atrelada ao campo educacional. Essa comissão definiu a fiscalização da educação como prioritária para todos os TCs, incorporando novas responsabilidades e objetivos.

Com os objetivos e as diretrizes traçados pela ATRICON, os TCs firmaram um termo de cooperação técnica. Esse termo foi assinado entre a ATRICON, o Ministério da Educação (MEC), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Instituto Rui Barbosa (IRB)³³, firmado em março de 2016. O acordo prevê ações para verificação e acompanhamento do PNE (2014/2024) e os respectivos planos Estaduais e Municipais de Educação, aprovados ou alterados em consonância com o Nacional.

Foi realizado um levantamento nos sítios eletrônicos oficiais dos TCEs, por projetos ou políticas públicas vinculadas ao atual PNE. Essa pesquisa foi feita entre os meses de maio e de junho de 2020. Levou-se em consideração somente projetos exclusivos, ou seja, aqueles não vinculados às bases de dados de Terceiros (mesmo desenvolvido por entidades como IRB ou ATRICON) ou parcerias em torno de projetos idealizados por outras instituições.

Nessa pesquisa, foi identificado que a maioria dos TCEs possuem notícias sobre o campo educacional, mesmo que não sejam disponibilizados documentos, relatórios e pareceres de fáceis acessos. Em alguns, precisa-se de pesquisas por palavras chaves ou requerem um acesso através de várias páginas. Alguns sítios eletrônicos oficiais dos TCEs são encontrados dificuldades de localizar informações relevantes na sua atuação, em relação somente ao campo educacional.

Dentro de todo esse contexto institucional, no que se refere a esse acesso aos sítios eletrônicos dos TCEs, concorda-se com Moraes (2006) em que a navegação nos sítios eletrônicos são: “19% dos tribunais (6) foram classificados como ruins, 25% dos tribunais (8) foram classificados como regulares, 28% dos tribunais (9) foram classificados como bons, 28% dos tribunais (9) foram classificados como ótimos” (MORAES, 2006, p. 98) em relação ao acesso nas páginas oficiais.

Na tabela abaixo ilustramos a presença de projeto próprios em todas as cortes:

33 O Instituto Rui Barbosa é uma associação civil de estudos e pesquisas, é responsável por capacitações e seminários para os membros dos Tribunais de Conta. Além disso, segundo o próprio site da instituição, o IRB investiga e organiza os métodos para aperfeiçoar o controle externo e interno.

Tabela 7: Projeto Próprios vinculados ao PNE (2014 – 2024)

Região	Estado	Projeto próprio	Nome do projeto
Sul	Santa Catarina	Sim	TCE Educação
	Panará	Não	
	Rio Grande do Sul	Não	
Sudeste	Minas Gerais	Sim	Na ponta do Lápis
	Rio de Janeiro	Não	
	São Paulo	Sim	Olho na Escola
	Espírito Santo	Não	
Centro-oeste	Distrito Federal	Não	
	Mato Grosso do Sul	Sim	Sistema de Monitoramento das Metas do PNE
	Mato Grosso	Não	
	Goiás	Não ³⁴	
Nordeste	Alagoas	Não	
	Rio Grande do Norte	Não	
	Maranhão	Não ³⁵	
	Piauí	Sim	Piauí na Ponta do Lápis
	Ceará	Não	
	Paraíba	Não	
	Pernambuco	Não	
	Sergipe	Não	
Bahia	Sim	Educação é da nossa conta	
Norte	Amazonas	Não	
	Pará	Não	
	Acre	Não	
	Roraima	Não	
	Rondônia	Não	
	Amapá	Não	
	Tocantins	Não	

Elaboração pelo autor (2020).

34 No site do Tribunal de Contas de Goiás não é encontrado nenhum projeto vinculado exclusivamente a educação, porém, no site da instituição é encontrado diversas notícias e reuniões envolvendo o Plano, e ainda que o Planejamento estratégico da instituição recomenda atenção ao PNE.

35 O caso do Maranhão chama atenção, por mais que não tenha um projeto voltado a Educação, o TCE/MA possui uma atuação em Rede, chamada “Rede de Controle” que envolve a educação. Participam dessa rede: TCE/MA, Controladoria Geral da União (CGU), a secretaria de estado de transparência e Controle, o Ministério Público do Estado do Maranhão (MPE) e Ministério Público de Contas (MPC).

Um fato curioso é a atenção que os TCEs de São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Piauí têm em relação à educação. Esses respectivos Tribunais trazem índices de fáceis acessos, com informações centradas, desenvolvidas pelo próprio TCEs e em grande medida, em linguagem de simples acesso.

É importante esclarecer que o levantamento buscou projetos que sejam exclusivamente de Educação, principalmente vinculado ao atual PNE. Isso não quer dizer que a Corte de algum dos estados deixe de fiscalizar a educação, e sim, que elas não possuem um projeto ou um sistema próprio de acesso facilitado de acesso ao público. Levanta-se a hipótese que podem existir projetos em fase de desenvolvimento, que ainda não foram divulgados³⁶, ou até mesmo que participam de projetos desenvolvidos por outras instituições.

Alguns TCs, como exemplo o de Rondônia possui o sistema “Opine ai” em que a sociedade civil pode contribuir sobre políticas públicas, como educação e saúde. Ainda, existem os projetos a nível nacional são exemplos o “TC Educa” – que é uma plataforma desenvolvida pelo Tribunal de contas de Minas Gerais (TCE-MG) em parceria com o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS) com apoio do IRB. Além do “A Educação não pode esperar” da ATRICON.

Os Estados que apresentam projeto próprio, como SP, MG, MS, SC e BH, os sistemas estão em destaque nos sítios eletrônicos das instituições, apresentando sistemas interativos e de fácil acesso.

Na tabela sete, o que se pretende mostrar é que o PNE possui diferentes reflexos e caminhos nos TCEs. Assim, alguns tribunais mantiveram suas atividades ou se vincularam aos projetos nacionais do Instituto Rui Barbosa ou ATRICON. Em outros estados, foram desenvolvidos projetos próprios. No Estado de Santa Catarina, o caminho seguido pela instituição, permitiu o trabalho em rede com a cooperação envolvendo diversas instituições, como será caracterizado no capítulo quatro.

O PNE colocou essa obrigação – de acompanhamento, avaliação e fiscalização – em forma de lei, e ao mesmo tempo, abrangência sobre as funções específicas, o que fez surgirem ideias que ganharam destaque de acordo com o contexto social e agentes mobilizados. No TCE/SC surgiu a ideia de sair do aspecto estritamente orçamentário, de verificar somente a quantidade e começar a fazer o acompanhamento sobre a qualidade das aplicações financeiras.

³⁶ Até o término do presente estudo.

Assim, se abriu o leque de atribuições e se passou a atuar em palestras, cursos sobre gestão pública para secretários de educação e diretores escolares, seminários de educação e outras atividades voltadas principalmente ao acompanhamento de todas as metas do PNE (2014/2024), mesmo aquelas não ligadas diretamente ao orçamento e prestação de contas³⁷.

Nesse sentido, para cumprir a sua proposta inicial, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) instituiu, no dia primeiro de junho de 2016 o Grupo de Trabalho de Apoio à Fiscalização em Educação, o GTAFE, responsável pelas primeiras medidas e os objetivos no campo educacional. Esse movimento foi uma forma de conhecer e traçar um panorama da realidade que estavam se inserindo, além conhecer com uma maior profundidade o campo educacional.

Os trabalhos desenvolvidos pelo GTAFE eram de grande relevância e reconhecimento – de acordo com os dados de relatórios e as notícias no portal oficial da instituição – vendo que as demandas estavam aumentando e que os trabalhos estavam sendo bem reconhecidos, em agosto de 2018, cria-se o “projeto TCE - Educação”.

O TCE - Educação é um projeto de fiscalização, acompanhamento e controle do atual PNE em SC. Atualmente envolve dez instituições de diferentes setores (que serão detalhadas no capítulo quatro) que trabalham em torno do TCE/SC em um sistema de rede. O modelo do projeto desenvolvido pelo TCE/SC, foi considerado pioneiro e exclusivo. Pode-se dizer que é o principal representante desse novo período inaugurado nos TCs pelo PNE. Em pouco tempo, atingiu uma gama de resultados, como demonstrado durante as entrevistas. O projeto será detalhado em profundidade no capítulo quatro.

De fato, ao levar-se em consideração o ambiente inaugurado pelo PNE em suas mais variadas formas nos TCs, percebe-se a importância das dinâmicas e diferença local para implementação de uma política, visto que TCE/SC, como ilustrado anteriormente, já vem de um padrão de atuação que busca uma aproximação e integração com a sociedade civil.

A Educação passou a ser reconhecida pelo TCE/SC como a principal atividade para reconhecimento e legitimidade social de suas atividades, razão por ser uma política com alta demanda social. Agindo no campo educacional, a Corte se firma como defensora dos direitos sociais.

Nesse contexto, são ressaltadas as capacidades institucionais dos TCs, em especial o TCE/SC de acrescentar, incorporar e firmar suas obrigações constitucionais ao longo dos anos.

³⁷ Exemplo o estudo envolvendo o número de vagas de creche e pré-escolar feito no início do ano de 2014. Esse estudo será detalhado no capítulo de análise dos documentos disponibilizados pela instituição.

A relação do PNE e TCE/SC ganham duas vertentes: a busca da efetivação e materialização do PNE no estado. E, por outro lado, o reconhecimento e legitimidade social, tanto tempo almejado pelo TCE/SC. Em suma, o Estado faz contribuições em áreas específicas, em determinados momentos históricos, para ajudar a criar forças políticas que influenciam a ação da instituição (SKOCPOL, 1985).

Ademais, as contextualizações dos TCEs e PNEs foram analisadas por meio dos pressupostos neoinstitucionalismo histórico, uma vez que o argumento principal é a importância do contexto na trajetória das políticas públicas, demonstrando as relações entre os agentes e as instituições. Assim, parte das mudanças têm vínculos com a trajetória das próprias instituições, que possuem um papel central na tomada de decisões de uma determinada política pública (IMMERGUT, 1996), assim como no comportamento dos agentes. Isso ajudará a compreender o que levou o TCE/SC a montar uma rede de relacionamento em torno da política educacional.

Conforme caracterizado no início do texto, parte-se, ainda, da lição de O'Donnell (1998), que argumenta que as instituições *accountability* não dependem de instituições isoladas em questões específicas, mas de uma rede comprometida com essa forma de *accountability*. Este estudo é sustentado, ainda, por algumas características do conceito de Redes Sociais (MARQUES, 2000) com intuito identificar os vínculos construídos nos espaços de participação, cooperação, disputas e as dinâmicas para implementação do projeto. Nessa proporção, ressalta-se a importância dos TCs entre as principais instituições de *accountability*.

Conjurados a esses fatores, utiliza-se os conceitos de Pierre Bourdieu que possibilitaram identificar quais agentes institucionais participam do projeto e o que leva que determinados agentes encabeçam o projeto, por meio da reconstrução das origens e trajetórias institucionais. O argumento é que a posição e interação social são incorporados e tendem a gerar uma tomada de decisões em torno do projeto. Essa análise é realizada no capítulo cinco.

Em suma, é interessante demonstrar que o TCE/SC passa a ter uma influência mútua (tanto das outras instituições, como dos diferentes agentes institucionais) por meio desses padrões de relacionamento. Essa relação é dinâmica e interdependente. A partir desse entrelaçamento, surge um novo padrão de atuação do TCE/SC no campo educacional, caracterizado por uma atuação mais ampla e diversificada conforme veremos a seguir.

4 – O PROJETO TCE EDUCAÇÃO: O NOVO PADRÃO DE ATUAÇÃO DO TCE DE SC

Nos capítulos anteriores foram destacados a importância dos contextos políticos e sociais, sobretudo o legado e a articulação entre a trajetória do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) e o Plano Nacional de Educação de 2014 - 2024, ambos influenciados por forças distintas como: relações de poder, hierarquização social, discursos e agendas diferentes. Desse modo, o presente capítulo tem como objetivo contextualizar, especificamente, a trajetória do Projeto TCE – Educação. Para isso, se fará a análise dos documentos disponíveis no sítio eletrônico da instituição, dos agentes e eventos envolvidos nessa iniciativa.

Um dos desafios em estudar esse projeto foi se deparar com diversas instituições, que mesmo sendo secundárias na nossa análise, se entrecruzam em contextos específicos e ajudam a engendrar o novo padrão de atuação do TCE/SC no campo educacional. Outro desafio é que o projeto está em desenvolvimento, mudando a cada nova iniciativa e incorporando novos agentes e instituições.

Dessa maneira, argumenta-se a seguir, as principais influências desse itinerário inovador no TCE/SC, na qual destaca-se: primeiro, a capacidade da Corte de Contas de formular sistematicamente um novo padrão de atuação no campo educacional, incorporando características de outras instituições; segundo, as redes de relações entre as instituições que compõem o projeto e que condicionam esse novo padrão de atuação do TCE no campo educacional.

4.1 – O PROJETO TCE EDUCAÇÃO: TRAJETÓRIA E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS.

Passa-se então, a discutir em profundidade a primeira problemática, destacando a trajetória e caracterização do projeto TCE – Educação. Além de todos os cenários, já expostos, nos âmbitos externos ao TCE/SC como a aprovação do PNE, regulamentações da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e Instituto Rui Barbosa (IRB), existem os percursos internos, que influenciaram nas decisões e na formulação do projeto. Relembrando, brevemente, que em 2016, o TCE/SC aderiu formalmente ao Acordo de Cooperação Técnica com o IRB, MEC e FNDE. O Conselheiro Gerson dos Santos Sicca foi designado para gerir o termo na Corte Catarinense:

Então informalmente eu já vinha acompanhando esse movimento da Atricon para dar atenção para a educação, tem uma resolução que a 003/2015 da Atricon, que ela foi aprovada em novembro de 2015, então eu já vinha acompanhando informalmente, a gente tem um grupo de WhatsApp nacional, que envolve muitas pessoas, e aí quando foi assinado esse acordo. Quando o Tribunal aqui foi aderir, eu falei com o presidente na época, o Luiz Roberto Herbst. E disse “Herbst, se tu tiveres interesse eu posso conduzir a execução desse acordo aqui no Tribunal” e aí ele disse “Eu tenho interesse que tu faça isso”. (SICCA, informação Verbal³⁸)

Conforme o trecho, tem-se o reconhecimento sobre a importância de analisar os agentes institucionais, visto que a solicitação para ser gestor partiu do próprio conselheiro, em que, uma das suas justificativas (exposta na entrevista) foi de ter sido professor no Ensino Superior e ter proximidade com a educação. Assim, existe toda uma acumulação de capital social que é projetada sobre a instituição, uma vez que a visão do conselheiro é influenciada por sua trajetória antes mesmo de ingressar no TCE/SC. Portanto, a experiência subjetiva, aliada ao contexto institucional, influencia o projeto desde o seu nascimento.

Dessa forma, destaca-se três momentos importantes, que são internos na Corte Catarinense, e que antecederam a criação do projeto, mas que foram constantemente lembrados durante as entrevistas, logo, são necessários para compreender a sua formulação.

O primeiro ponto de destaque é o processo institucional que resultou no projeto TCE Educação, este teve início antes mesmo das regulamentações, recomendações e formulação da ATRICON e IRB. Segundo relato do Conselheiro e gestor do TCE – Educação, Gerson dos S. Sicca, a temática de avaliação do PNE ganha impulso durante uma auditoria de avaliação das metas do plano feita em Anita Garibaldi, município da Serra de Santa Catarina. Essa auditoria contou com uma audiência pública em 2015, em que:

eu era o relator, aí a gente fez uma audiência pública no município, atuamos de maneira articulada com o Ministério Pública, e foi um trabalho bem interessante, a audiência foi gravada inclusive e foi usada na audiência como prova, então isso muda muito o foco do trabalho, porque no momento que o Tribunal se abre para dialogar com diversos autores e se credencia como autor relevante e ao mesmo tempo, ele tem que dar resposta para a sociedade. Porque ao mesmo tempo a gente passa a ser mais cobrado, então chega mais demandas, cobranças, solicitações, sugestões e o tribunal tem que ser responsivo... (SICCA, informação Verbal)

Ademais, este é um ponto sensível tocado na entrevista ao desenvolvimento do TCE/SC, segundo o qual, de acordo com o argumento de Melo e Paiva (2017), os Tribunais passam a interferir de maneira muito mais efetiva em políticas públicas para serem reconhecidos. Conforme o trecho, o conselheiro menciona a maior cobrança e novas

³⁸ Informação fornecida durante a entrevista concedida exclusivamente para o presente estudo.

demandas como resultado desse primeiro contato e acompanhamento efetivo dessa política pública educacional. Assim, o ponto merece destaque por marcar o início da sensibilização e reconhecimento da sociedade civil em torno do trabalho desempenhado pela Corte, pelo menos no âmbito do PNE (2014/2024), afinal, TCE/SC buscou essa aproximação para se legitimar como uma instância primordial no controle externo e na *accountability* catarinense.

Durante a entrevista, Sicca coloca que o objetivo da audiência foi potencializar a participação das pessoas, tornando-as protagonistas, sem inibições. Essa afirmação ocorre porque, durante a reunião, a mesa de autoridade foi posicionada ao mesmo nível que os cidadãos, sem posição hierárquica, na qual se relembra, neste processo, os estudos de Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020) das constantes tentativas e formações recentes dos TCs de se afastarem da imagem de uma instituição isolada e não democrática. Essa auditoria é, portanto, importante pela contribuição e influência na agenda da Corte.

O segundo ponto é a aplicação de questionários aos municípios, no final do ano de 2016, sobre a avaliação e execução dos Planos Municipais de Educação (PMEs). Ao todo, 293 municípios responderam ao TCE/SC. Esses questionários são importantes, porque seus resultados mostraram divergências. A razão deve-se aos dados disponíveis para análise do TCE/SC serem do Censo Demográfico de 2010, portanto, desatualizados.

Desta maneira, a corte buscou dialogar diretamente com setores responsáveis e outras instituições, para garantir a efetivação no preenchimento e de dados atualizados. Como resultado, começou-se a traçar as primeiras orientações aos municípios e foi montado um plano de atuação. O objetivo era conhecer e traçar um panorama, em profundidade, do campo educacional do estado.

Entre a audiência no município de Anita Garibaldi e o envio dos questionários, o TCE/SC teve, segundo o Memorial descritivo do projeto, uma avaliação superior à média em comparação com os outros TCs no Programa de Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC/MMDTC) no item que se refere à educação, ou seja, o primeiro resultado e reconhecimento institucional (mesmo que interno) da “nova” atuação no campo educacional.

O terceiro ponto importante foi com a criação do Grupo de Trabalho, instituído em junho de 2016, sob o nome de Grupo de Trabalho de Apoio à Fiscalização em Educação (GTAFE), por meio da Portaria nº TC – 0307/2016, que traçou as primeiras medidas e os objetivos. Esse grupo tem como finalidade, atualmente, pela Portaria N. TC-0336/2019, auxiliar o Conselheiro Gerson dos Santos Sicca nas atividades do projeto TCE – Educação.

