

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

EDNA RAQUEL RODRIGUES SANTOS HOGEMANN

FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS

REJAINÉ SILVA GUIMARAES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, Frederico Thales de Araújo Martos, Rejaine Silva Guimaraes – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-069-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

O XXXI Congresso Nacional do CONPEDI – BRASÍLIA-DF, realizado entre os dias 27 e 29 de novembro de 2024, teve como tema central “Um olhar a partir da inovação e das novas tecnologias”. Esse tema promoveu discussões intensas desde a abertura do evento, com repercussões ao longo das apresentações de trabalhos e das plenárias realizadas. Um destaque especial foi dado à questão da desigualdade social, abordada no Grupo de Trabalho “Direitos Sociais e Políticas Públicas II”. Este grupo enfatizou que os direitos sociais têm uma relação direta com o princípio da dignidade da pessoa humana e com a concretização da cidadania plena, pois buscam reduzir as desigualdades e promover condições de vida dignas e completas para todos.

Sob a coordenação da Profa. Pós-Dra. Edna Raquel Hogemann (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro), do Prof. Dr. Frederico Thales de Araújo Martos (Faculdade de Direito de Franca - Universidade do Estado de Minas Gerais) e da Profa. Dra. Rejaine Silva Guimarães (Universidade de Rio Verde-Goiás), o GT “Direitos Sociais e Políticas Públicas II” contribuiu significativamente para o evento, com apresentações orais e debates marcados tanto pela relevância quanto pela profundidade das questões abordadas pelos participantes. Eis a relação dos trabalhos apresentados e seus autores:

1. DO CONCRETO AO DIREITO: MOVIMENTOS URBANOS E A LUTA PELA MORADIA DIGNA - Alfredo Ribeiro Da Cunha Lobo
2. DIREITO EDUCACIONAL NO NÍVEL SUPERIOR: UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS PROGRAMAS PROUNI E FIES, COMO INSTRUMENTOS LEGAIS DE ACESSO E PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR - Claudianor A. de Figueirêdo , Luiz Nunes Filho
3. DIREITO À SAÚDE PARA QUEM? UMA ANÁLISE ACERCA DA (IN) EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO - Aline Marcelli Schwaikardt , Nicoli Francieli Gross , André Leonardo Copetti Santos

4. DIREITO À EDUCAÇÃO COMO DIREITO HUMANO: O COMBATE AO TRABALHO INFANTIL PELA REDUÇÃO DA EVASÃO ESCOLAR - Esther Sanches Pitaluga , Maria Cecilia de Almeida Monteiro Lemos , Kamilla Mendonca Mota

5. COLONIALIDADE ALIMENTAR: VIOLAÇÃO À SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL - Ana Carolina Gondim de Albuquerque Oliveira , Paulo Henrique Tavares da Silva , Jéssica Feitosa Ferreira

6. AS PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AMPARO ÀS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA QUE RESIDEM EM SENADOR CANEDO - Wilker Cardoso de Aguiar , Hellen Pereira Cotrim Magalhaes , Leonardo Rodrigues de Souza

7. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA NA COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA NO ESTADO DO RIO JANEIRO E O PAPEL DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA - Camila Faria Berçot , Maria Eugenia Totti

8. ADEQUAÇÕES NECESSÁRIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO DE DADOS NA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO - Patricia de Araujo Sebastião

9. A RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19: ENSINO REMOTO, INEFICIÊNCIAS E DESIGUALDADES - Bruna Secreto Rocha De Sousa , Thayane Suleima Azevedo Viana

10. AÇÕES AFIRMATIVAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL OU POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO DE UMA IGUALDADE MERAMENTE FORMAL? UMA ANÁLISE AVALIATIVA DO ACESSO À EDUCAÇÃO - Lidiane Moura Lopes , Maria Vital Da Rocha

11. A POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL E OS ARRANJOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À REDUÇÃO DE RISCOS E RESPOSTA A DESASTRES - Renan Marques Lima Costa

12. A INUNDAÇÃO DO INVESTIMENTO: POLÍTICAS PÚBLICAS E ENCHENTES EM PORTO ALEGRE - Aline Martins Rospa , Camille Hilgemann Almança

13. A FUNÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO: A RELEVÂNCIA DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS - Homero Lamarão Neto , Luis Antonio Gomes de Souza Monteiro de Brito , Ana Luiza Crispino Mácola

14. A EXTINÇÃO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA CUMPRIDA POR MAIORES PROCESSADOS CRIMINALMENTE - Islene Gomes Mateus Castelo Branco , Michele Cia

A FUNÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO: A RELEVÂNCIA DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

THE ROLE OF THE COURT OF AUDITORS IN GUARANTEEING THE RIGHT TO EDUCATION: THE RELEVANCE OF THE COURT'S ACTIONS IN PUBLIC EDUCATIONAL POLICIES

Homero Lamarão Neto ¹

Luis Antonio Gomes de Souza Monteiro de Brito ²

Ana Luiza Crispino Mácola ³

Resumo

Este artigo pretende examinar a contribuição do Tribunal de Contas na garantia do acesso à educação no Brasil, considerando-a como um direito fundamental social, estabelecido pela Constituição brasileira como tal. Considerando que a garantia de uma educação que atenda às exigências constitucionais é dever do Estado, devendo oferecer um acesso universal à sociedade, principalmente aos mais necessitados, é preciso ponderar mecanismos de controle que assegurem uma transparência e responsabilidade na gestão de recursos públicos. O objetivo é identificar as formas de atuação do Tribunal de Contas à garantia da educação, no Brasil, e avaliar sua atuação nas políticas públicas educacionais, tendo como base o contexto paraense, observando a atuação do TCMPEA em programas educacionais voltadas à região. O artigo apresenta, primeiramente, a educação como um direito fundamental social, demonstrando a realidade da educação brasileira. Após, a pesquisa se volta ao Tribunal de Contas, elencando suas características, natureza jurídica e competência constitucional, para então, debruçar-se na contribuição da Corte de Contas às políticas educacionais. A pesquisa se utiliza do método dedutivo e, ao final, toda a análise bibliográfica foi organizada de forma qualitativa, caracterizando o estudo como descritivo. Em síntese, atentando-se à evidente transformação do Tribunal de Contas em um dos principais elementos de defesas dos direitos de liberdade, garantidos pela Constituição, constata-se a capacidade do Tribunal impulsionar melhorias significativas à promoção da boa governança e, portanto, na garantia e promoção do direito à educação.

¹ Doutor em Direito pela UFPA. Professor do Programa de Pós-Graduação do CESUPA . Juiz de Direito Auxiliar de 3ª entrância Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA).

² Doutor em Direito pela PUC/SP. Professor do Programa de Pós-Graduação do CESUPA. Membro efetivo do Institutos dos Advogados do Pará (IAP).

³ Mestranda em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, pelo Programa de Pós-Graduação do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). E-mail: analuizacmacola@gmail.com

Palavras-chave: Tribunal de contas, Controle externo, Educação, Fiscalização, Políticas educacionais

Abstract/Resumen/Résumé

This article intends to examine the contribution of the Court of Auditors in guaranteeing access to education in Brazil, considering it as a fundamental social right, established by the Brazilian Constitution as such. Considering that guaranteeing education that meets constitutional requirements is the duty of the State, and must offer universal access to society, especially to those most in need, it is necessary to consider control mechanisms that ensure transparency and responsibility in the management of public resources. The objective is to identify the ways in which the Court of Auditors acts to guarantee education in Brazil, and evaluate its performance in public educational policies, based on the context of Pará, observing the TCMPA's performance in educational programs aimed at the region. The article first presents education as a fundamental social right, demonstrating the reality of Brazilian education. Afterwards, the research turns to the Court of Auditors, listing its characteristics, legal nature and constitutional competence, and then focusing on the contribution of the Court of Auditors to educational policies. The research uses the deductive method and, in the end, the entire bibliographic analysis was organized in a qualitative way, characterizing the study as descriptive. In summary, paying attention to the evident transformation of the Court of Auditors into one of the main elements of defense of the rights of freedom, guaranteed by the Constitution, we can see the Court's capacity to drive significant improvements to the promotion of good governance and, therefore, in guaranteeing and promoting the right to education.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Audit office, External control, Education, Oversight, Educational policies

1 INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira estabelece, expressamente, o direito à educação como um direito fundamental social, mencionando-o inicialmente de forma direta em seu art. 6º, para posteriormente, reafirmar esse entendimento no Capítulo III – Título VIII *Da Ordem Social*, entre os artigos 205 e 214 (Brasil, 1988).

Além disso, a proteção concedida à educação transcende interesses individuais, configurando-se como um direito constitucionalmente estruturado, isso que dizer que o direito à educação não se resume ao mero acesso, mas sim ao acesso a uma educação que atende às exigências constitucionais.

Caracterizando-a como típico direito social, o direito à educação impõe ao Estado que ofereça acesso a todos aqueles interessados, principalmente aos que não podem custear uma educação particular. Logo, os direitos sociais se ocupam, primordialmente, dentro do âmbito de cidadãos do Estado, sobre aos mais vulneráveis.

Embora a educação seja um direito fundamental reconhecido e amparado pela nossa Constituição, bem como detém outros documentos jurídicos que preveem relevantes disposições – tais como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n. 9.394/96), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90), o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei n. 10.172/2001), entre outros, a realidade da educação no Brasil ainda não é de grande satisfação.