O grupo é composto por cinco membros do quadro pessoal do TCE/SC, que foram nomeados pelo presidente. Esses agentes institucionais acumulam as suas funções de efetivação e as funções do GTAFE. Em entrevista com o Coordenador do grupo, Renato Costa demonstra essa dificuldade, já que “os membros do GTAFE, inclusive eu, não trabalham exclusivamente para a educação, todos os cinco têm outras atividades dentro do Tribunal, cuja as atividades principais não é o GTAFE” (COSTA, informação verbal³⁹). Na tabela abaixo são caracterizados os integrantes do grupo:

Tabela 8 Membros do GTAFE 2019

Nome	Titulação Acadêmica	Função Institucional
Renato Costa	Graduação em Administração e Mestrado em Direito	Controlador Interno
Osvaldo Faria de Oliveira	Graduação em Administração e Contabilidade com especialização e mestrado em Administração.	Diretoria de Controle da Administração Estadual (DCE)
Gissele Souza de Franceschi Nunes	Graduação em Ciências Contábeis e Mestrado em Contabilidade	Diretoria de Controle de Contas de Governo (DCG)
Leticia de Campos Velho Martel	⁴⁰	Gabinete do Conselheiro Gerson Sicca
Raphael Périco Dutra	Graduação em direito	Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (DAP)

Elaboração pelo autor (2020). Fonte: N. TC-0336/2019.

Chama atenção, conforme exposto na tabela oito, que essas pessoas possuem uma formação que não está vinculada formalmente no campo educacional, ou seja, existe “falta” de *expertise* no campo, pelo menos em relação aos aspectos pedagógicos, esse é um ponto que será importante para compreender o porquê a atuação em rede do projeto.

Com o alargamento das funções do GTAFE, surgiram novas e crescentes demandas, como consequência, as decisões tomadas pela instituição ganharam uma maior centralidade e reconhecimento dos diferentes agentes institucionais. Nesse sentido, acompanhando o argumento desenvolvido por Arantes, Abrucio e Teixeira (2014), percebe-se que existe uma ação mais forte e programada dos TCs, que é fortalecida por uma lei de grande legitimidade social, para reforçar sua legitimidade e autoridade perante os governos e sociedade. Em outras palavras, os trabalhos do GTAFE, além de serem fortalecidos pela legislação vigente, possuem relevância institucional.

³⁹ Informação fornecida durante a entrevista concedida exclusivamente para o presente estudo.

⁴⁰ Informação não encontrada em portais oficiais. Foi entrado em contato, sem retorno.

Com a demanda crescendo, sendo reconhecida e procurada por outras instituições (conforme as entrevistas) o TCE/SC, decidiu, em agosto de 2018, por meio da Portaria nº TC – 0374, criar o “projeto TCE - Educação”. Esse projeto envolve um conjunto de ações referentes à implementação, fiscalização e execução do atual PNE. Em seu nascimento, o projeto visava somente aspectos financeiros (quantitativos) e depois passou a envolver, também, aspectos qualitativos. Entretanto, antes de continuar essa análise, precisa-se esclarecer esses dois tipos de acompanhamento e fiscalização desenvolvidas nesse âmbito.

O aspecto quantitativo se refere às atribuições que os TCs possuem historicamente no campo educacional. Entre eles: fiscalização da aplicação do percentual mínimo constitucional, o FUNDEB e análise dos gastos regulados pela LRF, conforme debate feito no capítulo dois. É esse tipo de processo de acompanhamento e fiscalização, que os representantes do TCE/SC e agentes institucionais entrevistados se referem ao utilizar o termo **Quantitativo**. Ou seja, uma fiscalização pautada nos aspectos financeiros, quantificada em números e gastos.

Com o leque de atribuições inaugurado pelo PNE (2014/2024) e pelo projeto TCE – Educação, o TCE/SC sai do aspecto estritamente orçamentário, e começa a fazer o acompanhamento sobre a qualidade das aplicações financeiras. Dessa forma, passou a atuar em palestras, cursos sobre gestão pública para secretários de educação e diretores escolares, seminários de educação e outras atividades, voltadas principalmente ao acompanhamento qualitativo de todas as metas do PNE (2014/2024), mesmo aquelas não ligadas diretamente ao orçamento e prestação de contas⁴¹. É esse tipo de processo de acompanhamento e fiscalização, que os representantes do TCE/SC e demais instituições entrevistadas se referem ao utilizar o termo **Qualitativo**. Ele é utilizado para demonstrar que existe uma mudança no posicionamento, especificamente no que se refere ao acompanhamento de políticas públicas educacionais, o que, neste estudo, convencionou-se chamar de um novo padrão de atuação.

É importante mencionar que esses dois aspectos não são encontrados totalmente separados na atuação da Corte. Trata-se de uma construção de tipos ideais – no sentido weberiano do termo – ou seja, na sua atuação, o TCE/SC pode constantemente utilizar ambos aspectos na tomada de decisões e na articulação ao longo do projeto.

Essas duas categorias são comumente mencionadas pelos entrevistados e pela literatura para apresentar justamente que existe um novo padrão de atuação do TCE/SC no

41 Exemplo foi o estudo envolvendo o número de vagas de creche e pré-escolar feito no início do ano de 2014. Esse estudo será detalhado no capítulo de análise dos documentos disponibilizados pela instituição.

campo educacional. Nesse novo cenário, a definição do projeto, segundo o sítio eletrônico da instituição é:

TCE Educação é um conjunto de ações integradas do TCE/SC destinado à implementação da fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial voltada à execução dos Planos Nacional, Estadual e Municipais de Educação, bem como à ampliação dos mecanismos de transparência da aplicação dos recursos públicos destinados à área. (TRIBUNAL DE CONTAS, 2018).

Os objetivos, segundo o memorial descritivo são: primeiro, monitoramento de metas e estratégias dos Planos de Educação; segundo, planejamento e execução da fiscalização; terceiro, análise do planejamento e execução dos orçamentos da educação, quarto, capacitação e orientação para gestores públicos e membros de conselhos da área da educação; e quinto, transparências, controle social e relacionamento com a sociedade civil.

Atualmente, o modelo do projeto envolve dez instituições⁴² e agentes parceiros, é uma exclusividade comparando com outros TCEs, e ainda, coloca a fiscalização em educação como prioritária no TCE/SC. Pela leitura dos relatórios de gestão, já houveram resultados. O formato foi pensado e elaborado pelo Conselheiro Gerson dos S. Sicca em conjunto com a sua equipe, foi alterado conforme as novas demandas e integração entre as instituições. Essa criação mostra um fortalecimento da instituição, sua busca por legitimidade e reconhecimento social, já que a educação é considerada uma política pública de alta demanda social:

A defesa da Educação é tarefa de todos. Conhecer a sua realidade, agir para transformá-la no que estiver em desacordo com os objetivos estabelecidos e reproduzir as boas práticas são deveres dirigidos a todas as Instituições. O TCE/SC está empenhado nessa missão, e conta com o esforço de todos os municípios para o sucesso dos Planos de Educação de Santa Catarina. (GTAFE, 2016, p. 5)

Segundo o coordenador do GTAFE, Renato Costa, a ideia de trabalhar dentro de uma rede veio em 2017, durante o primeiro Fórum TCE Educação, em que o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) foi convidado e representado pelo Promotor de Justiça, João Luiz de Carvalho Botega⁴³, que procurou o TCE/SC propondo uma parceria para a construção de painéis sobre a situação dos Planos Municipais de Educação (PMEs), em que o TCE/SC possuía os dados e o MPSC a tecnologia:

42 Importante ressaltar, novamente, que o projeto está em desenvolvimento, incorporando novos agentes. Durante as visitas, foi mencionado, por exemplo, que a Universidade Estadual de Santa Catarina (UDESC) estava para entrar no projeto.

43 Além de promotor de Justiça, é Coordenador do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude (CAIJ). O Promotor, conforme será exposto, também foi entrevistado para a presente pesquisa.

logo depois entrou o Ministério Público de Contas (MPC/SC), da procuradora Cibelly, que tu vai entrevistar⁴⁴, e depois a gente foi agregando alguns parceiros, a Secretaria do Estado de Educação, que tem participado, a UNDIME, veio com a gente agregando. Tudo culminou, praticamente, nesse último Fórum a assinatura desse acordo de cooperação técnica, 007/2019, onde a gente hoje tem 10 instituições trabalhando em parceria para desenvolver esses painéis e desenvolver um painel de informações para educação de SC. Tem o Conselho Estadual de Educação, tem a UNCME, tem a FECAM, que é a federação dos municípios, tem o UDESC tá participando, a UFSC embora não tenha assinado, devido a sua burocracia e trâmite interna, então a UFSC bem provável que ela entre através de um termo aditivo, e a gente vai ter 11 entidades, aí tem a UNDIME e o Ministério Público Estadual, de Contas, o conselho estadual, são 10 instituições. (COSTA, informação verbal⁴⁵)

Neste caso se destacam dois aspectos importantes em torno do projeto. O primeiro foi a importância de determinados agentes institucionais, de acordo com suas trajetórias, visto que foram esses agentes específicos que iniciaram as prerrogativas do trabalho em conjunto. A tabela abaixo demonstra todas as instituições e agentes envolvidos (diretamente) no projeto.

Tabela 9 Instituições e agentes envolvidos no TCE Educação em 2020

Representante	Cargo Institucional	Instituição
Gerson dos Santos Sicca	Conselheiro – substituto	TCE/SC
Renato Costa	Auditor-Fiscal e GTAFE	TCE/SC
João Luiz de Carvalho Botega	Promotor de Justiça	MPSC
Cibelly Farias	Procuradora-Geral	MPC/SC
Luciane Carminatti	Deputada Estadual	ALESC
Natalino Uggioni	Secretário de Educação	Secretaria Estadual de Educação
Alexandre Marino	Pró-Reitor de Graduação	UFSC
Joares Carlos Ponticelli	Presidente	FECAM
Patrícia Lueders	Presidente	UNDIME
Osvaldir Ramos	Presidente	Conselho Estadual de Educação SC
Cláudio Luiz Orço	Coordenador Estadual em SC	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação em SC.

Elaborado pelo autor (2020).

O segundo, conforme a tabela nove, é a presença de instituições ligadas a diferentes esferas dos poderes. A justificativa para essa integração, é que, com o avanço do projeto e os limites institucionais, começou-se esta mobilização para o crescimento e fortalecimento do projeto, a motivação é de que as *expertises* e especificidades de cada instituição auxilia.

Atualmente, os integrantes estão empenhados na confecção de painéis, que serão uma base de dados conjunta sobre o monitoramento e fiscalização envolvendo as metas e

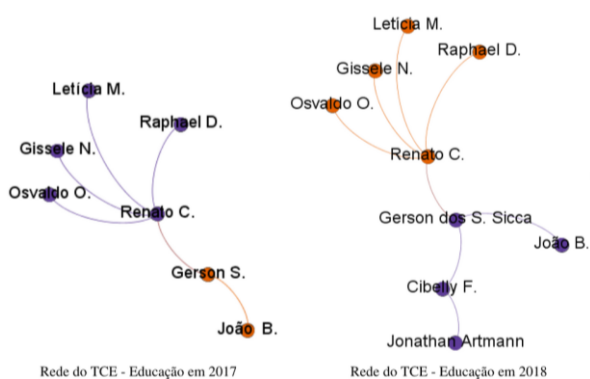
44 Nota nossa. A Promotora mencionada é a Sra. Cibelly Farias do Ministério Público de Contas. Também foi entrevista para a presente pesquisa como será exposto ao longo do texto.

45 Informação fornecida durante a entrevista concedida exclusivamente para o presente estudo.

estratégias do PNE em SC. Esses dados são fornecidos pelas próprias instituições vinculadas ao projeto TCE - Educação e pelos Executivos Municipais. Após pronta, essa base poderá ser utilizada por todos, para tomarem as medidas necessárias de acordo com seu campo de atuação. Cada instituição entra com a sua expertise, para que os painéis (exemplo disponível no apêndice cinco) tenham informações completas e que atendam a demanda de todas. Esse é um dos braços de atuação do projeto.

Em outras palavras, tem-se até agora duas dimensões importantes. A primeira, é a existência de um novo padrão de atuação do TCE/SC no campo educacional, isto é, o acompanhamento qualitativo das metas e estratégias do PNE, enquanto a segunda dimensão é a articulação interinstitucional, envolvendo dez instituições, que promoveu mudanças na condução dessa política. Assim, compreende-se que as mudanças na condução dessa política educacional no TCE/SC são causadas por parâmetros externos e internos, explicadas tanto pela estrutura institucional, como pelas escolhas estratégicas dos agentes. A figura abaixo ilustra, como a rede em torno do projeto foi substancialmente aumentada devido a entrada de novos agentes:

Figura 1 Entrada de novos agentes institucionais no TCE - Educação

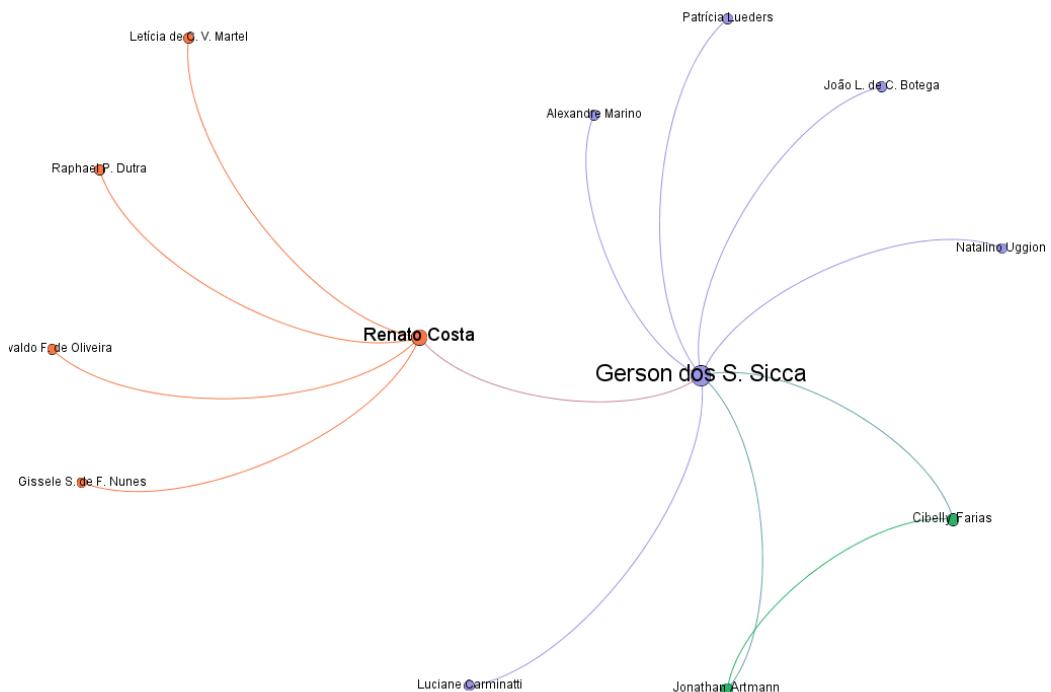


Fonte: Entrevistas realizadas. Elaborado pelo autor (2020)

Colocando a trajetória das redes do TCE – Educação em uma escala temporal, o momento inaugural seria quando o TCE/SC começa as articulações em torno do projeto, nesse momento é vinculado o MPSC, representado pelo Promotor de Justiça João Botega. O segundo momento, em 2018, com a entrada do Ministério Público de Contas (MPC/SC),

representada pela Procuradora Geral, Cibelly Farias⁴⁶. Assim, no terceiro momento, em 2019, o projeto apresenta dez instituições parceiras. Para ilustrar esse momento, foi eleccado somente as instituições em que seus representantes foram entrevistados. Levou-se em consideração, que, de acordo com as entrevistas e informações informais, que algumas instituições (que são mencionadas na tabela nove) não participam com frequência das reuniões. Abaixo é caracterizado a rede em 2020:

Figura 2 Representantes institucionais na rede no momento em 2020



Elaborado pelo autor (2020). Fonte: Entrevistas realizadas ao longo da pesquisa.

Cabe um esclarecimento, não se pode supor que todo o TCE/SC está mudando sua forma de atuação, visto a gama de atribuições e atuações, em vários campos – por exemplo a segurança pública e a saúde – porém, no que se refere ao acompanhamento de políticas públicas educacionais, a Corte alterou sua forma de atuação, influenciado pelos contextos sociais e políticos expostos. E igualmente, pelas relações entre os agentes institucionais

46 Nesse caso, também é articulado a presença do Jonathan Artmann, assessor da promotora. Indicado como seu representante. Outra razão foi o fator condicionante para entrevista, ele estar presente. Como analisamos somente agentes institucionais centrais, assessores e pessoas ligadas a esses agentes foram ocultadas da rede.

específicos. Outra ressalva, é que a atuação dos TCEs em políticas públicas já era prevista pela CF (88), porém, só nos últimos anos essa atribuição vem sendo realizada efetivamente.

Assim, a adoção dessa nova postura e vínculos institucionais engendrou um processo de mudança nas análises envolvendo o campo educacional, que ocorre de forma gradual e continuamente, envolvendo diversas estratégias. Percebe-se que esse processo pode influenciar outras análises e a forma de atuação dos conselheiros, essa é uma problemática levantada na entrevista em que “se pensou em tudo por exemplo, porque é TCE Educação, além de colocar um nome, até porque um dia o Tribunal possa trabalhar projeto, pode ter TCE saúde, TCE mobilidade, pode trabalhar em outras áreas né” (SICCA, informação verbal).

Compreende-se, com base na literatura neoinstitucional, que esses agentes institucionais atuam em contextos específicos, repletos de regras e formas de organização. De acordo com Marques (2006), confirma-se a máxima sobre importância do contexto e também da interação entre os agentes, no processo de formulação e de implementação.

É importante de analisar os vínculos e interações, que são significativos para a compreensão do projeto, uma vez, conforme exposto, que o TCE/SC trabalha dentro de uma rede, nas quais “as redes de políticas são conjunto de vínculos institucionais, formal e informal, entre atores e atores governamentais, em torno de conflitos e interesses compartilhados, se infinitamente negociados, na elaboração e implementação de políticas públicas” (RHODES, 2006, p. 426, tradução nossa), ainda que esses agentes institucionais são interdependentes e a política emerge da interação entre eles.

Como será demonstrado, as decisões tomadas em torno do projeto requerem um acordo entre representantes, ou seja, a capacidade de grupos organizados levarem demandas e influenciarem os agentes de outra instituição. Porém, compreende-se que os diferentes agentes institucionais em torno do projeto, possuem interesses e objetivos próprios que são motivadores para a participação. Essa problemática é aprofundada no capítulo quatro.

A segunda dimensão importante é a adoção de uma identidade visual. Presente em documentos oficiais, memoriais descritivos, folders e sítio eletrônico. Essa estratégia, ocorre desde a adoção de um logo à utilização de linguagem simples nos documentos relacionados ao PNE. Isso acontece, conforme lembra Kelsen (1988), que um órgão estatal produz um discurso normativo na aplicação da lei e reforça sua capacidade. Deste modo, acrescido pelo contexto exposto – que as imagens dos TCs são de instituições isoladas – o processo vem como uma forma de aproximação com a sociedade e distanciamento dessa imagem:

tinha que fugir daquele padrão sisudo né, de órgão de controle, escuro, não, gente tem que trabalhar colorido, educação tem que ter cor, vivo, e se pensou no mínimo detalhe, linguagem que é utilizada, sem ser burocrática, fechada, nos estamos falando com o público da educação, então a gente tem que dialogar de uma forma que eles entendam nosso material, tem aqui nosso fôlder, não sei se eu te dei, a gente tem a marca trabalhou colorido, a linha que fosse mais leve, então tudo foi pensando nisso, foi dentro dessa lógica assim, por isso que é um projeto, isso nos permite, na linha do amadurecimento organizacional. (SICCA, informação verbal).