De acordo com os dados do IBGE (2024a), o Brasil apresenta avanços e desafios em relação ao analfabetismo e escolaridade, uma vez que, apesar de melhorias na taxa de analfabetismo e no nível de instrução, ainda existem desigualdades regionais significativas, especialmente no Nordeste, mais ainda nos pequenos municípios, onde os índices aparecem mais de quatro vezes superiores ao das grandes cidades.

Ainda que a taxa de escolarização de crianças tenha avançado, o acesso universal à educação para jovens ainda não foi devidamente alcançado, tendo em vista as metas estabelecidas no Plano Nacional da Educação – PNE.

Frente a esse cenário educacional, é essencial considerar os mecanismos de controle e fiscalização disponíveis que buscam garantir a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Para tanto, o controle, em suas mais variadas formas, é vital para assegurar a boa governança do setor público, sobretudo o controle externo que é realizado por órgãos independentes, como os Tribunais de Contas.

No contexto particular do Estado do Pará, o Tribunal de Contas dos Municípios implementa programas educacionais com o intuito de aprimorar a qualidade da educação e assegurar a correta alocação de recursos nos municípios paraenses. Essas ações aparecem como essenciais para fomentar um ambiente educacional provido de equidade e justiça social.

Almejando alcançar o objetivo primordial deste trabalho, é necessário, primeiramente, analisar de que forma o Tribunal de Contas desempenha uma função, aparentemente, essencial na fiscalização das atividades da Administração Pública e se, quando o faz, sua atuação traz benefícios, especialmente, ao direito fundamental social eleito como foco principal deste trabalho: a educação.

O artigo está estruturado em cinco seções. Sendo a primeira esta introdução, a segunda seção demonstra a educação como um direito fundamental social reconhecido constitucionalmente, observando a realidade da educação brasileira seguindo dados do IBGE em relação as taxas de analfabetismo, escolaridades e outras mais.

A terceira seção é voltada ao Tribunal de Contas, onde a discussão começa pela sua natureza jurídica e competência constitucional, e avança na exploração de suas prerrogativas especiais e dispositivos que delimitam as características desse órgão institucional.

Além disso, constatando-se as Leis Orgânicas e os Regimentos Internos que regem os Tribunais de Contas da União, do Estado do Pará e dos Municípios do Estado do Pará, destacam-se os instrumentos fiscalizatórios que aparecem, de forma bastante semelhante, nos regulamentos dos respectivos Tribunais supracitados. Após, faz-se uma análise da contribuição da Corte de Contas às políticas públicas, identificando quais ações aparecem atestando a relevância dos órgãos de controle nesse cenário.

Ainda dentro da perspectiva dos Tribunais de Contas, a quarta seção é destinada à análise da função desempenhada pela Corte de Contas na garantia do acesso à educação, adentrando no contexto específico do Estado do Pará, concedendo o protagonismo ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCMPA) e as políticas e programas educacionais em que sua atuação aparece como essencial e significativa.

A quinta, e última, seção pretende demonstrar os resultados das análises desenvolvidas e a razão pela qual cada ponto foi levantado durante o trabalho, para então, verificando a devida conexão entre as temáticas apresentadas, constatar-se a relevância do assunto.

No mais, o trabalho se utilizou do método dedutivo e, ao final, toda a análise bibliográfica foi organizada de forma qualitativa, caracterizando o estudo como descritivo.

2 Direito fundamental à educação

A Constituição brasileira assume expressamente o direito à educação como um direito de matriz social, visto que o faz, inicialmente, em seu artigo 6º, de maneira incisiva e sintética, para posteriormente ratificar tal posicionamento. Nota-se especificado o direito à educação, tal como outros direitos e institutos correlatos, no Capítulo III do Título VIII – *Da Ordem Social*, exatamente entre os artigos 205 e 214 (Brasil, 1988).

Apesar de identificado como direito social, o direito à educação deve ser reconhecido também como uma clássica liberdade pública, como nos termos do artigo 206, inciso II, a liberdade de aprender é estabelecida assim como a de ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento (Brasil, 1988).

Desse modo, encontra-se nos dispositivos supracitados, de forma explícita, uma série de aspectos que envolvem a concretização do direito à educação, tais como: os princípios e objetivos; os deveres de cada ente da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) à garantia desse direito; e a estrutura educacional brasileira (dividida em diversos níveis e modalidades de ensino), além da previsão de um sistema próprio de financiamento, que conta com a vinculação constitucional de receitas.

O reconhecimento da educação como um direito fundamental de natureza social, por parte do legislador, sobressai no artigo 205, ao especificar o referido direito estabelecendo uma visão de “pleno desenvolvimento da pessoa”, “seu preparo para o exercício da cidadania” e “sua qualificação para o trabalho”. Esses objetivos expressam o sentido, concedido pela Constituição, ao direito fundamental à educação.