Speck (2013) lembra que a sociedade civil começa a entrar na agenda dos TCs, que, em relação ao passado, atualmente se preocupam mais com sua imagem, explorando diferentes caminhos para essa aproximação, em que se precisou “trabalhar em outro patamar, até para melhorar a imagem do Tribunal, por que o pessoal vê de longe, só vê coisa ruim muitas vezes, porque tem essa crítica da indicação política, isso é generalizado, então a gente tem que mostrar o que a gente tá fazendo esse trabalho” (SICCA, informação verbal). A figura abaixo ilustra a logo TCE Educação:

Figura 3 Logo projeto TCE – Educação



Fonte: reprodução sítio eletrônico do TCE/SC

Portanto, em volta do projeto existe uma força simbólica na utilização da linguagem. Os discursos, em grande medida, carregam as dinâmicas do próprio campo – enquanto instituição de controle externo – em que apenas seus agentes institucionais possuem o aparato para compreensão, esse processo contribuiu para o isolamento da instituição (SPECK, 2013). Agora, recorrerem a uma linguagem acessível e até ilustrações gráficas para aumentar o reconhecimento e legitimidade social. Então, a instituição só consegue se legitimar enquanto central no controle externo, na medida que seus serviços sejam reconhecidos pela sociedade civil. Reitera-se que a dimensão simbólica, ou seja, um espaço de relações de forças, com uma lógica de funcionamento, portanto, age como produtor de princípios a serem aplicados ao mundo social.

Outras importantes dimensões do projeto são necessárias, além da contextualização feita, será feita análise das produções da pela corte no âmbito do projeto, por meio de documentos oficiais disponibilizados no sítio eletrônico da Corte. Que será realizada abaixo.

4.2 - ATIVIDADES DO PROJETO TCE EDUCAÇÃO: DOCUMENTOS E EVENTOS

Os documentos que fazem parte desta pesquisa são disponibilizados de forma integral no sítio eletrônico do TCE/SC. Além deles, também contém diversas notícias que norteiam o projeto TCE – Educação, sendo, portanto, uma importante dimensão, uma vez que apresentam a institucionalização, legitimação e reconhecimento social do projeto.

Os primeiros referentes ao PNE e os PMEs são datados desde 2016 – ainda no ano de 2020 o sítio eletrônico é constantemente atualizado – dessa forma, os documentos que foram selecionados são listados abaixo:

1. Relatórios de Gestão 2016 à 2019;
2. Ofícios circulares;
3. Relatórios de monitoramento da Meta I (referente a creche) realizados entre os anos de 2016 a 2018;
4. Relatórios de atividade do GTAFE de 2016 a 2018;
5. Folders informativos;
6. Relatório de levantamento da relação dos profissionais do magistério.
7. Questionários encaminhados aos municípios;
8. Memorial informativo das atividades do TCE Educação de 2016 a 2020.
9. Nomeação da equipe feita em 2016 e 2020.

O processo de seleção dos documentos levou em consideração a sistematização e as características para compreensão da atuação da corte no campo educacional, sendo selecionados trechos importantes para a interpretação dos dados. Parte-se do princípio que “no caso específico da análise de comunicações, são exigidos mecanismos apropriados para encontrar em dados obtidos por meio de entrevistas, mensagens e documentos em geral, informações que ilustrem, expliquem ou ajudem a revelar os fenômenos investigados. ” (CAPPELLO; MELO; GONÇALVES, 2003, p. 1)

A fim de organizar a análise dos documentos, optou-se por fazer uma análise cronológica, em que se reconheceu o processo histórico de fortalecimento e reconhecimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina como um agente central no campo educacional.

Cabe um pequeno esclarecimento, a grande parte dos documentos, principalmente relatórios de gestão e apresentação dos resultados, sempre se iniciam com um texto explicativo sobre o histórico da aproximação do TCE/SC com o campo educacional, em específico o PNE e também sobre as leis e os acordos de cooperação técnicas. Essa repetição, em grande medida, é um objeto interessante, pois demonstra que a instituição precisa se reafirmar, constantemente, na sua atuação no campo educacional (para esse reconhecimento) precise recorrer às leis. Isso significa que o TCE/SC é detentor de uma acumulação do seu poder simbólico, que é legitimado pela legislação, e tem poder sobre no mundo social.

Além disso, os relatórios, em sua grande maioria, priorizaram, nos primeiros anos, os aspectos quantitativos de acompanhamento das políticas educacionais, já nos mais recentes existe uma relação entre os aspectos qualitativos e quantitativos.

O primeiro documento é uma portaria expedida no dia primeiro de julho de 2016, tinha como finalidade nomear uma equipe de trabalho, o GTAFE, para gerenciamento e acompanhamento do acordo firmado com o MEC, FNDE, ATRICON e IRB. O que chama atenção no documento é a afirmação de que não haverá “ônus para os cofres públicos”. O documento tem um caráter técnico institucional, já mencionado anteriormente.

O documento seguinte se intitula “Avaliação da Execução das metas dos Planos de Educação”. Este se inicia com um ofício circular de número TC/GAP N. 15511/2016, datado de outubro de 2016, é direcionado aos prefeitos, na qual é apensado um questionário (de 23 páginas, compreendendo as 20 metas do PNE) de preenchimento obrigatório. Nesse momento, o TCE/SC reafirma que é sua missão constitucional acompanhar as políticas públicas e sua efetivação. O documento, em grande medida, também é técnico.

Neste ano, é apresentado o Relatório de “Creche e Pré-escolar – monitoramento da meta 1 do Plano Nacional de Educação”. O relatório chama atenção pelo design gráfico, é um documento desenvolvido para leitura e entendimento fácil, isto é, para um público não acostumado com o linguajar técnico do TCE. Outro ponto que chama atenção, é que o TCE/SC reconhece que o questionário (citado anteriormente) não obteve o êxito, argumentando que “demonstrou inconformidades nos dados, possivelmente decorrentes da ausência de uma uniformidade metodológica e até mesmo da falta desses dados nas administrações municipais” (TRIBUNAL DE CONTAS, 2016, p. 5). Isso porque, naquele momento, existia um desconhecimento da realidade dos municípios, no que se refere a dados e a dificuldade de preenchimento. Com essa dificuldade, a Corte esclarece que buscou

técnicos e parcerias para desenvolver ferramentas para estimar a população atualizada para evitar novas inconformidades. O relatório sobre a creche e pré-escola ainda faz, ao longo das primeiras páginas, uma revisão da importância da educação infantil, assim como as principais leis e a Convenção dos Direitos da Criança da ONU, ratificado pelo Brasil.

O ano de 2016 encerra-se, com o relatório anual das atividades do Grupo de Trabalho de Apoio à Fiscalização em Educação (GTAFE). O relatório é simples. O documento traz as parcerias firmadas com outros TCEs, como com a Secretaria Estadual de Educação e as secretarias municipais.

Ao final, propôs um planejamento para o ano de 2017. Entre os objetivos, além do fortalecimento da política de acompanhamento e controle dos Planos Municipais e Estadual de Educação, chama atenção: dialogar com os diversos atores da sociedade, de forma interdisciplinar, sobre educação. Tal elemento nos permite verificar que a instituição se nota como isolada no campo educacional, sem ter os mecanismos para efetivação dos seus planos, dessa forma, foi obrigada a buscar parcerias com “Observatórios Sociais, Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público, Tribunais de Contas, Secretarias Estadual e Municipais de Educação, e Federação Catarinense de Municípios”. (GTAFE, 2016, p. 9)

Nesse documento foi apresentada a proposta da criação de uma *homepage* para divulgação de dados e relatórios. Conclui-se assim, dois movimentos que são constantemente lembrados no nosso estudo: o primeiro, os TCs são considerados isolados e não democráticos, a corte de SC reconhece, em grande medida, essa problemática e busca parcerias, a fim de melhorar essa imagem. Segundo ponto, é que para que o trabalho passe a ser reconhecido e legitimado precisa-se de reconhecimento da sociedade.

O ano de 2017 começa com algumas mudanças, foi feito o planejamento estratégico de toda a instituição, para os anos de 2017 a 2022. Isto é muito citado nos documentos referentes ao PNE, mencionando que a educação será prioridade para atuação do TCE/SC. A Corte coloca que tem uma “grande missão junto à sociedade, pois, como se sabe, atua na prevenção, detecção, correção e punição da fraude, do desvio, da corrupção e do desperdício” (TRIBUNAL DE CONTAS, 2017, p. 5). O argumento apresentando é que o cidadão não é mais passivo, mas que participa do processo de controle da gestão pública. Em outros termos, o TCE/SC se coloca como guardião dos gastos públicos.

Foi enviado aos prefeitos, em julho, o Ofício Circular Nº TC/GAP-007/2017, no qual o TCE/SC orienta os chefes dos poderes executivos e legislativos, sobre a necessidade do planejamento do orçamento, a fim de assegurar o cumprimento das metas do PNE.

Neste ano, foi atualizado o relatório de “Creche e Pré-escolar – monitoramento da meta I”. O documento somente traz uma atualização dos dados (em relação ao anterior).

Foi realizado o primeiro relatório sobre a situação dos professores, analisando a relação entre os professores efetivos e os professores em Admissão de Caráter Temporário (ACT). Esse processo foi referente a meta 18 do PNE (2014/2024). Nesse relatório chama atenção que além do governo estadual são analisadas outras oito cidades: Blumenau, Chapecó, Criciúma, Florianópolis, Itajaí, Jaraguá do Sul, Joinville, Lages, Palhoça e São José. No documento, não foi esclarecido o processo de seleção das cidades, mas durante a entrevista o conselheiro Gerson dos Santo Sicca, esclarece que foi realizado por meio de uma matriz de risco, montada por técnicos do TCE/SC por meio de um cruzamento de dados, os investimentos em educação. A análise dos dados foi desempenhada individualmente, resultando em tabelas e gráficos. Em grande medida, tem linguagem e design gráfico para o público em geral.

O ano de 2017 encerra-se com o relatório anual das atividades do Grupo de Trabalho de Apoio à Fiscalização em Educação (GTAFE). O relatório é mais completo comparado ao de 2016, o que demonstra uma maior maturidade nas atividades e organização institucional. Faz um balanço sobre o que foi planejado em 2017 e que se efetivou. Chama atenção, que em março um representante da Federação Catarinense de Municípios (FECAM) foi até a Corte para recolher informações sobre a atuação do TCE/SC na fiscalização das metas do atual PNE. Com isso se reconhece o que foi dito anteriormente: os trabalhos dos Tribunais ainda são poucos reconhecidos, até mesmo pelas próprias instituições da gestão pública.

O documento esclarece quais e quando as atividades foram realizadas. Entre elas estavam palestras, visitas às prefeituras, unidades escolares e fiscalizações. Nesse ano foi realizado o “I Fórum TCE Educação: a efetividade dos Planos de Educação em Santa Catarina”. Tais elementos nos permitem mostrar que a instituição está buscando legitimidade social e realizando atividade que envolve a participação social. Foram colocados diversos encaminhamentos para os municípios e o planejamento para o ano de 2018, que previa uma atuação conjunta com o MPSC (o primeiro momento como demonstramos).

O ano de 2018 tem disponível somente dois relatórios, que são: Creche e Pré-escolar – monitoramento da meta 1 e o relatório de gestão do GTAFE.

Neste ano, os dados e os resultados foram apresentados no II Fórum TCE Educação, realizado em setembro de 2018, em conjunto com o MPSC. Percebe-se assim, uma nova postura adotada pela instituição: a apresentação dos dados em um evento para o público. Nota-se que a meta de trabalhar em conjunto com MPSC, colocado desde o começo, se concretizou. Assim, ambas instituições passaram a realizar atividades em torno das metas do atual PNE. Oliveira (2011) destaca que o MP possui um grande trabalho de buscar por vagas em creches para universalizar o acesso à educação infantil, isso relembra toda a atenção no acompanhamento e a importância do TCE/SC tem com essa meta.

O ano de 2018 encerra-se, com o relatório anual das atividades do GTAFE. O relatório foi mais completo quando comparado aos dos anos anteriores (2016 e 2017), o que se leva a concluir que o TCE/SC tem desenvolvido constantemente sua forma de análise, além de firmar-se como uma instituição de controle e fiscalização das metas do PNE (2014/2024).

Nessa etapa, tem-se início uma nova fase do Tribunal de Contas e a educação. Foi firmado por meio da portaria N.TC-0374/2018 a consolidação do plano de Ação do TCE/SC e a criação oficial do projeto “TCE - Educação”. Esse documento possui todas as diretrizes, traçou metas, prazos e regularidade de controle, argumentando que “O TCE/SC está empenhado nessa missão, e conta com o esforço de todos – Estado e Municípios – para o sucesso dos Planos de Educação em Santa Catarina.” (TRIBUNAL DE CONTAS, 2018, p. 6).

O ano de 2018, pela leitura dos documentos, foi um ano de amadurecimento e fortalecimento da instituição. O documento esclarece que “Houve diversas reuniões técnicas para discussão e compartilhamento de dados com o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), Ministério Público de Contas (MPC) e a Secretaria de Estado da Educação (SED/SC)” (TRIBUNAL DE CONTAS, 2018, p. 7). Vê-se que os fóruns auxiliaram nessa comunicação com os diferentes setores. O segundo Fórum TCE Educação, foi realizado no dia 13 de setembro de 2018. O relatório comprova a consolidação e envolvimento com outras instituições, percebido pelo volume de reuniões como com o MPSC, ALESC e UNDIME. Também foi disponibilizado o compartilhamento de dados relativos aos nascimentos em Santa Catarina, para o Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC).

No ano de 2019 o TCE/SC seguiu com a proposta de trabalhar com essa maior articulação entre os poderes. Foi emitido, pela instituição, um ofício para as instâncias dos

poderes Executivo e Legislativo sobre a importância das buscas ativas das crianças em idade escolar fora da escola e da participação de todos nesse processo. Outro ofício emitido diz respeito a orientações aos chefes dos poderes dos executivos municipais das adequações pedagógicas com base na nova Base Nacional Comum Curricular⁴⁷ (BNCC), visto que pela resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE), essa implementação deveria acontecer até o início do ano letivo de 2020.

O interessante nos documentos disponibilizados, principalmente os ofícios emitidos, foi essa relação entre uma atuação voltada entre aos aspectos quantitativos e qualitativos, facilmente verificados. Os dois ofícios expostos acima podem ser caracterizados em um âmbito de atuação para qualitativo, por mais que tenham reflexos no âmbito quantitativo. Outro exemplos, em setembro, o TCE/SC emite um ofício aos poderes, dessa vez solicitando aos responsáveis a transparência dos dados relativos a contratos de obras, equipamentos e materiais da área educacional para acesso público com base na Lei de Acesso à informação, Lei de Responsabilidade Fiscal e da Transparência Pública, demonstrando a atuação mútua.

O relatório de atividades do GTAFE e do projeto TCE – Educação chama atenção ao mencionar que no ano de 2019, o Tribunal de Contas de Santa Catarina foi avaliado com nota máxima no Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas (MMC/TC⁴⁸) no quesito “Fiscalização e Auditoria da Gestão da Educação”. O documento destacou o fortalecimento e o diálogo realizado com diversos agentes institucionais de forma interdisciplinar. Percebe-se o notório crescimento e fortalecimento das atividades. Foram mencionadas pelo menos 103 reuniões com representantes de todos os segmentos, como secretários de educação, diretores escolares, MPSC, MP de Contas, FECAM, conselhos ligados à educação e ALESC. Foi um ano, que em comparação aos relatórios anteriores, em que se percebe um novo aumento das funções e a maior conexão com diversos agentes institucionais. Processo este que demonstra o fortalecimento, e também, o reconhecimento do projeto, que era um dos objetivos traçados desde o começo.

O relatório ainda mencionou a incorporação do sistema *mobile* “Na ponta do Lápis” desenvolvido pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCE/MG). Além disso a adequação

47 A Base Nacional Comum Curricular possui uma longa história de debates em torno da sua formulação. O atual texto foi entregue pelo Ministério da Educação (MEC) para o Conselho Nacional de Educação (CNE) em abril de 2017. Em dezembro, o CNE aprova. O documento tem caráter normativo e precisa ser progressivamente implementado.

48 A Atricon constituiu no Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas (que é um índice que mede a afetividade e trabalho dos TCs de todo o Brasil) um indicador de desempenho das cortes no campo educacional.

do sistema e-Sfinge, para possibilitar o acompanhamento e fiscalização dos PMEs com a criação de um tópico específico – na prestação de contas anual dos municípios e governo estadual – referente às metas e estratégias do PNE, que “vem caminhando em direção a um controle de resultados, que faça o cotejo entre a evolução/involução das taxas relacionadas às metas e o planejamento e a execução orçamentária e financeira” (TRIBUNAL DE CONTAS, 2019) e que está “consciente de que está promovendo práticas inovadoras”.

Foi realizado o terceiro Fórum TCE Educação, e neste evento, ocorre a consolidação oficial da integração entre as instituições. Vale lembrar que até o ano de 2019 as instituições vinham atuando em conjunto, por meio de um acordo informal, nesse contexto foi aderido formalmente o Acordo de Cooperação Técnica já citado. Relembramos os estudos sobre Análise de Rede Sociais em que as “interações podem ser mais ou menos formalizadas ou até informais, baseando-se em interesses, projetos e ações” (LOIOLA; MOURA, 1997, p. 64).

Ainda com a finalidade de aumentar a integração entre os agentes envolvidos no projeto, foi pensando em espaços em que as decisões fossem feitas mais rápido e uma constante troca de informações. Com base na pesquisa de campo, em conversas informais, foi mencionado várias vezes grupos de conversação via WhatsApp, em que os agentes trocam informações, demandas e notícias, na qual buscam deixar as decisões mais rápidas.

O que se pode caracterizar com a leitura dos documentos e toda a revisão feita, foi que o projeto TCE – Educação, vai criando sua forma e sendo influenciado pelo contexto histórico, institucional e diferentes agentes. A formulação e implementação do projeto ocorreu de forma concomitante e demonstra que está sensibilizando outras instâncias dentro da instituição, destaca-se o incentivo para aumentar as fiscalizações e auditorias envolvendo o PNE e as adequações feitas no sistema e-Sfinge.

O TCE/SC realmente fortaleceu sua forma de atuação no campo educacional, ampliando sua atuação, ou seja, ganhando um novo padrão. Porém, os documentos não nos esclarecem as razões para que isso acontecesse, quais são os fatores internos que contribuem para isso. Por essa razão, foram realizadas as entrevistas, a fim de não somente aprofundar o conhecimento sobre a atuação, mas compreender como diferentes instituições e agentes se articularam e se interessam pelo campo educacional, essa análise é feita no próximo capítulo.