Além disso, nos termos do artigo 5º, §1º da Constituição (1988), nota-se a aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais que, ainda que haja discordância sobre o alcance desse dispositivo, ele por si só sustenta um tratamento diferenciado, visto que reforça essa categoria de direitos, não deixando espaço para qualquer doutrina que, porventura, atribua um perfil de normas pragmáticas aos direitos sociais, como se elas fossem desprovidas de caráter verdadeiramente imperativo.

A proteção concedida à educação possui, portanto, uma dimensão que ultrapassa – e muito – a consideração de interesses meramente individuais. Considerando que não se trata de qualquer direito à educação, e sim daquele cujas balizas foram construídas constitucionalmente, significa dizer que o direito à educação é um direito de acesso que precisa atender às preocupações constitucionais.

Embora a previsão constitucional confira o direito em essência e eficácia, há uma série de outros documentos jurídicos que preveem relevantes dispositivos a respeito desse direito, tais como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n. 9.394/96), o Estatuto

da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90), o Plano Nacional de Educação (Lei n. 10.172/2001), entre outros.

2.1 A realidade da educação brasileira

A situação atual do Brasil, em relação ao analfabetismo e à escolaridade, apresenta avanços e desafios. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do IBGE (2024a), a taxa de analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais (5,4%) é baixa em relação as com 60 anos ou mais (15,4%), onde o analfabetismo é bastante significativo.

Quanto ao nível de instrução, ao passo que 54,5% concluíram, ao menos, a etapa do ensino básico obrigatório, 6,0% aparecem como sem instrução. Dessas, a maior parte está na Região do Nordeste (54,7%)¹, em relação ao Sudeste (22,8%)². Em relação a 2022, houve uma redução de 0,2 p.p. (ponto percentual) dessa taxa no País, o que corresponde uma queda de um pouco mais de 232 mil analfabetos em 2023 (IBGE, 2024a).

No Brasil, em 2023, 10,1 milhões de crianças de 0 a 5 anos de idade frequentavam escola ou creche, de modo que, entre 0 e 3 anos, a taxa de escolarização foi de 38,7%, equivalente a 4,4 milhões de estudantes. Comparado ao ano de 2022, a taxa de escolarização das crianças de 0 a 3 anos apresentou uma variação mais expressiva: 2,7 p.p. (IBGE, 2024a).

Entre as crianças de 4 a 5 anos, a taxa foi de 92,9% em 2023, e de 91,5% em 2022, totalizando 5,8 milhões de crianças. Já na faixa de idade de 6 a 12 anos, a universalização, desde 2016, já estava praticamente alcançada, mantendo-se em 99,4% das pessoas na escola em 2023, o mesmo percentual de 2022 (IBGE, 2024a).

Já a taxa de escolarização entre os jovens de 15 a 17 anos em 2023 (91,9%), foi um valor inferior a universalização do acesso à escola para a faixa etária, conforme indicado pela LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). Com relação as pessoas de 18 a 24 anos e aquelas com 25 anos ou mais, 30,5% e 5,0%, respectivamente, estavam frequentando a escola (IBGE, 2024a).

Conforme o PNAD Contínua – Educação (IBGE, 2024a), com o objetivo de estabelecer metas, estratégias e diretrizes para a política educacional brasileira, bem como promover avanços educacionais no País, o PNE (Plano Nacional de Educação), instituído pela Lei nº 13.005, de 25.06.2014, determinou, na Meta 9, a redução da taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos de idade, ou mais, para 6,5%, em 2015, e a erradicação do analfabetismo ao final da vigência do Plano, em 2024.

¹ Equivalente a 5,1 milhões de pessoas.

² Equivalente a 2,1 milhões de pessoas.

O País atingiu essa meta intermediária em 2017, quando registrou estimativa de 6,5%, enquanto as Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste alcançaram desde 2016. Em 2022, a Região Norte cumpriu a meta, ficando com 6,4%. Já a Região Nordeste se deparou com outro panorama em 2023: taxa de analfabetismo ainda acima da meta intermediária de 2015 (IBGE, 2024a).

Esses dados mostram que, embora o Brasil tenha feito progressos na redução do analfabetismo e no aumento da escolarização, ainda há um longo caminho a percorrer para alcançar a igualdade educacional entre todas as regiões e grupos sociais.

As grandes desigualdades regionais e sociais persistem até hoje, isso é evidente pelas maiores taxas de analfabetismo aparecerem no Nordeste, mais precisamente, nos pequenos municípios, onde os índices podem ser mais de quatro vezes superiores ao das grandes cidades (IBGE, 2024b).

Diante desse panorama educacional, torna-se imperativo considerar os mecanismos de controle e fiscalização existentes que visam assegurar a transparência e a responsabilidade na administração dos recursos públicos. O controle, em suas diversas formas, desempenha um papel crucial na garantia da boa governança e *accountability*³ do setor público, especificamente, o controle externo, o qual é exercido por órgãos independentes como os Tribunais de Contas, destacando-se como um pilar fundamental nesse processo.

Os Tribunais de Contas, responsáveis pela fiscalização das contas públicas, desempenham um papel essencial na avaliação da aplicação dos recursos destinados à educação. A seguir, a análise é voltada ao papel desses órgãos de controle, sua jurisdição, competência e funções, com ênfase no impacto que exercem na fiscalização e na garantia da eficiência, eficácia e economicidade na gestão pública no Brasil.

3 Tribunal de Contas: natureza jurídica e competência constitucional.

O Tribunal de Contas tem, cada vez mais, ampliado a sua atuação, procurando não só participar das discussões sobre as mais variadas questões de que se ocupa a Administração, mas também, influenciar de modo efetivo à transformação de comportamentos dos agentes estatais, como, por exemplo, quando atua voltado às políticas públicas (Sundfeld e Câmara, 2020, p. 19).

Além da evidente importância do Tribunal de Contas no equilíbrio de forças entre os Poderes integrantes do Estado brasileiro, trata-se de um órgão dotado de prerrogativas especiais,

³ Princípio de responsabilidade e transparência, onde gestores e instituições devem prestar contas de suas ações e decisões, sendo sujeitos a sanções em caso de falhas ou irregularidades.

posto que atua como auxiliar do Legislativo na função do Controle Externo da Administração (art. 71 da CRFB/1988).

Essa ampliação do Tribunal de Contas, por um lado, é vista positivamente pelos benefícios proporcionados por um controle independente, sério, equilibrado e atuante, por outro lado, causa preocupações quanto à delimitação de suas competências (Sundfeld e Câmara, 2020, p. 20).

Por vezes, a postura mais ativa do Tribunal de Contas tem colaborado para uma visão do órgão como uma espécie de instância revisora geral de diversas decisões administrativas, pois, de ofício ou mediante provocação, a Corte de Contas tem sido requisitada a se pronunciar sobre decisões administrativas dos mais variados temas (Sundfeld e Câmara, 2020, p. 21).

Embora as atribuições Tribunal de Contas, para analisar a legalidade, legitimidade e economicidade da atuação da Administração Pública, sejam bem amplas, esse conjunto de atribuições encontram respaldo constitucional, em seus artigos 70 e 71 (CRFB, 1988).

Nessa oportunidade, é no início da Seção IX que o legislador determinou como seria feita a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, bem como quem seria alvo dessa fiscalização, quais os critérios a serem observados e, finalmente, quem faria esse controle. É o que dispõe o seguinte dispositivo da Constituição brasileira:

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

Parágrafo único. Prestará contas 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, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Em seguida, após o constituinte estabelecer a competência do Controle Externo, o qual é de responsabilidade do Congresso Nacional, enfatizando a importância do auxílio do Tribunal de Contas durante esse processo, agora em seu artigo 71, o faz de forma mais detalhada às respectivas atribuições do Controle Externo, a partir de seus incisos de I a XI.

Além dessas atribuições do Tribunal de Contas, constitucionalmente previstas, existem também àquelas especificadas em lei, a saber: no caso do Tribunal de Contas da União, a Lei nº 8.443/1992 dispõe sobre sua natureza, competência e jurisdição e dá outras providências (Lei Orgânica do TCU); no caso do Tribunal de Contas do Estado do Pará, suas competências foram detalhadas na Lei nº 081/2012 (Lei Orgânica do TCEPA); e, no caso do Tribunal de Contas dos

Municípios do Estado do Pará, suas competências estão previstas na Lei Complementar nº 109/2016 (Regimento Interno do TCM-PA).

Ainda nesse sentido, outras leis determinam em seu texto disposições conferidas ao Tribunal de Contas, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei nº 101/2001) e a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021).

Quanto ao poder de intervenção do Tribunal de Contas nas atividades da Administração Pública, é necessário destacar algumas discussões a respeito, quando, por exemplo, Sundfeld e Câmara (2020, p. 21) afirmam que o Tribunal “*não é instância revisora integral da atividade administrativa*”, como se fosse competente para corrigir todo e qualquer decisão tomada no exercício da função administrativa por entes estatais.

De fato, esse poder de intervenção do Tribunal de Contas encontra limites, os quais estão atrelados aos tipos de comando que o Tribunal pode emitir, aos motivos que autorizam o Tribunal a fazê-lo, e quanto ao objeto, cuja fiscalização pode dar ao Tribunal a oportunidade de emitir esses comandos (Sundfeld e Câmara, 2020, p. 23).

Quanto aos poderes de comando, do Tribunal de Contas, tanto diretamente, em relação a sua capacidade de criar, por força própria, deveres de fazer ou não fazer, ou quanto a faculdade do Tribunal emitir opiniões e representações com impacto político, é bastante extensa, constituindo moderadamente o mais importante eixo da ampliação de seu papel (Sundfeld e Câmara, 2020, p. 23).