Outro ponto que merece destaque são os Fóruns de educação. Até o momento, o TCE/SC realizou três fóruns TCE Educação, um meio importante para mostrar os resultados e atuação da corte para a sociedade. O evento é aberto ao público⁴⁹, por meio de inscrições:

Fórum TCE Educação, ele foi pensando como um canal de comunicação com os dirigentes externos, para dar a capacitação, mas também, ele tem mais dois pilares: da capacitação e ser esse canal de contato né, com o pessoal que vem para o nosso fórum, mas também ter a ponte com os órgãos nacionais (...). Em 2017 a gente recebeu a visita do secretário da educação básica do MEC, que depois foi ministro, que é o Rossieli Soares, hoje secretário da Educação de São Paulo, e ali a gente construiu uma parceria, depois nos visitamos uma visita ao MEC, pessoal do GTAFE foi no MEC, e ai nos 3 eventos que nos fizemos, a parte da manhã sempre é reservada para o MEC ou FNDE, esse ano foi o FNDE (...) então eles verificam pontos relevantes, para capacitar o pessoal, e eles tem que apresentar, ai as diretorias o Tribunal se sentindo parte do processo. Entendendo aquilo ali, então foi uma forma de sensibilizar a todos (...). Esse último fórum teve 650 pedidos de inscrição, ai tivemos que selecionar para o público preferencial para ter 450 inscrições, porque a procura é muito grande, tinha 173 secretários municipais de educação, e 206 municípios tiveram presentes, dos 295, então foi bem representativo, você acaba trazendo. (SICCA, informação verbal)

O número de participantes, em cada ano e o tema do fórum é expresso na tabela:

Tabela 10 Número de participantes no Fórum do TCE - Educação.

Fórum	Participantes	Tema
1º Fórum	300	A Efetividade dos Planos de Educação em Santa Catarina
2º Fórum	450	O processo de melhoria contínua da educação.
3º Fórum	+ de 500	A gestão pública eficiente e transparente da educação.

Elaboração pelo autor (2020). Fonte: Sítio Eletrônico TCE/SC

Após o primeiro fórum, percebeu-se que a integração das instituições na organização do evento colaborou para um crescimento no número de participantes. Essa articulação entre as diferentes instituições demonstra a cooperação – lembrada nas entrevistas - caracterizada como colaborativa e sem viés punitivo. A participação do público, em dois anos dobrou. Estes dados nos revelam, ainda, que a instituição está sendo mais procurada e reconhecida pela sua atuação no campo educacional, o que tem relação direta com a nova forma de atuação.

49 Por conta de acomodações e espaço físico, o evento prioriza inscrições de pessoas ligadas diretamente à gestão educacional, como secretário, técnicos, coordenadores e representantes de escola. A instituição, por conta do volume de inscrições nos últimos anos, passou a transmitir o evento online.

4.3 – CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROJETO TCE – EDUCAÇÃO

Como ficou evidente, a complexidade do projeto TCE – Educação reside tanto no âmbito da aplicação do PNE (2014/2024), quanto no desenho institucional do TCE, visto que o processo de formulação e implementação ocorreu de forma concomitante. Essa iniciativa partiu do TCE/SC, mas só se consolidou a partir do diálogo e integração entre outros agentes institucionais. Assim, por meio das entrevistas, como será demonstrado no próximo capítulo, os agentes envolvidos tinham o conhecimento sobre os objetivos do projeto e viram uma oportunidade de participar das instâncias de decisões, em um processo de negociação, em uma tentativa de aumentar a eficiência e evitar conflitos institucionais

Um dos principais limites do projeto são os próprios limites constitucionais das instituições envolvidas.

Percebe-se também, conforme já apontado pela literatura especializada, uma constante necessidade de reafirmação e defesa da instituição, na qual, o projeto impulsionou esse processo, pelo menos no campo educacional, percebido pelo volume de reuniões e notícias disponibilizadas no sítio eletrônico e nas entrevistas. Assim, revela-se uma questão importante:

eu digo para você é que o TCE tem se posicionado como um parceiro, e talvez essa mudança, as relações, elas vem da reciprocidade, se a SED fosse é um pouco mais rígida ou um menos presente e menos interativa e menos de portas abertas, talvez o Tribunal se posicionasse assim, é preciso que a gente se estabeleça, reconhecimento o papel de cada um, mas que o propósito é o mesmo, nós estamos cuidando do Estado de SC. (UGGIONI, informação verbal⁵⁰)

Por mais que as instituições envolvidas tenham arranjos institucionais distintos, as relações em volta do Projeto TCE – Educação são de cooperação. Como será evidenciado no próximo capítulo, a existência de agentes institucionais, que em certa medida, compartilham valores semelhantes, influenciaram a formação, construção e a implementação do projeto. Ressalta-se que isso não quer dizer que não existem conflitos. Pergunta-se: O que leva determinados agentes a se interessarem pelo projeto? Qual a razão de entrarem em conflito?

Percebe-se que o TCE/SC viu no campo educacional, em especial no acompanhamento, análise e fiscalização do PNE (2014/2024) uma oportunidade única de se destacar, possibilitando um novo padrão de atuação, até pela razão de ser considerada uma política de alta demanda social.

⁵⁰ Informação fornecida durante a entrevista concedida exclusivamente para o presente estudo.

5 - A IMPORTÂNCIA DOS AGENTES INSTITUCIONAIS

Este capítulo tem como objetivo analisar quais agentes estão envolvidos no projeto TCE – Educação. Assim, pergunta-se: quais perfis e trajetórias sociais que movem os agentes não-educacionais a atuar e encabeçar projetos educacionais no interior destas instituições? Quais as relações que surgem em torno do projeto TCE – Educação?

Conforme se viu no capítulo dois, essa análise será baseada nos pressupostos bourdieusianos. Vincula-se, de forma complementar, a Teoria da Análise de Redes Sociais (ARS). Principalmente o pressuposto que existem padrões de relacionamentos entre os agentes institucionais dentro dos fenômenos sociais e políticos (MARQUES, 2008). Assim, se caracteriza as relações interinstitucionais (formais e informais) em que se compreende que “as instituições, a estrutura social e as características de indivíduos e grupos são cristalizações dos movimentos, trocas e ‘encontros’ entre as entidades, nas múltiplas e intercambiantes redes de relações ligadas e superpostas” (MARQUES, 2000, p 128).

Em suma, analisa-se somente os agentes centrais, ou seja, os representantes diretos de cada instituição. Compreende-se que essa rede de relações é influenciada diretamente pelas origens e as trajetórias sociais que moldaram as condições externas e disposições individuais (BOURDIEU, 2013). Portanto, nessa relação emergem processos de conflitos e cooperações, que são caracterizados e analisados, também, no presente capítulo.

5.1 – DO PRIMEIRO CONTATO ÀS ENTREVISTAS.

Antes de se iniciar essa análise, precisa-se, brevemente, fazer alguns apontamentos sobre as entrevistas e o contato com o TCE/SC. Entre o primeiro contato e as entrevistas com os principais responsáveis pelo projeto TCE – Educação – assim como a disponibilização dos materiais – se passaram poucas semanas. Esses contatos e diálogos foram rápidos, levando em consideração todos os processos nos quais a instituição está envolvida. Levanta-se uma conclusão para tal rapidez: isso demonstra a importância que a instituição tem dado ao campo educacional, buscando comprovar para a sociedade civil os resultados da sua atuação. Portanto, ancorado na literatura especializada – que reconhece que, em geral, os TCs são considerados instituições isoladas (MORAES, 2006; LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES,

2009; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2020) – essa rapidez, pode apontar, ainda, que o TCE/SC está se afastando desta imagem e condição.

Ainda nesse contexto, as conversas foram estabelecidas tanto por correspondências eletrônicas quanto por telefone. A pesquisa sempre foi bem recebido pela instituição, tendo sido atendida a maioria das demandas sobre dados, informações ou esclarecimentos sobre sua história e atuação no campo educacional.

Foram feitas, especificamente no TCE/SC, duas visitas. A primeira foi um longo encontro com o Conselheiro – substituto e gestor do projeto, Gerson dos Santos Sicca e o auditor-fiscal do controle externo e Coordenador do Grupo de Trabalho de Apoio à Fiscalização em Educação (GTAFE), Renato Costa, em que foram explicadas as atuações, dimensões e aspectos do projeto. No segundo encontro, foram realizadas as entrevistas, com esses dois representantes, com cerca de uma hora de duração cada, de modo separado.

Não foi possível ter acesso a todos os materiais resultantes direto do projeto. As razões são diversas. Alguns ainda estão em formulação, outra razão é que o TCE/SC tenta um processo de “desburocratização” (termo dos informantes), então, muitas informações não chegam a virar documentos oficiais. Podem, portanto, ser resultados (mesmo que de forma involuntária) de conversas informais ou informações repassadas em grupos de WhatsApp⁵¹.

Além do TCE/SC, foram visitadas outras sete instituições (expostas na tabela nove), todas foram contatadas via correspondências eletrônicas. Os acessos a essas instituições foram fáceis, atribui-se uma razão: ao entrar em contato, era enviada a carta de apresentação, assinada pelo pesquisador e o orientador, em que era mencionada a temática da pesquisa, que o conselheiro Gerson havia sido entrevistado e indicado tal entrevista. Dessa forma, muito dos contatos foram rápidos e as entrevistas agendadas. Essa rapidez nas respostas de todas as instituições fez com que as entrevistas fossem todas realizadas no decorrer do segundo semestre de 2019. Todos os informantes assinaram um Termo de Consentimento, disponível no apêndice três, em que permitem a sua identificação, caracterização e uso das suas falas nos limites desta pesquisa.

Foram elaborados dois roteiros semiestruturados distintos, um para os integrantes do TCE/SC e outro para as instituições vinculadas (disponíveis nos apêndices um e dois). As

51 Durante as entrevistas tal grupo foi mencionado por diferentes agentes. Ao que entendemos, existe um grupo de WhatsApp com todos os agentes institucionais envolvidos, na qual trocam informações, marcam reuniões, compartilham relatórios e notícias. Existe também um segundo grupo, esse com os gestores e seus assessores diretos.

questões envolviam desde as origens sociais, trajetórias profissionais e institucionais e por último, informações como as tomadas de decisões, resultados e limites do projeto.

Agora, abaixo se passa a examinar o perfil dos participantes centrais dessa rede. Assim como uma caracterização compreendendo as trajetórias pessoais e institucionais. Conjugados a outros fatores, as origens e trajetórias sociais são importantes para ilustrar as influências e interesse de se engajar no projeto. São evidenciados como as posições sociais (determinadas em termos de estrutura e volumes de capitais) são incorporadas, sob forma de habitus (disposições inconscientes) e geram tomadas de posições e decisões (BOURDIEU, 2013), isto é, neste caso, em posições e decisões no projeto TCE – Educação.

Portanto, nesta pesquisa, demonstra-se que esses fatores e condições – mesmo que inconscientemente – influenciam a formação da rede de relações como forma de ampliar os capitais das instituições e de seus agentes, bem como sua influência sobre o projeto.

5.2 – TRAJETÓRIAS SOCIAIS E AS INFLUÊNCIAS EM TORNO DO PROJETO.

Conforme mencionado no capítulo anterior e na tabela nove, as relações ocorrem entre agentes internos e externos ao TCE/SC. Esses foram identificados e são caracterizados ao longo do capítulo. As principais fontes de dados foram as entrevistas realizadas com os agentes que participam ativamente do projeto. Assim, diferente do capítulo anterior, em que se analisa a formulação e implementação do projeto com base nos documentos públicos do TCE/SC – que reforçaram o peso simbólico da própria Corte de Contas, que foram o primeiro contato com o projeto e possibilitaram uma visão do que era formalmente previsto – este terá como foco os agentes institucionais e as relações entre eles.

Nesse cenário, as entrevistas tiveram três principais objetivos: primeiro, identificar as origens e trajetórias sociais dos agentes envolvidos; segundo, aprofundar o conhecimento sobre os aspectos cruciais do TCE – Educação; terceiro, coletar dados sobre as relações entre as instituições e seus agentes. Considerou-se a influência do processo de socialização e a trajetória em diferentes carreiras universitárias e institucionais que podem engendrar as tomadas de posições e decisões, levando-os a projetar determinados objetivos e demandas.

As observações de campo servem para revelar os comportamentos e atividades relacionadas em duas dimensões: a institucional, uma vez que o projeto vincula instituições

ligadas a diferentes poderes; e pela trajetória dos agentes, uma vez que estão vinculados, mesmo que de forma inconsciente, as características homogêneas das trajetórias.

A partir de agora, se expõe a reconstituição das origens e trajetórias dos agentes, evidenciando como elas se associam às tomadas de posições. Isto é, ao fato de determinados agentes se voluntariar ou de serem selecionados (pelas suas instituições) para atuar no campo educacional e no projeto TCE – Educação. Essas tomadas de posições, se justificam em função de duas características que aproximam a maior parte das trajetórias desses agentes entre si: primeiro é o fato de muitos entre eles terem experienciado ascensão social impulsionada pela educação, em que esses agentes se originaram em posições sociais baixas, sendo que os pais se caracterizam pela baixa ou média escolaridade e por posições ocupacionais de baixo ou médio prestígio social. Segundo é o fato de terem trajetória institucional previamente ligada aos campos acadêmico ou escolar (entre os agentes, alguns chegaram a ter uma atuação como professores e gestores escolares).

Essas características tendem a levar esses agentes a valorizar subjetivamente o campo educacional, voluntariando-se ou sendo selecionados – distinguindo-se dos demais agentes no interior das suas instituições – para atuar no campo, no nosso caso, no referido projeto. Esses agentes se vinculam e dialogam, já que trazem um percurso considerável no mercado de trabalho em posições e funções que tendem a valorizar o campo educacional e possuindo, portanto, uma auto percepção de sua competência para atuar no campo educacional.

Percebe-se pontos importantes. O primeiro são as negociações entre os agentes, por estarem ligados a diferentes campos e cargos institucionais; um segundo ponto é a construção de laços sociais (rede de relações), que surgiram como forma de integração e troca de *expertises* em torno da política pública educacional. Um terceiro ponto é o poder adquirido de intervenção nas decisões, portanto, a capacidade que as agentes possuem de influenciar os outros. Destaca-se as mudanças nos posicionamentos historicamente adotados pelos agentes representantes do TCE/SC, que influenciaram as posições adotadas pela instituição

Em suma, o projeto foi formulado por agentes específicos que possuem valores e concepções semelhantes – ou seja, afinidades de *habitus*. Abaixo é exposto uma visão geral das origens e trajetórias dos agentes envolvidos diretamente no projeto, através de um quadro contendo as características e propriedades sociais dos agentes sociais envolvidos no projeto.

Tabela 11 Origem e trajetória dos agentes envolvidos no projeto TCE - Educação

Representante	Escolaridade (maior grau)	Instituição de formação	Ocupação	Área de atuação dos entrevistados	Escolaridade dos pais	Ocupação dos pais
Gerson dos Santos Sicca	Mestre em Direito	UFSC	Conselheiro Substituto do TCE/SC	Controle Externo	Mãe e Pai com Segundo Grau completo ⁵²	Mãe: Aposentada como oficial de justiça. Pai: Sargento
Renato Costa	Mestre em Direito	Univali	Auditor fiscal de controle externo e coordenador do GTAPE.	Controle Externo	Pai: Formado “Tardiamente” ⁵³ em administração. Mãe: estudou até a quarta série.	Mãe: dona de casa Pai: Administrador de empresa.
João Luiz de Carvalho Botega	Mestre em Ciências Jurídicas	Univali	Promotor de Justiça	Defensoria pública	Mãe e Pai com Ensino Superior completo	Mãe: bancária Pai: policial rodoviário
Cibelly Farias	Mestre em Administração	UDESC	Procuradora-geral do Ministério Público de Contas de SC	Controle Externo e Defensoria pública	Mãe e Pai com Segundo Grau completo	Mãe: professora Pai: Servidor Público Estadual
Luciane Carminatti	Especialista em orientação escolar		Deputada Estadual de SC.	Legislativo	Mãe e Pai com primeiro Grau completo ⁵⁴	⁵⁵
Natalino Uggioni	Mestre em Engenharia da Produção	UFSC	Secretário Estadual de Educação de Santa Catarina	Educação	Mãe e Pai com primeiro Grau completo ⁵⁶	⁵⁶
Alexandre Marino	Doutor em Engenharia da produção	UFSC	Professor e Pró-reitor de graduação na UFSC	Educação	Mãe e Pai com Ensino Superior completo	Mãe e Pai contadores de empresa.
Patrícia Lueders	Especialista em orientação escolar	Instituto de Pós-Graduação e Extensão	Secretária Municipal de Educação em Blumenau e presidente da UNDIME/SC	Educação	Mãe e Pai com primeiro Grau completo	Mãe: Dona de casa Pai: Trabalhador industrial
Jonathan Artmann	Bacharel em Direito	Univali	Analista de Contas Públicas	Controle Externo e Defensoria pública	Mãe e Pai com Ensino Superior completo	Mãe e Pai contadores e administradores de empresa.

Fonte: Entrevistas. Elaborado pelo autor (2020)

52 Termo dos informantes. Refere-se à formação em nível médio.

53 Termo do informante.

54 Termo dos informantes. Refere-se à formação em fundamental.

55 Durante as entrevistas não foi informado a ocupação dos pais pelo agente.

56 Durante as entrevistas não foi informado a ocupação dos pais pelo agente.

Ressalta-se um ponto importante: o projeto trata todos os agentes com a mesma intensidade, peso e importância. Para isso, partiram da ideia de não ter cargos ou ordem hierárquica, todos estão ligados e dialogam diretamente. Destaca-se, porém, que o conselheiro Gerson Sicca – gestor do projeto – é responsável por fazer as articulações.

O quadro, portanto, reforça o argumento sobre as duas principais características que aproximam as trajetórias desses agentes institucionais. Características e fatores estes que são explicitamente expressos nas entrevistas. Assim, recorre-se à percepção de como a afinidade de habitus estrutura as redes de relações sociais, que são mobilizadas pelos agentes, de forma consciente ou inconsciente (BOURDIEU; WACQUANT, 1992). Assim é revelada uma dimensão que parece ser menos evidente entre os agentes, em outras palavras, as experiências de socialização a que foram submetidos, despertam o interesse pelo campo educacional e a busca de práticas que valorizem esse campo. A partir disso, acredita-se que a proximidade e a rede de relação entre os agentes envolvidos no projeto, resulta, constantemente, na interconexão das condições homólogas no decorrer das suas trajetórias.

Como citado acima, para ilustrar essas características que aproximam as trajetórias sociais dos agentes, o presente estudo seleciona e descreve as trajetórias de dois agentes entrevistados. São eles: Conselheiro do TCE/SC e gestor do projeto, Gerson dos Santos Sicca e o Coordenador do GTAFE e o auditor-fiscal do Controle Externo do TCE/SC, Renato Costa. Esses agentes foram escolhidos, pela razão que além de representarem os fenômenos caracterizados acima, eles também são figuras centrais no desenvolvimento do projeto.

Assim, o gestor do projeto (e também o responsável pela ideia inicial) é o conselheiro – substituto Gerson dos Santos Sicca, que foi o primeiro entrevistado em 2019. Nascido em Pedro Osório, cidade do sudeste do Rio Grande do Sul, fica a 418 km de Porto Alegre (Capital do estado), considerada uma cidade pequena, de acordo com o último Censo Demográfico, de 2016, a população era de cerca de sete mil habitantes. Seu pai era policial militar, chegando ao posto de Sargento. Sua mãe trabalhou parte da vida como dona de casa, posteriormente fez concurso público e se aposentou como oficial de justiça. Gerson estudou em escola pública militar. Durante o Ensino Médio pensava em seguir carreira militar, porém, pelo que acredita ter sido uma vocação, escolheu o curso de Direito. É graduado em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e mestre em Direito pela UFSC.

Assim, na sua trajetória acadêmica e profissional, lecionou no Ensino Superior (ES) e em cursos de pós-graduação. Teve emprego concursado na Advocacia-Geral da União. Em

2013 foi aprovado em concurso para ser Auditor no Tribunal de Contas de Santa Catarina. Na entrevista, Gerson significou sua aproximação com o campo educacional como reflexo da sua experiência como professor universitário. Assim, quando surgiu o acordo de cooperação entre o MEC, FNDE e IRB, pediu ao presidente do TCE/SC para ser o coordenador. Dessa forma evidencia-se como origem e trajetória social conduz o membro de uma instituição a se voluntariar – no caso do Conselheiro a encabeçar o projeto – para ocupar um cargo ou posição próximo ao campo educacional – mesmo em uma instituição não ligada diretamente à educação. Pelas inúmeras recorrências nos materiais empíricos coletados – por meio das entrevistas – evidencia-se que esse mesmo processo ocorre com outros agentes. Cita-se como exemplo, a Deputada Estadual Luciane Carminatti, que mesmo sendo representante do Legislativo, evidencia, em sua trajetória e experiência social a formação em pedagogia. Em uma dimensão sociológica, portanto, as representações sobre o projeto e valorização do campo educacional devem-se às trajetórias, interesses e habilidades incorporados ao longo das suas trajetórias.

Já o coordenador do GTAFE e Auditor-fiscal de controle externo, Renato Costa, nasceu em Florianópolis, capital de Santa Catarina, foi criado pelos seus pais. O pai trabalhava como servente de limpeza, se formando “tardamente” (termo do informante) em Administração pela UFSC, sua mãe é dona de casa, estudou até a quarta série. Tem uma irmã formada em Contabilidade pela UFSC. Devido a sua origem social em camada popular, acredita que só teve êxito escolar devido à motivação dos pais. Por essa experiência, percebe-se que o informante busca adotar um sentido para seu ingresso no ES, já que possui escolaridade mais alta que a maioria dos estudantes de camadas populares.

Graduado em Ciências Contábeis pela UFSC, Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e Administração Pública na UFSC – EAD, é mestre em Direito pela UNIVALI com dupla titulação na Espanha. Devido a sua formação, se considera uma “pessoa multidisciplinar” (termo do informante).

Assim, evidencia-se a uma origem e trajetória social de ascensão através da educação, uma vez que seus pais e pessoas próximas não tiveram oportunidade de chegar ao mesmo nível de formação acadêmica. Evidencia-se, nesta pesquisa, que esse mesmo processo – pelas inúmeras recorrências – acontece com outros agentes, cita-se como exemplo, o Secretário Estadual de Educação, Natalino Uggioni, uma vez que seus pais e irmãos não tiveram

oportunidade de estudar. O secretário chegou ao Mestrado e recentemente ao maior cargo do executivo de SC ligado à educação.

Destaca-se também uma outra característica do Coordenador do GTAFE, Renato Costa: sua aproximação com o campo educacional ocorre, também, pela influência da instituição – nesse caso o TCE/SC – uma vez que se vinculou ao campo por ser assessor do conselheiro Gerson. Assim, essas experiências ampliaram seus interesses, exercendo impacto decisivo sobre a forma como o agente passou a valorizar o campo educacional. Ou seja, a incorporação dessas duas características – ascensão social via educação e a instituição em que fazem parte – forjaram os novos interesses, encaminham as projeções e impulsionaram a aproximação com a educação, o que o leva a ser coordenador do GTAFE.

Assim, com base na descrição dessas duas trajetórias e conforme os dados apresentados na tabela onze, se destaca as características homólogas entre as trajetórias dos agentes envolvidos no projeto TCE – Educação, ou seja, apresentam certas “afinidades de habitus” que são marcadas pela valorização da educação – mesmo que de forma inconsciente – uma vez que incorporam, progressivamente, as inclinações e interesses no campo.

Nesse contexto, destaca-se que todos os agentes institucionais possuem Ensino Superior completo, em que se relembra que para Schneider (1995), o Estado tende a selecionar pessoas de formação acadêmica superior, o que é outro fator determinante, uma vez que a elite ingressa e influencia as tomadas de decisões e implementação de políticas públicas. Em outras palavras, existe uma estratégia de acumulação de capital cultural por meio do engajamento profissional e acadêmico. Ressalta-se assim, as dinâmicas na acumulação de semelhantes capitais (principalmente cultural) nas tomadas e incorporações de decisões.

Além disso, as análises das origens e trajetórias institucionais, feitas acima, evidenciam o fato de que essa rede de relações, inaugurada pelo projeto TCE – Educação, revelam que as propriedades econômicas e sociais que modelaram as estratégias e escolhas dos agentes envolvidos no projeto e que possuem afinidades e semelhanças. Por outro lado, apesar de tais afinidades, este estudo também evidencia que os agentes apresentam dissonâncias – que demarcam heterogeneidades e possíveis arenas de tensões e conflitos em torno do projeto – devido às instituições frequentadas e os engajamentos desses agentes.

5.3 – DISCURSOS SOBRE O PROJETO

Conforme visto, existem características homólogas, como também certas heterogeneidades entre os entrevistados, que refletem nas relações dentro do projeto entre as instituições e seus agentes. A seguir, para a presente dissertação, se separa e se ilustra, com base nas entrevistas, alguns temas que direta ou indiretamente foram recorrentes. Divide-se em três eixos temáticos: primeiro é a importância e a relevância da atuação em rede (possibilitada pelas afinidades de *habitus*). Segundo ponto, as possíveis fontes de tensões e conflitos nessa atuação, que foram ressaltadas pelos entrevistados. E o terceiro, a visão do TCE/SC como isolado – percepção em transformação em função da existência do projeto – próxima ao que foi exposto pela literatura especializada.

5.3.1 – O trabalho em Rede

Dessa forma, em relação ao primeiro ponto, para a Deputada Estadual Luciane Carminatti, a atuação em rede é importante:

Porque o Tribunal de Contas, ele atua na fiscalização, então ele tem na mão, não só os orçamentos dos municípios e do Estado, mas ele também começa a partir... especialmente nesses últimos anos, a entrar numa outra esfera de fiscalização, que não é apenas quantitativa, número, não apenas a aplicação dos 25% em educação, mas é a fiscalização sobre a execução das políticas públicas, então, se um município tem um plano municipal de educação, quando o Tribunal de Contas fiscaliza as metas daquele plano do município. (CARMINATTI, informação verbal⁵⁷)

Recorrendo a esse argumento, percebe-se o que foi amplamente mencionado ao longo do presente estudo: a confirmação de um novo padrão na atuação do Tribunal, no campo educacional, como resultado direto do projeto e da atuação em rede. Ainda conforme a própria informante, a cooperação e a atuação na rede pelo TCE/SC demonstra “um salto de qualidade, de um olhar extremamente fiscalizatório do ponto de vista orçamentário, e entra numa função do ponto de vista mais institucional” (CARMINATTI, informação verbal).

Patrícia Lueders, presidente da UNDIME/SC, ao mencionar esse novo padrão na atuação, menciona o que seria o processo de “sensibilizar” (termo da informante) o tribunal. O que para ela tem surtido efeito e é enfática: “são muito sensíveis e muito abertos, vou dizer

⁵⁷ Informação fornecida durante a entrevista concedida exclusivamente para o presente estudo.

que é um conjunto, se um dos lados não tivesse aberto, seja UNDIME, TCE, Assembleia, não teria avanço... o Ministério Público também, é uma aldeia” (LUEDERS, formação verbal⁵⁸)

Chama atenção o termo “aldeia” (termo da informante), ou seja, os informantes até aqui mencionados concordam que essa nova atuação tem engendrado mudanças nas posturas no campo educacional pelo TCE/SC. Outro ponto é que as instituições estão “abertas” (termo da informante), portanto, existe um caminho facilitador e um reconhecimento sobre a importância de atuarem juntas, ou seja, em cooperação.

O representante da UFSC no projeto, o Pró-reitor de Graduação Alexandre Marino, caracteriza o processo como um “trabalho que é feito pelo TCE/SC, no aspecto de monitoramento, é claro, tem um aspecto legal, que é importante, ele ultrapassa a questão de uma ação puramente administrativa, ele demonstra um contexto mais abrangente do impacto do plano para todos” (MARINO, informação verbal⁵⁹).

Novamente o informante menciona que o TCE/SC ultrapassa uma ação puramente administrativa (termo do informante), que nesta pesquisa convencionou-se a chamar de sair do aspecto estritamente quantitativo para um aspecto, também, qualitativo, no acompanhamento e fiscalização das políticas educacionais, principalmente no monitoramento das metas e estratégias, municipais e estadual, do PNE (2014/2024). Alexandre Marino menciona os primeiros resultados dessa parceria: mapas, infográficos, indicadores por municípios, identificação de “boas práticas” (termo do informante) e eventos.

Já o representante do MPSC, o Promotor de Justiça João Botega, argumenta que essa parceria e atuação dentro de uma rede tem aumentado o volume de resultados em comparação à ação isolada, nas palavras do informante:

gente conseguiu duplicar a nossa força de trabalho, nós temos um alinhamento muito próximo, nós fizemos reuniões todos os meses, quando não fala pelo WhatsApp, por e-mail, enfim, é então, por exemplo: a construção dos painéis agora, o painel da meta 1 foi construído pelo Ministério Público, a meta 2 e meta 3 a gente está finalizando... mas a gente percebeu que não estava conseguindo fazer, a gente tem todos esses dados aqui, mas são pouco servidores, não estávamos conseguindo dar conta, porque não atende só essa demanda, tem uma demanda de toda a instituição, aí o Tribunal de Contas, por exemplo, agora assumiu também uma parte para elaborar os painéis (BOTEGA, informação verbal⁶⁰)

⁵⁸ Informação fornecida durante a entrevista concedida exclusivamente para o presente estudo.

⁵⁹ Informação fornecida durante a entrevista concedida exclusivamente para o presente estudo.

⁶⁰ Informação fornecida durante a entrevista concedida exclusivamente para o presente estudo.

Chama atenção, portanto, a divisão de tarefas e a presença de um cronograma bem definido, o que remete às ideias de Lopes e Baldi (2009), em que a estrutura em rede permite aumentar e racionalizar os recursos, reduzir custos e aumentar a velocidade das decisões. Algo lembrado pelos informantes é a divisão de tarefas entre os agentes, aumentando os resultados e reduzindo os custos. Em relação a redução de custos, chama atenção que isso é um indicativo do que leva as instituições a se articularem, sendo um dos objetivos motivadores do projeto. Esse trecho, ainda, demonstra que existem processos de negociação, coordenação, adaptações e desenhos específicos, características de um trabalho por meio de uma rede de governança (LOPES; BALDI, 2019).

Na mesma direção, a Procuradora-Geral do MPC/SC, Cibelly Farias caracteriza a relação como “superpositiva” (termo da informante). Na sua análise, caso não trabalhassem e atuassem conjuntamente, os mesmos resultados não teriam sido possíveis. Nas suas palavras:

Então, claro, que nós poderíamos desenvolver algumas ações sozinhos, mais nunca vamos ter um alcance tão bom, quanto se a gente desenvolver uma parceria, e nesse trabalho, com a educação, é exatamente nessa linha né, nós temos a expertise do Tribunal de Contas, a nossa, a expertise do Ministério Público Estadual, que entra com toda parte de inteligência, com a parte prática no desenvolvimento prático desses painéis, que a gente tem conseguido hoje, então, sem dúvida nenhuma, que a junção da mão de obra dessas instituições elas engrandecem o trabalho, e fazer o trabalho acontecer com maior rapidez e efetividade. (FARIAS, informação verbal⁶¹)

Com essa afirmação da Procuradora-Geral de Contas, pode-se destacar dois processos, lembrados por outros informantes: a primeira questão, que apareceu de maneira recorrente, é sobre o volume de atribuições e poucos agentes institucionais para atingir as demandas, o que auxiliou e motivou a atuação em rede, como forma de aumentar e racionalizar os recursos. A segunda questão é a troca de expertises, em que as instituições reconhecem seus limites institucionais e até mesmo sua falta de atuação no campo educacional, assim, a rede vem também como forma de suprir essa demanda.

Ou seja, a articulação de uma determinada política social – no nosso caso, o projeto TCE – Educação – conduziu à tendência de uma gestão compartilhada e interinstitucional (FREY; PENNA; CZAJKOWSKI, 2005) de agentes ligados a diferentes setores, que passam a ter responsabilidades mútuas sobre a formulação e implementação. Continuando nessa análise, a formulação e implementação por meio de rede faz com que “frequentemente essas configurações modernas de formulação de políticas públicas são de tal maneira híbrida ou

⁶¹ Informação fornecida durante a entrevista concedida exclusivamente para o presente estudo.

hierárquica, que os níveis não são sempre claramente separados” (SCHNEIDER, 2005, p. 38), ou seja, a existência de certos padrões de relacionamento entre os agentes.

Jonathan Artmann, representante do MPC/SC lembra de um processo parecido, em que “como é um projeto que tá crescendo é interessante ter um servidor que atue em outras áreas para ter uma visão ampla sobre um todo. Às vezes você olha só a educação, fechado, tu não consegues ter uma visão ampla do que tá acontecendo” (ARTMANN, informação verbal⁶²), ou seja, os vínculos e diálogos vêm da necessidade de cada instituição de cumprir suas atribuições de maneira mais eficiente e econômica.

Com base nisso, confirma-se as ideias de Loiola e Moura (1996) de que a atuação em rede pode funcionar como uma tentativa de ampliar as atribuições de cada instituição. Ainda, termos como “sensibilização”, “sair da ação puramente administrativa”, “superpositiva” e “aldeia” (termos dos informantes) esclarecem o que chama-se de um novo padrão na atuação do TCE/SC no campo educacional. Os próprios órgãos, principalmente ligados à educação, mostram que o Tribunal tem sido mais receptivo na visão da Patrícia Lueders, presidente da UNDIME/SC, o TCE/SC “Tem! Tem! Tem! Hoje eu respondo enquanto UNDIME, e até mesmo como município, ele tem nos ouvidos mais, nunca fecharam a portas” (LUEDERS, formação verbal).

Remete-se a explicação de Jonathan Artmann, representante do MPC/SC, sobre ter uma “visão ampla”, o que influenciou o interesse na articulação entre os agentes, que se vinculam no campo educacional devido à proximidade e centralidade que dão à política educacional na sua atuação nas respectivas instituições que representam.

Portanto, com base nas trajetórias sociais e institucionais – que também é condicionada pelas características e propriedades das instituições – permite que os agentes encontrem padrões dos processos de interação social e reconheçam a cooperação como um caminho para concretizá-los. Ressalta-se, com base na pesquisa empírica e como será caracterizado abaixo, que a cooperação, não anula a possível existência de conflitos.

Evidencia-se, também, que por mais que trabalhem em uma rede de cooperação, cada agente possui representações institucionais – incorporadas pelos agentes e expressas em forma de discurso – externalizando objetivos particulares. Mencionado com frequência: a falta de funcionário para desenvolverem as atividades, a não-presença em todas as cidades, falta de estrutura e economicidade. Portanto, embora o discurso oficial vem legitimar a assertiva de

⁶² Informação fornecida durante a entrevista concedida exclusivamente para o presente estudo.

que trabalham para o sucesso do PNE (2014/2024), por meio da ampliação de suas expertises técnicas e financeiras para essa efetivação, a partir da análise das entrevistas, demonstra-se que possuem, também, outros diversos objetivos. Assim, a produção de um discurso sobre o PNE, se pensar de forma ampla, não é único objetivo dentro do projeto.

A inserção de determinado agente nessa rede de relações evidencia a construção das identidades e modo de apresentação de si – desde se voluntariar na condição de representantes de determinadas instituições ou de serem selecionados como representante – e desempenham papel central dentro do projeto, vinculados, em grande medida, pela expertise técnica - ou seja, caracterizado pela trajetória acadêmica, institucional e profissional.

Nesse sentido, a incorporação e externalização dessas visões, reconhecem e legitimam o projeto e a rede de relações. Neste espaço de interação social, mostra-se capaz de alterar e influenciar os interesses e percepções dos agentes sobre as próprias trajetórias.

5.3.2 – Possíveis fontes de tensões e conflitos

O segundo ponto ao analisar o projeto TCE – Educação e, portanto, esse novo padrão de atuação no campo educacional são as possíveis fontes de tensões e conflitos. Esse processo ocorre tanto internamente como externamente ao TCE/SC, principalmente nos primeiros anos.

São três principais e potenciais fontes de conflitos: Primeiro, os atritos gerados com agentes “tradicionais e conservadores” (termo dos informantes) no interior do TCE/SC, que eram contra um novo padrão de atuação no campo educacional (sair do aspecto estritamente financeiro para o qualitativo). Segunda fonte de conflito é a falta de conhecimento do TCE/SC sobre toda a dimensão do campo educacional, seja em função da falta de informações por parte dos municípios ou a falta de conhecimentos específicos, por parte dos membros do TCE/SC, em função do fato de que nem todos os membros possuem trajetórias ligadas ao campo escolar ou acadêmico, como o caso de alguns dos informantes. Concomitante com isso, a visão que o tribunal é punitivo. A terceira fonte é a tensão entre o caráter técnico e político das decisões do TCE/SC. Esse processo ocorre na relação com o Legislativo estadual e municipais. Com isso, abaixo seleciona-se trechos que ilustram essas fontes de conflitos.

Nesse contexto, a primeira fonte de conflito é lembrada por Renato Costa, segundo o informante, o TCE/SC avançou na questão quantitativa, na qual a corte é muito forte, mas que agora também tem a visão de qualificar esse gasto: “o Tribunal mudou um pouco esse olhar

hoje, e na verdade está nesta questão da qualidade, e isso se deu muito por conta do projeto TCE – educação e das ações que estão sendo implementadas nesse sentido” (COSTA, informação verbal). Para Renato Costa, essa mudança encontrou resistências internas do Tribunal de Contas, de agentes mais conservadores que não compreendiam esses novos aspectos sobre a atuação qualitativa, mas considera que esse processo foi superado e tem resultado em uma quebra de paradigma (termo do informante) em que “a gente tinha essa limitação interna por essa questão de quebra de paradigma, tribunal era muito de olhar o quanto e faltava essa questão de avaliar a qualidade desses gastos” (COSTA, informação verbal).

Gerson Sicca, esclarece que essa visão parte do princípio que o projeto era visto como algo interno e de um gabinete específico, não institucional. Na sua visão, isso mudou quando se tornou de conhecimento público que “talvez isso foi uma estratégia que adotamos, a gente sabia que para vencer essa tradição burocrática (nosso trabalho é fechado por natureza, contabilidade e conta) a gente precisava fazer esse movimento de fora para dentro” (SICCA, informação verbal). O conselheiro esclarece que não houve resistência para que o projeto não fosse formado, mas da falta de percepção exata (por parte dos outros conselheiros) sobre a dimensão do projeto de “onde podíamos chegar. E hoje, eles têm essa percepção né, tanto é que hoje todo o acesso é franqueado aos recursos que nós precisamos. Claro, dentro do limite da casa, não tem pessoal para tudo” (SICCA, informação verbal). Em suma, a resistência inicial era a falta de conhecimento sobre o novo, de quebrar antigos paradigmas institucionais.