Não é de hoje, e sim desde a criação do Tribunal de Contas da União que, respaldado no artigo 89 da Constituição da República de 1891, veio a funcionar, de fato, e foram sendo criados os Tribunais de Contas dos Estados e de alguns Municípios, que já se cogitava sobre a natureza jurídica de sua atuação constitucional (Mourão e Ferreira, 2011, p. 27).

Acontece que, apesar das discussões a respeito de sua competência, não há como negar que o Tribunal de Contas é um órgão de suma importância e responsabilidade, pois cabe a ele a função fiscalizadora da aplicação dos recursos públicos pelos governantes. Em outras palavras, o uso de todo o dinheiro arrecadado dos contribuintes por meio de impostos é verificado por este setor da Administração Pública, cuja missão e atribuições estão definidas constitucionalmente (CRFB/1988), como já foi visto.

Não é à toa que Luiz Henrique Lima (2018, p. 39) associa a democracia ao controle externo, ao afirmar “*não existe democracia sem controle*”. O autor explica que, na democracia, todo agente detentor de parcela do poder estatal tem sua atividade sujeita a múltiplos controles.

A organização do Estado Democrático de Direito prevê numerosos mecanismos pelos quais o poder é controlado e a atuação de seus titulares é limitada. Como destaca Scapin (2016,

p. 32), os eleitos para representar o povo assumem responsabilidades que devem ser controladas, seja pelo próprio povo, seja por instituições do Estado especialmente constituídas para exercer tal controle.

As funções do Tribunal de Contas são, essencialmente, de fiscalização sobre a atividade financeira do Estado. No entanto, para uma melhor compreensão sobre o que representam essas funções na atividade estatal, é necessário saber qual a natureza dessas funções, identificando a sua essência (Mileski, 2003, p. 205).

Ainda que o Tribunal de Contas participe do Poder Legislativo, não possui atividade legislativa formal, embora colabore na elaboração das leis de seu interesse, mediante o poder de iniciativa de normas como a de criação de seus cargos, por exemplo.

Contudo, não realiza elaboração legislativa propriamente dita, como a de fixar normas para reger as relações sociais ou relações entre indivíduos e Estado, por ser esta uma função exclusiva do Poder Legislativo. Por isso, não há como dizer que as funções do Tribunal de Contas sejam de natureza legislativa (Mileski, 2003, p. 205-206).

Acontece que, quando se trata da definição dessas funções do Tribunal de Contas, se são administrativas ou jurisdicionais, as discussões se tornam acirradas e a controvérsia passa a dividir a opinião de juristas. Posto que, sabendo que este é um problema que decorre desde à época da criação do Tribunal de Contas no Brasil, segundo Mileski (2003, p. 206), não há, até hoje, no decorrer do tempo e da formulação dos argumentos, um entendimento pacífico a respeito do tema.

Em defesa da função jurisdicional do Tribunal de Contas, pelo menos no que tange ao julgamento das contas dos responsáveis por bens e valores públicos, também se alinham a outros doutrinadores, como Themístocles Brandão Cavalcanti (1899-1980), Miguel Seabra Fagundes (1910-1993) e, mais atualmente, Frederico Pardini (1997) e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2015). Suas convicções estavam sob o fundamento de que, por expressa disposição constitucional, há força judicante nas decisões do Tribunal de Contas (Mileski, 2003, p. 207).

Dessa forma, como afirma Mileski (2003, p. 208/209), não há como dizer que as funções do Tribunal de Contas sejam de natureza jurisdicional, com o mesmo caráter judicial de definitividade, expressando coisa julgada, na medida em que as suas decisões são passíveis de revisão pelo Poder Judiciário.

Portanto, mesmo quando a Corte de Contas procede ao julgamento das contas dos responsáveis por bens e valores públicos, exercendo uma competência constitucional própria, exclusiva e indelegável, ainda assim, não há como negar a natureza administrativa de suas funções.

Sobretudo, é a Constituição (1988) que determina qual a tarefa e a respectiva forma de atuação dos titulares de funções estatais, sendo dever do intérprete se manter na estrutura de funções a ele atribuídas, não havendo a possibilidade de alteração desta distribuição de funções, sob pena de produzir alteração no próprio dispositivo constitucional (Scapin, 2016, p. 255).

Desse modo, a importância da fiscalização dos Tribunais de Contas é fundamental para assegurar a eficácia e integridade dessas instituições, uma vez que o Poder Legislativo não desempenha essa função, estando sua atribuição focada em outras áreas como a criação de leis e a fiscalização do Executivo.

Portanto, considerando a atividade financeira do Estado, deve a Administração Pública efetuar um planejamento a fim de prever e avaliar as circunstâncias necessárias à execução das políticas públicas, buscando uma melhor organização e prestação de serviços públicos, tendo o devido cuidado quanto à sua instrumentação econômico-financeira, no sentido de servir como fundamento que antecede e acompanha a elaboração orçamentária (Mileski, 2003, p. 232).