Nesse itinerário inovador, a segunda fonte de conflito é a falta de conhecimento do TCE/SC sobre toda a dimensão do campo educacional e a visão do tribunal de ser punitivo. Patrícia Lueders, presidente da UNDIME/SC, argumenta que existe um processo de naturalização e reconhecimento dessa nova atuação, isso se deve à visão social que se criou do TCE/SC como penalizador, o que chamou de “o mito em volta da instituição” (termo da informante). Assim, procura-se que todos os municípios reconheçam essa nova atuação, em que “não vou dizer que os 295 municípios estão vencidos e que tá tudo certo, a gente precisa trabalhar que o órgão fiscalizatório, ele não é para penalizar, ele vai penalizar aquele que não está fazendo correto, então a UNDIME tem a função de sensibilizar os municípios e dizer” (LUEDERS, informação verbal). Para ela, a principal dificuldade da Corte de Contas na atuação no campo da educação é de conhecer com profundidade a política educacional, em

que, para a nossa informante, o TCE/SC tem feito durante o projeto e conversas com representantes do campo educacional.

O Secretário Estadual de Educação, Natalino Uggioni aponta cenário muito parecido, por representar uma instituição que faz a implementação direta do plano, reconhece que os aspectos pedagógicos eram um ponto de conflito, porém, o secretário volta a lembrar que o TCE/SC tenta se inteirar desse processo desde o primeiro contato “para tratar esse assunto, nos alinhamos e depois nós fizemos um trabalho de conformidade, do plano, acho que você tem acesso a isso, o trabalho de SC que virou referência no Brasil, porque todos os estados devem fazer, e da forma e metodologia que nós fizemos foi o único” (UGGIONI, informação verbal).

Já a procuradora-geral do MPC/SC parte do princípio que os “conflitos” não existiam, mas aponta dois fatores: primeiro, a mudança da visão quantitativa para a qualitativa, considerando uma mudança na postura, em suas palavras “estão nesse processo de entender que a qualificação do gasto, pode ser mais importante que a quantificação” (FARIAS, informação verbal). Segundo é que a dificuldade com a falta de dados e conhecimento sobre o campo, destacando que no “início existia muito problema com relação às informações vinham incorretas dos municípios né, para desenvolver esses painéis, ai houve um trabalho muito intenso” (FARIAS, informação verbal).

Destaca-se que os envolvidos na rede de atuação, por influência das suas trajetórias e das condições objetivas incorporadas, têm uma clara percepção do que sejam os “conflitos” em suas respectivas instituições, percebida pela diferença de como essa categoria é tratada nas entrevistas e transformada em discurso. Para a procuradora-geral do MPC/SC o aspecto qualitativo e quantitativo não eram uma fonte que gerava conflito, porém, para a representante da UNDIME/SC e o Secretário da educação era.

Em outro momento da entrevista com a Procuradora-Geral de Contas, Cibelly Farias, chama atenção para os termos como o TCE ter se “sensibilizado” e “ser mais compreensível”. Nesse contexto, a Procuradora-Geral de Contas diz que “é um trabalho que a gente pode chamar de preventivo, a gente não está trabalhando na seara das sanções ainda. Ainda! ” (FARIAS, informação verbal), ou seja, as instituições de controle – incluindo o TCE/SC – por ser ligado diretamente ao MPC/SC – tem mudado de postura e adquirido um novo padrão de atuação, porém, o viés penalizador ainda existe. Em outros termos, os conflitos ainda existem, mesmo que de forma indireta ou implícita. O Tribunal espera que as outras instituições

também tenham uma mudança nos seus posicionamentos. Na falta de mudanças, o viés penalizador deve retornar e engendrar conflitos diretos e explícitos.

Por último, a terceira fonte de conflitos, além dos fatores internos e pedagógicos, é o caráter técnico e político das decisões. Esse embate ocorre, principalmente, na relação com o Poder Legislativo – Assembleia Estadual e Câmaras de Vereadores – na entrevista, a Deputada Estadual Luciane Carminatti esclarece:

Eu acho que tem vários fatores, não é uma coisa de agora, o Tribunal tem um dificultador que apesar de, publicar nos seus relatórios as contas com ressalvas, ou seja, não foram aplicados os 25% em educação, é uma ressalva, mas ao final, a conclusão é pela aprovação, então quando chega aqui na assembleia, o relatório das contas do ano anterior, determinando que apesar das ressalvas, à aprovação das contas, aqui é uma casa política, mais do que técnica, lá é técnica, e se a técnica determina a aprovação, a política com o governo, com o governo tendo a maioria, é claro que vai dar pela aprovação. (CARMINATTI, informação verbal)

Nesse contexto, percebe-se que o principal embate é nos relatórios do TCE/SC que recomendam a “aprovação com ressalva”⁶³. De certa forma, ao chegar na ALESC, pelo governo ter maioria, as ressalvas não eram levadas em consideração. Assim, essa fonte de conflito ganha um caráter político, uma vez que a oposição – sendo minoria – poderia tentar reprovar as contas do Estado e até abrir processos por crime de responsabilidade fiscal.

No mesmo cenário, a deputada Carminatti aponta a falta de conhecimento da sociedade sobre as decisões do TCE/SC e as contas do Estado, o que é um complicador de cobranças por parte do Poder Legislativo. Em suas palavras:

Ele é uma instituição que é formada por técnicos e também por agentes públicos, muitos conselheiros são indicações políticas, é claro que aí tem um ingrediente que é dessa, eu diria, dessa indicação, tem um ingrediente nisso, mas do que isso, acho que falta à sociedade acompanhar melhor e exigir um posicionamento maior, por parte dos órgãos de controle. A sociedade não sabe muitas vezes o que acontece num Tribunal de Contas, da publicação das suas decisões, não acompanha e mesmo não acompanha a política. (CARMINATTI, informação verbal)

A declaração da deputada confirma a falta de reconhecimento e legitimidade social no acompanhamento das decisões e trabalhos desenvolvidos pelo TCE/SC por parte da sociedade. Além disso, destaca-se os embates envolvendo o Legislativo e o órgão de controle. O gestor do projeto TCE – Educação, Gerson dos Santos Sicca, esclarece que esse era realmente um

63 Ou seja, recomenda-se a aprovação, porém, no processo de análise ficou alguma evidência de possíveis irregularidades, embora não seja considerada suficiente para inviabilizar a aprovação das contas. No caso do exemplo reportado pela deputada, o estado de Santa Catarina deixou de aplicar, durante um período, o percentual mínimo constitucional de 25% em educação. Realidade que tem se alterado nos últimos anos.

ponto de embate, durante cerca de 30 anos, mas que tem mudado com o projeto. A aplicação do percentual mínimo em educação no estado acrescentaria cerca de R\$400 milhões de reais no orçamento. Assim “isso é importante, hoje a gente construiu, já teve voto pela rejeição, por questão dos 25% já se tem uma coisa que isso não se dá mais para aceitar, tanto é que o governo do Estado diz que vai cumprir então é um processo de amadurecimento” (SICCA, informação verbal). Nos últimos anos, principalmente após o projeto, o Governo tem cumprido essa aplicação.

Recorrendo a dissertação de Fonseca (2015) verifica-se que as variáveis políticas são menos importantes na análise das contas serem julgadas como irregulares – pelos conselheiros – por gozarem de estabilidade do cargo, nas palavras do autor as “variáveis políticas ligadas ao perfil dos ministros do Tribunal são menos importantes para a variação da probabilidade das contas serem julgadas como irregulares do que variáveis institucionais vinculadas à iniciativa de fiscalização” (FONSECA, 2015, p. 136). Reconhece-se que a análise do autor é concentrada no TCU, e que faltam estudos indicativos sobre isso na corte catarinense, porém, o estudo aponta um importante caminho na compreensão dessa iniciativa.

Com base nas três fontes de embates ilustradas acima, destaca-se que as inserções e as relações entre as instituições – mesmo nas relações marcadas por conflitos específicos – realizadas pelo engajamento nessa rede de relações, as levam a construir e experimentar diferentes formas de contato, em comparação a contextos anteriores à formação do projeto.

Em grande medida, essa experimentação só foi possível pela presença de agentes institucionais específicos, influenciados pelas suas trajetórias, origens sociais e pelas condições objetivas, que caracterizam suas posições e predisposições de ações.

Como exemplo, ressalta-se o caso da Deputada Estadual e Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, Luciane Carminatti – que na sua trajetória profissional foi professora, coordenadora escolar e secretária municipal de educação – e o gestor do projeto TCE Educação Gerson S. Sicca – em que sua trajetória profissional foi professor universitário. Acredita-se que foi por conta dessa proximidade nas suas atuações profissionais anteriores, que levam esses agentes a abrir um diálogo e compreender a especificidade e importância da relação de cooperação. Em uma breve comparação, o presidente anterior da Comissão de Educação, Cultura e Esporte era o Deputado Estadual Valdir Cobalchini – com formação em direito. Ou seja, além de não existir o projeto TCE – Educação, o presidente da comissão tinha carreira distante do campo educacional, o que pode ser um fator para não ter

gerado um diálogo tão próximo entre as instituições como ocorre hoje. Relação esta, que conforme destacado pela Deputada Carminatti e o Conselheiro Sicca, tem melhorado significativamente com o projeto TCE – Educação.

Em outros termos, é possível a relevância do capital social e cultural, justamente, pelo fato das relações entre os agentes inseridos no projeto influenciarem as informações e oportunidades dentro do projeto. Mas que em grande medida, é absolutamente desconhecido pelos integrantes do projeto: duas origens e trajetórias sociais semelhantes.

Em suma, as análises das entrevistas revelaram os vários problemas e conflitos, alguns anteriores ao projeto: desconhecimento dos aspectos pedagógicos e qualitativos, gestão dos orçamentos, falta de coordenação e parcerias e a atuação punitiva do TCE/SC – essa atuação tem se alterando ao longo do projeto conforme ilustrado acima. Acredita-se que mesmo com o novo padrão de atuação do TCE/SC, ainda podem emergir conflitos. Neste contexto, eles surgirão com uma mudança nas posturas adotadas ao longo do projeto e uma volta a “seara das sanções” (termo dos informantes) e aos posicionamentos adotados historicamente, tanto o relacionamento com o Poder Executivo (prefeituras e secretarias de educação), como nas ressalvas contidas nas prestações de contas julgadas pelo Legislativo (estadual e municipais)

Destaca-se que existe um discurso predominantemente positivo em torno da nova atuação do TCE/SC no campo educacional e as possibilidades por ele inaugurado. Porém, pelo menos nesse começo do projeto, as instituições não têm entrado em conflito direto. A relação é de cooperação, até mesmo uma forma de aproveitar essa abertura do TCE/SC.

5.3.3 – Instituição isolada: do projeto ao contato com a sociedade.

O terceiro ponto é o reconhecimento do TCE/SC como uma instituição isolada e em grande medida não democrática, em que mediante um novo padrão de atuação, tenta se afastar dessa imagem. A questão da participação social nas decisões no desenvolvimento das instituições, surgem os problemas de como criar formas de gerenciar e promover uma gestão mais participativa e democrática (FREY; PENNA; CZAJKOWSKI, 2005).

No Brasil, isso é um dos pilares da Constituição (88) e acarreta no fortalecimento das instituições de *accountability* (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004). Assim, para Delgado, Triana e Sayago (2013) existem novas estratégias de governança, por meio da colaboração e atuação

em redes, com objetivo de promover uma melhor gestão. O resultado é a importância do contexto e interação entre os agentes conforme visto ao longo do presente capítulo.

Assim, as dimensões e pontos de conflitos descritas nos tópicos anteriores, nota-se, entre os entrevistados, a percepção quase consensual de que tais fontes de atritos entre o TCE/SC e demais instituições com as quais ela interage (sobretudo os municípios e o Legislativo) têm sido reduzida, nos últimos anos em função, justamente, do novo padrão de atuação no campo educacional, que tem passado dos aspectos estritamente quantitativo para o qualitativo, do punitivo para o monitoramento e preventivo. Além da relação mais próxima – de maior diálogo e de compreensão do TCE/SC – por meio do projeto.

Em suma, quebrando-se o paradigma e imagem de uma instituição isolada e não democrática, aumentando o diálogo e participação com as demais instituições vinculadas ao projeto e sociedade civil. Importante ressaltar que essas tentativas de se afastarem dessa imagem como isolados e não democráticos não são uma exclusividade do TCE/SC, é um processo recente e crescente, que tem gerado mudanças gradativas na atuação de todas os TCEs conforme apontado por Speck (2013).

Esse processo é lembrado durante as entrevistas, de acordo com Patrícia Lueders, presidente da UNDIME/SC, em relação aos relacionamentos e posicionamentos adotados historicamente pelo TCE/SC “Já avançou, avançou muito, as nossas primeiras conversas quando eu era diretora da UNDIME, para as conversas que temos agora, é outro, mensurar em número eu acho um pouco complicado, mas avançou muito” (LUEDERS, informação verbal). A entrevistada esclarece que o TCE/SC era fechado e tomava muitas atitudes penalizadoras, mas que agora, em um novo padrão de atuação, busca conversar e entender outros fatores que interferem e tem reflexos tanto nos aspectos econômicos como nos pedagógicos. Ponto que, conforme visto anteriormente, gerou conflitos e ainda é um potencial gerador.

Paralelo a esse processo, o Secretário Estadual de Educação, Natalino Uggioni afirma que sua relação com o TCE/SC é recente⁶⁴ – mas reconhece que a relação com o TCE/SC é mais próxima, um termo usado pelo informante é “um parceiro” e que age como: “gente não tá aqui só para apontar, gente tá aqui para ajudar” (UGGIONI, informação verbal).

Essa visão é exposta por Renato Costa, coordenador do GTAFE, em que o posicionamento histórico era de: “a gente controla e o controlado que se molde ao controlador né” (COSTA, informação verbal), o que remete a visão de um tribunal que pune. Na

64 Levando em consideração que ele assumiu o cargo em 2019 e anteriormente não havia trabalhado na gestão pública estadual.

continuação, o agente menciona que essa postura tem mudando com o projeto, em que com “o TCE Educação, o Tribunal precisava dessa aproximação para dar também a chance do Tribunal conhecer o dia a dia da educação, porque cobrar é fácil né, apontar é fácil, agora sem conhecer o dia a dia das dificuldades” (COSTA, informação verbal).

Nesse cenário, verifica-se que essa é uma problemática presente no TCE/SC, que remete diretamente aos posicionamentos anteriores adotados pela instituição. Ao mesmo tempo, ainda que mesmo com esse processo de mudança, existe uma forma de permanência social, portanto, um *habitus* construído socialmente, a instituição e seus agentes tentam se distanciar. Renato Costa ainda menciona:

foi a partir dos planos municipais de educação que dentro do Tribunal de Contas se acendeu essa ideia de além disso a gente ampliar essa ideia, essa visão do Tribunal de analisar quantidade e também analisar qualidade, e também partir para essa questão de verificar a execução dos planos, foi aí que nasceu. (COSTA, informação verbal),

Alexandre Marino reconhece que anteriormente ao projeto, o TCE era uma instituição com baixa participação de outras instituições, mas que agora atua:

de forma muito agregadora, abriu o seu sistema para outras entidades, então, as universidades, a UNDIME e outras instituições, quase todas elas né, elas agora podem ajudar a potencializar o trabalho do Tribunal e conseqüentemente podem ajudar a essas instituições possam pautar assuntos que possam aprimorar esse trabalho de monitoramento. (MARINO, informação verbal),

Portanto, existe, tanto por parte do TCE/SC como das instituições parceiras, o reconhecimento que historicamente a corte é isolada, com pouca participação e reconhecimento social. Por consequência, o projeto TCE – Educação permite que a instituição passe a articular parcerias, ser reconhecida e tornar-se uma instituição “menos” isolada e não democrática.

Ainda nesse contexto, o conselheiro Gerson Sicca menciona a criação de um ambiente no sítio eletrônico sobre a atuação do TCE/SC no campo educacional, como um caminho para aumentar essa integração com a sociedade civil:

Então a ideia do projeto foi essa, dentro de toda essa estrutura, fazer um projeto para atingir resultados, mas que não fosse projeto burocrático, mudar a postura organizacional e sensibilizar as pessoas com o mundo lá fora né. E tu trabalhar em outro patamar, até para melhorar a imagem do Tribunal, por que o pessoal vê de longe, só vê coisa ruim muitas vezes, porque tem essa crítica da indicação política,

isso é generalizado, então a gente nem que mostrar o que a gente tá fazendo esse trabalho (SICCA, informação verbal)

O processo, portanto, é comumente lembrado por todos integrantes da rede. A deputada Carminatti reconhece que o diálogo com o Tribunal de Contas é melhor atualmente em comparação com o passado, assim, ela vê que o TCE/SC está “cada vez melhor, mais próximo, mais unificado e mais fortes”(CARMINATTI, informação verbal). Em outras palavras, tem escutado mais (termo da informante) e mudado alguns posicionamentos, como as ressalvas nas prestações de contas.

Tal situação, amparada nas afirmações dos envolvidos no projeto, evidencia dois caminhos do projeto: primeiro, a trajetória social e institucional dos agentes não ligados previamente ao TCE/SC modulou uma percepção sobre o tribunal que é comum a todos integrantes: o TCE/SC era uma instituição isolada. O que demonstra mais um ponto de proximidade de habitus entre os agentes. Segundo ponto é como a inserção em determinada rede pode estruturar e modelar determinadas ações e incorporar posições semelhantes em um determinado espaço social. Em outras palavras, compreendemos que os vínculos formados em torno do projeto TCE – Educação, alterou de forma significativa as percepções sobre o campo educacional dos agentes do TCE/SC e por consequência da instituição.

Com base nessas falas e nas informações disponíveis em consulta pública sobre o projeto, verificamos que o tribunal busca o diálogo com outras instituições, a fim de se legitimar e exercer suas prerrogativas com uma maior efetividade e cumprir suas obrigações legais, previsto pela CF (88) e pelo seu desenho institucional. Ou seja, não apenas o TCE/SC buscou ter diálogo com outras instituições, como ele é forçado a dialogar para a efetivação das suas políticas. Notoriamente, dentro das prerrogativas e limites institucionais e constitucionais.

6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de tudo que foi exposto ao longo da presente dissertação, conclui-se que é importante a análise das conjunturas mais amplas para compreender a atuação do TCE/SC nas políticas públicas educacionais.

Ao estudar os TCs vê-se que são órgãos definidos constitucionalmente (BRASIL, 1988), como auxiliares ligados ao Poder Legislativo, em que suas ações são de fiscalizações, julgamentos e sanções na esfera dos orçamentos públicos e recentemente nas políticas públicas. Em caso de desvios, recorre a reposição e constatando danos, aplica multas. Ou seja, uma instituição importante dentro do Estado.

Entretanto, para executar suas decisões, de forma geral, os TCs precisam das Procuradorias-gerais dos Estados e aprovação dos pareceres enviados ao Poder Legislativo. Ao longo da sua trajetória institucional, as cortes tiveram importantes avanços: seus membros possuem vitalidade nos cargos, autonomia financeira e administrativa, regulamentações nas carreiras e vantagens – nos mesmos parâmetros do Poder Judiciário – e atuação na fiscalização e acompanhamento de políticas públicas. Isso demonstra que apesar de ter essa independência, os TCs estão no centro de um jogo político, que são alterados conforme o período, ou seja, em uma dinâmica política.