Além das competências principais já discutidas, o Tribunal de Contas também desempenha um papel fundamental por meio de instrumentos fiscalizatórios que complementam suas funções tradicionais. Esses instrumentos permitem à Corte de Contas uma atuação mais efetiva e abrangente no controle externo, assegurando uma maior transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

A seguir, serão abordados os instrumentos fiscalizatórios utilizados pelo Tribunal de Contas, os quais fortalecem o processo de fiscalização e controle das contas públicas.

3.1 Instrumentos fiscalizatórios do Tribunal de Contas

Como já visto, a fiscalização do Tribunal de Contas está prevista constitucionalmente (1988), no caput do artigo 70, bem como as outras leis que regulamentam as funções fiscalizadoras dos Tribunais de Contas.

Nesse sentido, levando em consideração as Leis Orgânicas e Regimentos Internos⁴ dos Tribunais de Contas da União, do Estado do Pará e dos Municípios do Estado do Pará (TCU, TCEPA e TCMPE), constata-se as semelhanças em seus respectivos textos.

Pelo que, nos termos dos Regimentos Internos supracitados, o processo de fiscalização do Tribunal de Contas, conforme seu objetivo e finalidade, conta com instrumentos

⁴ Regimento Interno do TCU: Resolução nº 155/2002 (com alterações da Resolução 246 de 30/11/2011). Regimento Interno do TCEPA: Ato nº 63 (com alterações dos atos nº 64 de 10/01/2013 e nº66 de 08/04/2014). Regimento Interno do TCMPE: Ato nº 23, de 16/12/2020.

fiscalizatórios visando garantir uma efetividade em suas fiscalizações. Esses instrumentos são: levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos⁵.

O levantamento, de uma maneira geral, serve para compreender a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da Administração Pública, identificar objetos e instrumentos de fiscalizações, apurar a viabilidade de sua realização, apoiar seu planejamento, bem como a formação de cadastro dos órgãos e entidades jurisdicionados.

As auditorias são utilizadas com o intuito de examinar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis, sujeitos a jurisdição do Tribunal, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial. Como também, ainda avalia o desempenho dos jurisdicionados, assim como os sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, além de subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

Já a inspeção é o instrumento que o Tribunal utiliza para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, legitimidade e economicidade de fatos e atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição.

Os acompanhamentos são utilizados, pelo Tribunal, para examinar, em um período predeterminado, a legalidade e legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

E, por último, o monitoramento, o qual é utilizado, pelo Tribunal, para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.

Considerando o objetivo desta pesquisa, os dois últimos instrumentos fiscalizatórios são os que mais se assemelham a temática, pois são instrumentos que tendem às práticas de suporte, orientação e assistência que a Corte de Contas pode realizar em prol de uma melhor gestão pública.

Nesse sentido, mais especificamente, certos dispositivos do RITCU, RITCEPA e RITCMPA⁶ estabelecem que o acompanhamento está destinado à avaliação e supervisão, por um determinado tempo, de sistemas, programas, projetos, atividades governamentais, processo ou desempenho de pessoas, órgãos e departamentos, mediante processo sistemático de coleta, preparação, análise e disseminação de informações sobre o modo de execução das ações.

Além do mais, pretende sugerir ou tomar providências a fim de garantir o cumprimento do que foi preestabelecido, acumular experiência para a melhoria de normas, planos, políticas

⁵ Art. 238 a 243 do RITCU; art. 72, incisos de I a V do RITCEPA; e art. 294, incisos de I a V do RITCMPA.

⁶ Art. 241, inciso II do RITCU; Art. 84, inciso I do RITCEPA; Art. 314, inciso II do RITCMPA.

e procedimentos, bem como proceder à avaliação do objeto fiscalizado (art. 81, incisos II, III e IV do RITCEPA).

Às vistas disso, após constatar as formas de avaliação que o Tribunal de Contas utiliza, é importante analisar como ele se insere no contexto das políticas públicas. A seguir, será explorado a função da Corte de Contas na formulação e acompanhamento dessas políticas, destacando os incentivos, razões e formas como essa instituição contribui para a eficiência e eficácia das ações governamentais.

3.2 A contribuição do Tribunal de Contas nas políticas públicas

Como já observado, a Constituição Federal estabeleceu a educação como um direito social essencial, de modo que, o Título VIII que se inicia a partir do artigo 193 (CRFB, 1988), articula as estratégias em que o Estado brasileiro precisa observar para cumprir esses compromissos.

Acontece que, mesmo após décadas de vigência da Constituição (1988), e promulgadas mais de uma centena de emendas constitucionais, ainda é difícil visualizar o percurso entre a constitucionalização e a efetivação da agenda de políticas sociais inaugurada em 1988 (Sales, 2023, p. 33).