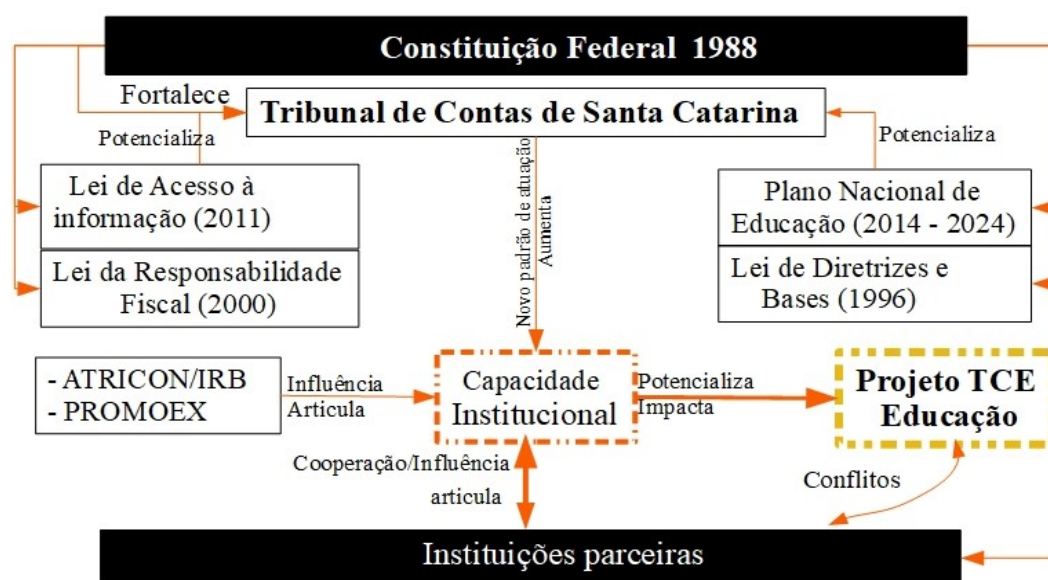
Em todos esses processos e fenômenos, os TCs procuram se fortalecer no acompanhamento e fiscalização de políticas públicas, que é um dos pilares da Constituição Federal de 1988, porém, passados 30 anos da promulgação, somente nos últimos anos vem ganhando impulso e centralidade na atuação. Assim, foi possível identificar as mudanças pelas quais as instituições passaram – apontado pela literatura especializada – o que reforça a ideia que os TCEs estão em um processo de reconhecimento e legitimidade social. Vale ressaltar, também, que esse processo de fortalecimento dos TCs ocorre em um ambiente de fortalecimento e defesa das forças democráticas e da democracia.

Dentro desse itinerário inovador, a presente dissertação focou no caso específico do TCE/SC, em que esse fortalecimento ocorre, principalmente, após a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE 2014/2024). Sintetiza-se, agora, as principais contribuições que este estudo oferece ao debate acerca da atuação do TCE/SC, vinculada com o campo educacional, por meio da análise do projeto “TCE – Educação”.

A principal conclusão é que existe um novo padrão de atuação no campo educacional por meio deste projeto. Esse novo arranjo trouxe significativas mudanças nos posicionamentos adotados pela corte e ampliou seu campo de atuação. Em outras palavras, tem passado dos aspectos estritamente orçamentários e quantitativos para os qualitativos. Do punitivo para o preventivo e, em grande medida, pedagógico. Essas novas atribuições foram desenhadas por demandas específicas e da formação de novos parâmetros na avaliação, acompanhamento e controle na educação pela razão do projeto ser interinstitucional.

Com base na revisão da literatura e nas entrevistas, reconhece-se que o TCE/SC era considerado isolado e não participativo, porém, mudanças específicas estão ocorrendo desde a formação do projeto. Identifica-se as variações específicas (dentro do contexto histórico e social) em que o projeto foi forjado, ou seja, decisões do passado que influenciam as estratégias e os resultados na atual formatação. O quadro abaixo resume o que se considera ser as principais influências nesse novo padrão de atuação (apontado ao longo deste estudo):

Figura 4 Influências na formação do TCE – Educação



Fonte Elaborado pelo Autor (2020):

Nesse contexto, esta pesquisa trouxe duas importantes contribuições. A primeira é o reconhecimento que a aprovação do PNE (2014 – 2024) engendrou um novo padrão de atuação no acompanhamento, fiscalização e monitoramento de políticas públicas educacionais pelo TCE/SC por meio do projeto TCE – educação. Característica importante do projeto é ser interinstitucional – o que permitiu à corte catarinense um diálogo mais próximo com outras

instituições como forma de exercer suas prerrogativas. Assim o tribunal não apenas dialoga de forma direta com as instituições e seus agentes, mas foi preciso para a efetivação do seu papel em relação ao atual PNE. Isso só foi possível nesse contexto específico e pela razão que historicamente a corte catarinense já possuía uma atuação diferenciada quando comparada a outros tribunais (MORAES, 2006; LOUREIRO, TEIXEIRA; MORAES, 2009; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2020), analisado sob o suporte teórico do neoinstitucionalismo histórico. A segunda contribuição foi identificar que esse novo padrão de atuação só foi possível, igualmente, devido aos vínculos e relações entre agentes específicos, que se vincularam – mesmo que de forma inconsciente – por aspectos homogêneos nas origens e trajetórias sociais: ascensão social via educação e a presença prévia no campo educacional, analisados sob a luz da teoria bourdieusiana.

Na primeira contribuição, ao analisar as conformações históricas que caracterizaram a formulação e implementação do projeto TCE – Educação, vê-se que esses movimentos ocorreram de forma concomitante. Verifica-se que o projeto começou de forma tímida, sendo fortalecido aos poucos e de maneira crescente. Demonstra-se as configurações singulares e pertinentes para a compreensão do projeto como: os incentivos, recursos, motivos e objetivos que influenciaram o caminho na incorporação dessa política no estado de SC. As principais restrições em torno do projeto são aquelas definidas constitucionalmente, que essa atuação em rede vem como forma de superar e ampliar o campo de atuação.

Assim, verifica-se que em um primeiro momento, o projeto envolvia somente o Ministério Público (MPSC). Posteriormente o Ministério Público de Contas (MPC/SC) e atualmente conta com um rol de dez instituições, ligadas a diferentes setores da sociedade: Secretaria Estadual de Educação (SEE), Assembleia Legislativa (ALESC), Federação Catarinense dos Municípios (FECAM), União Nacional dos Dirigentes de Educação de Santa Catarina (UNDIME/SC), Conselhos de Educação (UNCME e CEE), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E a mais recente, Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). De acordo com informações dos interlocutores, as próprias instituições, hoje parceiras, buscaram se aproximar do projeto.

Nessa comparação entre os períodos, constata-se que a rede e o projeto hoje são maiores, mais densos e consolidados. Os vínculos e participantes dão início ao surgimento a uma nova trajetória e contexto institucional no interior do TCE/SC, que em grande medida não era previsto no início do projeto, mas que ajuda e atrai uma maior legitimidade e

reconhecimento social na atuação da corte. Tem-se a ideia de “maturidade” (termo dos informantes) do projeto – o que fez com que mudasse – incorporando diferentes agentes, demandas específicas e buscar por um consenso.

Em relação a segunda contribuição, o reconhecimento e centralidade dos agentes institucionais específicos só foi possível pela análise das propriedades, experiências e dinâmicas recorrentes entre os agentes entrevistados, em que estabeleci os fatores e condicionantes para compreender as experiências a partir da reconstrução das origens e trajetórias sociais. Assim, as posições sociais incorporadas (volume de capital) tendem a gerar as tomadas de decisões e interesse no projeto (sob forma de habitus). Esse estudo partiu dos dados qualitativos (coletados por meio das entrevistas). Isso ocorre, também, aliado aos fatores institucionais (poderes, expertises, ocupações e cargos).

Exemplo é o caso do conselheiro Gerson dos S. Sicca, que teve uma ascensão social via educação e possuía vinculação prévia no campo – foi professor universitário – assim, idealizou e formou a ideia inicial do projeto vinculado ao campo educacional no TCE/SC.

Ainda no que se refere ao perfil dos agentes, há de se destacar que todos os envolvidos apresentam alto grau de formação acadêmica (composto por agentes com Ensino Superior), com perfis ligados a diferentes campos: o educacional, do direito e da administração pública. Em outras palavras, trajetórias profissionais ligadas ou não ao campo educacional.

Destaca-se a importância da interinstitucionalidade no desenvolvimento do projeto. Pode-se dizer que anteriormente à criação do projeto, as relações entre os agentes eram de contatos prévios e pontuais (o que gerava maiores conflitos), agora se tornam mais intensas, diretas e dinâmicas. Esse novo cenário permitiu um equilíbrio de forças historicamente antagônicas, em que atualmente, as relações são caracterizadas como de cooperação. Os agentes representantes de cada instituição, durante as entrevistas, evitaram críticas, até pelo projeto ser recente e reconhecerem as mudanças nas posturas adotadas pelo TCE/SC.

Entretanto, isso não quer dizer que não existam conflitos. Verificou-se que partem, principalmente, das instituições ligadas à educação e legislativo (UNDIME, SEE e ALESC). A razão se deve às posturas adotadas pelo TCE/SC como órgão de controle externo e fiscalizador, acompanhado da sua imagem de ser punitivo e de pouco diálogo. Em relação a ALESC existe o fator político, apontado como uma forma de embate. Em relação a UNDIME e SEE, a falta de conhecimento sobre o campo educacional. Conforme esta pesquisa demonstrou, esses processos têm se alterado e são reconhecidos pelas representantes.

Já em relação às instituições de *accountability*, como o MPSC e MPC/SC, como apontado na literatura especializada, o contato já era próximo (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2014), uma vez que o diálogo entre as instituições vem de longa data. No caso do MPC/SC, a instituição é um “braço direito”, compartilhando informações em todos processos, dado que sua função é verificar a legalidade de todas as decisões do Tribunal Pleno do TCE/SC. Além de compartilharem o mesmo espaço físico. As demais instituições participantes, como a UFSC e UDESC, entram com um suporte de expertises técnicas, uma vez que as decisões do TCE/SC não afetam diretamente a instituição e o contato é recente. O que demonstra o processo do TCE/SC de tornar seu trabalho reconhecido.

Em relação às negociações, com base nas entrevistas, vê-se que são um processo complexo. Existe o receio dos agentes por conta do viés punitivo que existia na corte. Contudo, com o fortalecimento do projeto e a construção dessas parcerias, a imagem de um TCE/SC punitivo vai dando lugar a uma imagem mais receptiva e de diálogo.

Importante ressaltar, ainda, que o projeto TCE – Educação é uma iniciativa única feita pelo TCE/SC. Desde a formação, implementação e a atuação, sendo uma exclusividade. Assim, outro reflexo do projeto e desse novo padrão de atuação é promover um aumento nas demandas internas e externas na instituição. Essa atuação tem gerado importantes resultados. Pode se citar o reconhecimento dos agentes envolvidos e de outros tribunais, além de melhorar a nota no índice de qualidade de fiscalização à educação medido pela ATRICON.

Brevemente, a metodologia utilizada na pesquisa abrangeu, em um primeiro momento, uma revisão histórica sobre a trajetória do TCE/SC. Já em um segundo momento se analisou os documentos produzidos no âmbito do projeto TCE – Educação, que permitiram conhecer a organização e atuação. Em um terceiro momento, foram identificados os agentes centrais – por meio da técnica de pesquisa Bola de Neve – nas quais foram realizadas e conduzidas as entrevistas, que permitiram identificar as percepções e interesses dos agentes sobre o projeto. É constatado um processo de cooperação e consenso em torno da importância do atual PNE.

Ademais, dentro desse panorama e de todas formas, o discurso é de exaltação do PNE (2014/2024), para que realmente se efetive. Pelo menos é o discurso oficial. Quando se depara com o projeto, verificou-se essa animação, mas, para além disso, o TCE/SC encontra, por meio do plano, uma forma de se afastar da imagem enquanto instituição isolada, que não dialoga com outras instituições e aumenta a legitimidade e reconhecimento social.

As demais instituições ligadas ao projeto – assim como o TCE/SC – têm outros objetivos. Como exemplo, a atuação em rede vem como forma de superar a falta de estruturas – para atuar em todas as dimensões da educação – como a falta de conhecimento sobre os aspectos pedagógicos e financeiros, proximidade e presença em todos os municípios, falta de agentes públicos, orçamentos e equipamentos técnicos restritos. Portanto, essa atuação também é impulsionada por uma economicidade e racionalização de recursos e custos.

Em suma, a pesquisa evidenciou que o TCE/SC adere a um discurso mais compreensivo sobre as dificuldades financeiras aliadas às práticas pedagógicas. Isto só foi permitido ao trabalho em rede, visto que a instituição pode ouvir, da maneira mais efetiva, as demandas das outras instituições. As ações são continuadas, com reuniões, congressos, fiscalizações, fóruns, partilha de expertises e recursos. Com uma intensa mobilização, que resultou em um efeito de diversificação, expansão e reconhecimento das atividades institucionais, principalmente as ligadas ao TCE/SC. Ainda, evidencia-se que as instituições influenciam nos comportamentos dos agentes, porém, reconhece-se a capacidade e influência dos agentes na implementação e formulação de uma política pública.

Levanta-se uma questão: em algumas entrevistas e informações informais, foi verificado que os Conselhos de Educação não atuam de forma ativa no projeto, por mais que participem do acordo. Junto com isso, vem a falta de participação na pesquisa. Pergunta-se: com base nos debates, principalmente sobre os aspectos pedagógicos, será que os conselhos acham que o TCE/SC está invadindo suas competências?

Conclui-se nesta dissertação que apesar da limitação do tempo e documentos, confirma-se o novo padrão de atuação do TCE/SC através do projeto TCE – educação, especificamente no campo educacional. Isso pode possibilitar e refletir em novos projetos no acompanhamento de políticas públicas no TCE/SC. Ainda é precoce afirmar que esse processo vai engendrar novos projetos ou mudanças mais significativas, mas, por meio do sucesso, existe uma ideia de flexibilização no acompanhamento de políticas públicas.

Ao mesmo tempo, espera-se que esta dissertação possa contribuir com a produção acadêmica sobre o TCE/SC e acompanhamento de políticas educacionais, visto os poucos trabalhos acadêmicos publicados acerca dessa relação, no campo da Sociologia e da Ciência Política. O que, reforça, ainda a necessidade de outros estudos sobre essa a atuação dos TCs, em especial o TCE/SC.

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, C.A. O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 249-263, jul./dez. 2014.
- AGUIAR, Márcia Angela Da S.. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, Sept. 2010.
- AQUINO, André Carlos Busanelli de; AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LINO, André Feliciano; Isomorfismo, Tribunais de Contas e a Automatização da coleta de dados de municípios. Congresso USP de Controladoria e Contabilidade. **Anais...** São Paulo: 2016.
- ARANDA, Maria Alice de Miranda; RODRIGUES, Evely Solaine de Souza; MILITAO, Sílvio Cesar Nunes. Monitoramento e Avaliação dos Planos Decenais de Educação: a produção do conhecimento no Brasil. **Educ. rev.**, Curitiba, v. 36, 2020.
- ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A imagem dos tribunais de contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, Brasília: Enap, v. 56, n. 1, p. 57-85, 2005.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, 11(31), Junho/1996.
- ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. **Direito à educação e diálogo entre poderes**. 2012. 271 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.
- ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. Judicialização de Avaliações em Larga Escala: breves considerações. In: Débora Cristina Jeffrey. (Org.). **Política e avaliação educacional: interfaces com a epistemologia**. 1ed. Curitiba: CRV, 2015, p. 201-220.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins. Reflexões sobre Políticas Públicas e o PNE. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 6, p. 27-35, jan./jun. 2010.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de, A força do direito e a violência das formas jurídicas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 27-41, out. 2011.
- BERTONCELO, Edison R.E. As classes na Teoria Sociológica Contemporânea. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, n. 67, p. 25-49, 2009.
- BONALDI, Eduardo Vilar. Tentando chegar lá: as experiências sociais de jovens em um cursinho popular de São Paulo. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Acesso em: 2020-03-04.
- BODIÃO, Idevaldo da Silva. Reflexões sobre as Ações da Sociedade Civil na Construção do PNE 2014/2024. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 335-358, abr./jun. 2016.

BUGARIN, José Bento. O controle externo no Brasil: evolução, características e perspectivas. **Revista do tribunal de contas da união**, Brasília, v. 31, n. 86, p. 338-352, out./dez. 2000.

BOURDIEU, Pierre *Senso Prático*. São Paulo: Vozes, 2009.

BOURDIEU, Pierre. Curso de 7 de fevereiro de 1991. In: BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado*. Companhia das Letras, 2014. p. 301-324.

BOURDIEU, Pierre. *O Uso Social da Ciência: Por uma sociologia clínica no Campo Científico*. São Paulo: Unesp, 2013.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. The purpose of reflexive sociology (The Chicago Workshop). In: **An invitation to reflexive sociology**. Chicago: The University of Chicago Press, 1992. p. 61-215.

BOURDIEU, Pierre. *Escritos da Educação*. 9. ed. Petrópolis: **Vozes**, 2007. 253 p. Sel. Org. Int e Notas: Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani.

BOURDIEU, Pierre. *Espaço Social e Espaço Simbólico in Razões Práticas: Sobre a teoria da ação* 9o edição Campinas: Papyrus, 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Brasília, 1996.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891

BRASIL. **Constituição da Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, 18 set. 1946.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 24 jan. 1967.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 out. 1988.

CAPPELLE, Mônica Carvalho; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes; GONÇALES, Carlos Alberto. Análise de Conteúdo e Análise de discurso nas Ciências Sociais. *Organizações Rurais e Agroindustriais*, **Lavras**, v. 5, n. 1, p. 1-15, 2003.

COSTA, Carlos Casimiro. Funções jurisdicionais e administrativas dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**, João Pessoa, v. 2, n. 4, p. 57-89, 2003.

COSTA, Jean Henrique. Entre a estrutura e a ação, melhor a relação: para pensar a análise de redes sociais. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 10, n. 177, p. 123-130, fev. 2011.

Rhodes, R. A. W. (2006). 'Policy Network Analysis'. In M. Moran, M. Rein and R. E. Goodin (Eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press), pp. 423 – 45.

CURY, Carlos Roberto Jamil, 2009. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Vol. 25, nº 1, p. 13-30, jan/abr. 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Plano Nacional de Educação de 1936-1937. **Revista Educativa**, Goiânia, n.18, p. 396-424, 2015.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. **Cadernos de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, n. 104, p. 162-180, jul/1998.

DELGADO, Andrés Burgos; TRIANA, Diana Rocío Rodríguez; SAYAGO, Doris Aleida Villamizar. A contribuição das redes sociais na elaboração de políticas públicas participativas. Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes. Araraquara (SP): UNESP. 2013.

DOURADO. Luiz Fernando. Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira. **INEP**, Brasília, 2016.

ENDRES, Ana Valéria. Redes Políticas como Novo Instrumento de Condução Política do Estado: contextualização frente à complexidade social e possibilidade para o planejamento turístico. In: **Turismo Visão e Ação**, vol. 5, n.º 3, p. 217-238, set/dez 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Rev. bras. Ci. Soc.** 2005, vol.20, n.59, pp.97-110

FÁVERO, Osmar (Org.). A educação nas constituintes brasileiras **1823-1988**.1. ed. e-book. Campinas-sp: Autores Associados, 2014. 326 p.

FERRARI, Rafael Martins; NUNES, Le-lyne Paes Leme Vasconcelos. Policy Networks: Uma Teoria de Políticas Públicas? Artigo apresentado no: terceiro, Encontro de Administração Pública e Governança, Salvador, BA. 2008.

FREY, Klaus; PENNA, Manuel Camillo; CZAJKOWSKI JR, Sergio. Redes de políticas públicas e sua análise. Portal das ciências sociais brasileiras-ANPOCS, 2005. Disponível em: . Acesso em: 03 ago. 2017.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/483/r142-15.PDF?sequence=4>>. Acesso em 18 de julho de 2018.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R (2003). As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo , n. 58, p. 193-223.

HERMIDA, Jorge Fernanda. O Plano Nacional de Educação (Lei 10.172), de 9 de janeiro de 2001. **Educ. rev.**, Curitiba, n. 27, p. 239-258, jun. 2006.

IMMERGUT, E. (1998). “The Theoretical Core of the New Institutionalism”, **Politics & Society**, 26(1): 5-3

IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_30/rbcs30_13.htm Acesso: Jun. 2019

IOCKEN, Sabrina Nunes. Avaliação de políticas públicas: instrumento de controle e garantia da qualidade do gasto público. **Revista TCMRJ**, Rio de Janeiro, n. 53, p. 04-09, fev. 2013. Disponível em: Acesso em: 22 jan. 2018.

JANINI, Tiago Cappi; CELEGATTO, Mário Augusto Quinteiro. A atuação do Tribunal de Contas na implementação de políticas públicas. **Revista Juris Poiesis**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 27, p.71-86, 31 de dezembro de 2018.

LOPES JUNIOR, Eduardo Monteiro. A judicialização da política no Brasil e o TCU. Rio de Janeiro: Fgv Editora, 2007. 127 p.

LOUREIRO, Maria R.; TEIXEIRA, Marco A. C.; MORAES, Tiago C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 107-119, 2009.

LOIOLA, Elisabeth; MOURA, Suzana. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: Tânia Fisher (org.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*, Rio de Janeiro: FGV, 1997, 53-68.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Notas sobre redes, Estado e políticas públicas. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, supl. 2, e00002318, 2019.

MARQUES, Eduardo César. *Redes sociais e permeabilidade do Estado: instituições e atores políticos na produção da infra-estrutura urbana no Rio de Janeiro*. Tese de doutorado — IFCH. Campinas: Unicamp, 1998

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 15-41, Feb. 2006.

MACHADO, Igor Suzano; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. A Virtude Soberana e o Poder Judiciário no Brasil Contemporâneo. *Sequencia*, Florianópolis, n. 68, p.189-211, jun. 2014.

MADEIRA, Lígia Mori; ENGELMANN, Fabiano. Estudos sociojurídicos: apontamentos sobre teoria e temáticas de pesquisa em sociologia jurídica no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 15, n. 32, jan./abr. 2013, p. 182-209.

MELO, Gentil Jose Pereira de; PAIVA, Simone Bastos. Benefícios potenciais da auditoria operacional para a administração pública: a percepção dos auditores do TCE/PB. **RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Joaçaba: Ed. Unoesc, v. 16, n. 1, p. 353-380, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>>. Acesso em: 10/Jun/2020.

MENEZES, Janaína Specht da Silva. SOUZA, Donaldo Bello. Monitoramento e avaliação nos Planos Estaduais de Educação consoantes ao novo PNE. **Revista Pro-Posições**. v. 29, n. 3, p. 614-639, set./dez. 2018.

MIRANDA, Ricardo de Souza. Uma revisão de literatura sobre o neoinstitucionalismo e a avaliação do desempenho de instituições sociais. **Estação Científica (UNIFAP)**, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 59-75, set. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.unifap.br/index.php/estacao/article/view/3508>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MORAES, Tiago Cacique. **O processo de modernização dos tribunais de contas no contexto da reforma do Estado no Brasil**. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

MOTTA, Luiz Eduardo. Judicialização da política e representação funcional no Brasil contemporâneo: uma ameaça à soberania? **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 256-285, 2012.

PERES, Paulo Sergio. “Comportamento ou Instituições? A Evolução Histórica do Neoinstitucionalismo da Ciência Política”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, p. 53-72, 2008.

PIERSON, Paul. SKOCPOL, T. El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, vol. 17, n. 1, diciembre, 2008, pp. 7-38.

ROCHA, Diones Gomes; ZUCCOLOTTO, Robson A modernização dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da implantação do PROMOEX nos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista Enfoque: reflexão contábil**. Paraná, v. 36 n. 3 p. 70-88 setembro / dezembro 2017.

RHODES, R. A. W. (2006). 'Policy Network Analysis'. In M. Moran, M. Rein and R. E. Goodin (Eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press), pp. 423 – 45.

SANTA CATARINA. **Constituição Estadual de Santa Catarina de 1989**. Florianópolis, 05 out. 1989.

SANTA CATARINA. Lei Complementar e Estadual nº 202, de 15 de dezembro de 2000. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: 2000.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. A nossa parte!. Florianópolis, 2011. 20 p.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Folder explicativo sobre o projeto "TCE Educação", 2019. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/ONLINE%20Folder_TCE_Educa%C3%A7%C3%A3o_400x200.pdf>. Acesso em 20 jan. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Memorial informativo sobre o projeto "TCE Educação". 2019. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Arquivo_Digital_TCE_Educa%C3%A7%C3%A3o_0.pdf>. Acesso em 20 jan. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Ofício Circular N°TC/GAP - 007/2017. 26 de julho de 2017.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Ofício Circular N°TC/GAP/n. 11/2019. 02 de setembro de 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Ofício Circular N°TC/GAPN - 008/2018. 29 de novembro de 2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Ofício Circular TC/GAP n. 008/2019. 27 de maio de 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Ofício Circular TC/GAP N. 15511/2016 - Avaliação da execução das metas dos Planos de Educação. 27 de outubro de 2016.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Ofício Circular TC/GAP/n. 006/2019. 10 de abril de 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Ofício Circular TCE/SC/GAP/PRES/7/2020. 28 de maio de 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Ofício Circular TCE/SC/GAP/PRES/8/2020. 28 de maio de 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Ofício TCE/SC/GAP/PRES/7207/2020. 08 de maio de 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Ofício TCE/SC/GAP/PRES/7209/2020. 08 de junho de 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. ORIENTAÇÕES AOS GESTORES DE EDUCAÇÃO DURANTE E APÓS A PANDEMIA DE COVID-19, 2021. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/ORIENTA%C3%87%C3%95ES%20AOS%20GESTORES%20DE%20EDUCA%C3%87%C3%83O%20DURANTE%20E%20AP%C3%93S%20A%20PANDEMIA%20DE%20COVID%2019.pdf>>. Acesso em 25 jun. 2020

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Portaria n° TC 0375/2018 de 13 de agosto de 2018. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/PORTARIA%20N.TC%20374-2018%20CONSOLIDADA_0.pdf> 02 de fev de 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Relatório creche e Pré-escola – monitoramento da meta 1 do Plano Nacional de Educação. 2017. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Arquivo_Digital_TCE_Educa%C3%A7%C3%A3o_0.pdf>. Acesso em 20 jan. 2020

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Relatório creche e Pré-escola – monitoramento da meta 1 do Plano Nacional de Educação. 2017. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Educa%C3%A7%C3%A3o%20-%20Creches%20e%20Pr%C3%A9-escola_0.pdf>. Acesso em 20 jan. 2020

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Relatório creche e Pré-escola – monitoramento da meta 1 do Plano Nacional de Educação. 2018. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Educa%C3%A7%C3%A3o%20-%20Creches%20e%20Pr%C3%A9-escola_1.pdf>. Acesso em 20 jan. 2020

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Relatório de atividades anual de 2016 do GTAFE. 19 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/GTAFE-Relat%C3%B3rio_Atividades_Anual_2016_0.pdf>. Acesso em 14 jul. 2020

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Relatório de atividades anual de 2017 do GTAFE. 08 de dezembro de 2017. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/GTAFE-Relat%C3%B3rio_Atividades_Anual_2017_0.pdf>. Acesso em 14 jul. 2020

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Relatório de atividades anual de 2018 do GTAFE. 19 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/GTAFE-Relat%C3%B3rio_Atividades_Anual_2018%20-%20Vers%C3%A3o_Final.pdf>. Acesso em 14 jul. 2020

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Relatório de atividades anual de 2019 do GTAFE. 05 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/GTAFE-Relat%C3%B3rio_Atividades_Anual_2019-Vers%C3%A3o_Final.pdf>. Acesso em 14 jul. 2020

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Relatório de gestão do TCE Educação de 2019. 28 de março de 2019. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%20TCE%20Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 20 jan. 2020

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Relatório Educação profissionais do magistério efetivos X ACTs, 2017. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Educa%C3%A7%C3%A3o%20V%C3%ADnculos%20e%20Situa%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 20 jan. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Regimento Interno: Resolução nº TC6/2001 e alterações, de 28 de dezembro de 2001. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br/legislacao/resolucao>. Acesso em: 08 de fev20.

SCHNEIDER, Ben Ross (1995) A Conexão da Carreira: Uma Análise Comparativa de Preferências e Insulamento Burocrático. **Revista do Serviço Público**, ano 46, vol. 119, n. 1, jan. 1995.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. Civitas. **Revista de Ciências Sociais**, vol.05. Nº 1, jan.-jun. 2005. Disponível em: . Acesso em 15 jan. 2020.

SOUZA, Donaldo Bello de; MENEZES, Janaína Specht da Silva. Acompanhamento e Avaliação dos/nos Planos Estaduais de Educação 2001-2010. **Educ. Real.**, Porto Alegre , v. 41,n. 2,p. 313-334, jun. 2016 .

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>

SKOCPOL, Theda (1985). “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”. In: EVANS, P, RUESCHEMEYER, D. SKOCPOL, T.. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press.

SPECK, Bruno Wilhelm. Estratégia para melhorar o relacionamento entre Tribunais de Contas Estaduais com a sociedade civil: uma estratégia para aumentar a eficácia da auditoria governamental nos estados brasileiros. **Revista do TCE/BA**, Salvador, p. 61-69, 2012, 2013.

SPECK, Bruno Wilhelm. Tribunais de Contas. **Revista Gestão e Controle**, Porto Velho, Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, v. 1, n. 1, p. 211-219, 2013b.

SPECK. Bruno Wilhelm. Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo, 2000.

STEINMO, Sven (2008) What is Historical Institutionalism? In D Porta and M Keating. *Approaches in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Tribunais de contas e Democracia no Brasil: articulações com controle social. **V Congresso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas**. Sede INAP. Madrid, España, 29-Sept 01-Oct. 2014.

TOLEDO, Flavio Correa de Toledo jr; ROSSI, Sérgio Ciquera. O Município e o Plano Nacional de Educação. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 12, n. 1, p. 86-98, 30 jun. 2014.

THERET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 225-254, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. Projeto TCE Educação. Florianópolis: Assessoria de Comunicação Social, 2018. 15 p. Texto GTAFE.

TRIBUNAL DE CONTAS. Tribunal de Contas. Processo Administrativo - Termo de Adesão Irb/atricon/mecFnde nº 0089/2016. Relator: Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior. Santa Catarina, SC, 30 de março de 2016. Processo N.: Adm16/80117600. Florianópolis, 30 mar. 2016. Aprovar a proposta de Termo de Adesão ao Acordo de Cooperação Técnica. Disponível em: http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php?sq_sessao=3269&nu_proc=1680117600. Acesso em: 15 jul. 2019.

VIANNA, Luiz Werneck et al. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1999. 272 p.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – Roteiro de Entrevista com o TCE/SC



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
Centro de Filosofia e Ciências Humanas – CFH
Pós-Graduação em Sociologia Política
Mestrando Luan Viricimo
Orientador Prof. Dr. Eduardo Vilar Bonaldi

Eixo 1 – origem social/escolarização

1. Em que cidade/estado o senhor (a) nasceu e por quem foi criado?
2. Quais eram as ocupações de seus pais? Eles tiveram oportunidade de estudar?
3. E seus irmãos?
4. Quanto ao senhor (a), onde estudou? Qual curso (ou cursos) de ensino superior fez ?
5. Por que o senhor escolheu a carreira de direito/educação?
6. Quando o senhor (a) ingressou no mercado de trabalho?mO senhor (a) poderia falar um pouco sobre sua trajetória no campo profissional? Como ingressou no TC?

Eixo 2 - Autonomia/Poder

1. Em quais áreas ou cargos atuou no TCE/SC?
2. Quando começou o interesse do TCE/SC pela atuação no campo da educação?
3. E quando ou como o senhor (a) passou a se interessar por educação aqui no TCE/SC?
4. Na sua opinião, qual é a principal contribuição que o TCE/SC pode oferecer à educação em Santa Catarina? Com quais agentes ou instituições do Estado e da sociedade civil o TCE/SC costuma dialogar em sua atuação no campo da educação?

Eixo 3 - Campo/Instituição

1. Na sua opinião, quais têm sido as maiores dificuldades experimentadas pelo TCE e pelo GTAFE em sua atuação na educação?
2. O tribunal possui um plano de atuação para que a comunidade tenha conhecimento das atribuições do TCE/SC na Educação?
3. Foi verificado, no decorrer das leituras dos relatórios disponíveis na internet, que o Tribunal vem atuando de maneira crescente na educação, principalmente, com a aprovação do Plano Nacional de Educação. A que o senhor atribui o fortalecimento da atuação nos últimos anos?
4. O senhor (a) enxerga diferenças na atuação do GTAFE e do TCE Educação ou eles seriam parte do mesmo processo de trabalho?
5. Como o senhor (a) vê a atuação do Tribunal de Contas em conjunto com o Ministério Público e o Tribunal de Justiça?
6. Hoje, existe algum processo concluído do TCE/SC em conjunto com o Tribunal de justiça de Santa Catarina ou instâncias superiores?

APÊNDICE 2 – Roteiro de Entrevista com instituições parceiras do TCE/SC



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
Centro de Filosofia e Ciências Humanas – CFH
Pós-Graduação em Sociologia Política
Mestrando Luan Viricimo
Orientador Prof. Dr. Eduardo Vilar Bonaldi

ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM AS DEMAIS INSTITUIÇÕES

Eixo 1 – origem social/escolarização

1. Em que cidade/estado o senhor (a) nasceu? Com quem o senhor (a) morou durante a infância?
2. Quais eram as ocupações de seus pais? Eles tiveram oportunidade de estudar?
3. E seus irmãos?
4. Quanto ao senhor(a), onde o estudou?
5. Qual curso (ou cursos) de ensino superior o senhor (a) fez?
6. Por que o senhor (a) escolheu essa carreira?
7. Quando o senhor (a) ingressou no mercado de trabalho?
8. O senhor (a) poderia falar um pouco sobre sua trajetória de trabalho no campo profissional?
9. Como o senhor (a) ingressou nesta instituição?

Eixo 2 – Autonomia/Poder

1. Em quais áreas ou cargos atuou nesta instituição?
2. Quando começou o interesse da instituição pela atuação no campo da educação?
3. Na sua opinião, qual é a principal contribuição que a instituição em que você atua pode dar à educação?
4. Quais têm sido as maiores conquistas de sua instituição na educação?
5. E quais têm sido os principais limites para atuação da instituição na educação?
6. Qual a sua visão sobre a parceria com o TCE pode oferecer à educação de SC?
7. Além do TCE, com quais agentes ou instituições do Estado e da sociedade civil costuma dialogar em sua atuação no campo da educação?

Eixo 3 – Campo/Instituição

1. Na sua opinião, quais têm sido as maiores dificuldades experimentadas pelo TCE em sua atuação na educação?
2. Foi verificado, no da pesquisa, que o TCE/SC vêm atuando de maneira crescente na educação, principalmente, com a aprovação do Plano Nacional de Educação. A que o senhor atribui o fortalecimento da atuação nos últimos anos?
3. Como a sua instituição auxiliou o TCE a ter esse fortalecimento?
4. Quais as principais diferenças na atuação da sua instituição e do TCE?
5. Como o senhor (a) vê a atuação do TCE em conjunto com a sua instituição?
6. A algo mais que o senhor (a) gostaria de acrescentar sobre a sua análise do TCE/SC em relação a educação?

APÊNDICE 3 – Termo de Consentimento



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
Centro de Filosofia e Ciências Humanas – CFH
Pós-Graduação em Sociologia Política
Mestrando Luan Viricimo
Orientador Prof. Dr. Eduardo Vilar Bonaldi

Termo de Consentimento

Eu, _____, CPF: _____, declaro ter sido prévia e satisfatoriamente informado (a) sobre a pesquisa intitulada “*Tribunal de Contas de Santa Catarina e o Plano Nacional de Educação: Um novo padrão de atuação no campo educacional*”, tendo, ademais, assentido em colaborar com o referido estudo através da concessão de uma entrevista aberta e semiestruturada, sobre a qual também declaro ter sido prévia e satisfatoriamente esclarecido (a) pelo pesquisador que conduzirá a entrevista. Expresso concordância, igualmente, com a gravação e a transcrição do áudio da entrevista, entendendo que seu conteúdo será utilizado para finalidades tão-somente acadêmicas.

Assinatura do entrevistado ou entrevistada

Nome, CPF e Assinatura de um dos pesquisadores (as)

Data e Local

APÊNDICE 4 – Metas do Plano Nacional de Educação conforme a Lei 13.005/2015

<p>Meta 1—Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.</p>
<p>Meta 2—Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.</p>
<p>Meta 3—Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.</p>
<p>Meta 4—Universalizar, para a população de quatro a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.</p>
<p>Meta 5—Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.</p>
<p>Meta 6—Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica.</p>
<p>Meta 7—Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb</p>
<p>Meta 8—Elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar no mínimo 12 anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE.)</p>
<p>Meta 9—Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.</p>
<p>Meta 10—Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, na forma integrada à educação profissional, nos ensinos fundamental e médio.</p>
<p>Meta 11—Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% de gratuidade na expansão de vagas.</p>
<p>Meta 12—Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta.</p>
<p>Meta 13—Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% de doutores.</p>
<p>Meta 14—Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.</p>
<p>Meta 15—Garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do art. 61 da Lei nº 9.394/1996, assegurando-lhes a devida formação inicial, nos termos da legislação, e formação continuada em nível superior de graduação e pós-graduação, gratuita e na respectiva área de atuação.</p>
<p>Meta 16—Formar, até o último ano de vigência deste PNE, 50% dos professores que atuam na educação básica em curso de pós-graduação stricto ou lato sensu em sua área de atuação, e garantir que os</p>

profissionais da educação básica tenham acesso à formação continuada, considerando as necessidades e contextos dos vários sistemas de ensino.

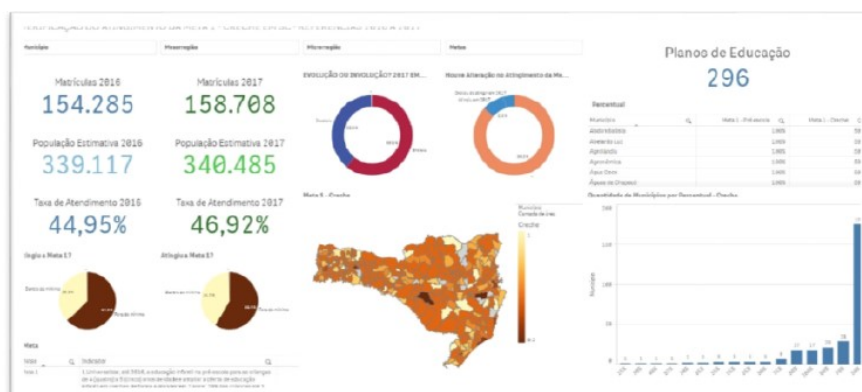
Meta 17—Valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

Meta 18—Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal

Meta 19—Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Meta 20—Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

APÊNDICE 5 – Exemplo painéis desenvolvidos pelo TCE/SC



Fonte: reprodução TCE/SC - Relatório de Gestão do TCE - Educação