É esse interesse que instiga a avaliação dos arranjos institucionais concebidos para efetivar os compromissos constitucionais atribuídos à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. E é nesse contexto que emergem as políticas públicas voltadas à efetivação de direitos sociais, organizadas sob a forma de sistemas únicos ou sistemas nacionais (Soares, 2023, p. 34).

As políticas públicas, nada mais são do que programas de ação governamental que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (Bucci, 2002, p. 124).

Com vistas a abordar as interações entre instituições democráticas na consecução de políticas públicas, é essencial considerar os arranjos institucionais que as sustentam (Macêdo, 2023, p. 58).

Dessa forma, esse arranjo institucional se refere ao conjunto de regras, mecanismos e procedimentos que determinam a forma específica de coordenação, entre atores e interesses, na implementação de uma política. Em outras palavras, pode-se dizer que são esses arranjos que conferem ao Estado a capacidade necessária para alcançar os objetivos públicos que lhe são atribuídos (Gomes e Pires, 2014, p. 19-20).

Não é sem motivo que o tema das políticas públicas – de como são formuladas e executadas – tem assumido contornos cada vez mais amplos nas agendas institucionais de desenvolvimento, dada a recondução do Estado Democrático conseguir alcançar resultados concretos, e melhorias efetivas, na proteção e promoção dos direitos básicos e essenciais dos cidadãos (Macêdo, 2023, p. 58).

Em função disso, é relevante que os órgãos de controle, além de integrarem a rede de avaliação das políticas públicas, criem conexões com outros atores, pois isso permitirá um maior alcance de suas atividades, acrescentando uma visão de longo prazo às suas ações, sem comprometer a liberdade política e decisória dos administradores (Macêdo, 2023, p. 63).

Por isso a importância de que os instrumentos e oportunidades de articulação estejam presentes desde o momento inicial (identificação dos problemas que formarão a agenda de prioridades do governo), passando pela execução orçamentária até chegar na avaliação dos resultados das políticas públicas adotadas (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018, p. 56-57).

Essa atuação *transversal funcional*, como caracteriza Macêdo (2023, p. 63), da Corte de Contas, sob a lógica da articulação e coordenação, tem o potencial de proporcionar ganhos significativos à provisão eficaz de bens e serviços pelo Estado.

Ademais, os Tribunais de Contas, por constituírem organismos vocacionados à análise técnica dos aspectos financeiro-orçamentários da gestão pública (art. 70 e 71 da CRFB/88), embora situados – tradicionalmente – em polo adverso ao da gestão em si, dominam a linguagem da política pública (Macêdo, 2023, p. 64).

Seguindo essa lógica e considerando a temática da presente pesquisa, é crucial examinar como o Tribunal atua especificamente na garantia do acesso à educação, reconhecendo-a como um direito fundamental previsto constitucionalmente. Essa análise permitirá a compreensão da importância do Tribunal na fiscalização e promoção das políticas educacionais.

4 O Tribunal de Contas na garantia do acesso à educação

O Tribunal de Contas exerce um papel essencial na fiscalização dos recursos públicos destinados à educação, assegurando a efetividade das políticas públicas educacionais. Através de auditorias, inspeções e pareceres, o Tribunal verifica a correta aplicação dos recursos, identificando desvios e irregularidades que possam comprometer o direito à educação.

Além da fiscalização, o Tribunal de Contas promove a transparência e avalia o desempenho das políticas educacionais, contribuindo para a identificação de boas práticas e a

correção de falhas. Esta seção abordará casos práticos referentes aos relatórios de auditoria, evidenciando a contribuição do Tribunal de Contas para a garantia do acesso à educação.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, a partir do exercício de 2013, houve um direcionamento para a especialização das unidades técnicas relacionada com as áreas de atuação do governo, como, por exemplo, saúde, educação, segurança pública, entre outros. Foram criadas, ainda, as coordenações com a finalidade de avaliar, supervisionar, orientar e monitorar as unidades técnicas a elas vinculadas (Melo, 2014, p. 7)

Acontece que, todo esse esquema institucional que visa situar os Tribunais no processo de tomada de decisão das políticas públicas, atuando como uma instância que promove diálogos com o setor político-administrativo, não está livre de problemas e/ou desafios, dificultando sua aplicação adequada (Macêdo, 2023, p. 64).

Como conjectura Macêdo (2023, p. 64), talvez a principal objeção ao papel assumido pelos órgãos de controle externo seja a possibilidade de que essa ampliação, da ação controladora, possa prejudicar a liberdade de decisão do administrador público. Essa perspectiva revela a legitimidade democrática dos gestores políticos, para definir prioridades e determinar a direção, para se seguir, na execução dos programas governamentais.

Acontece que, embora essa abordagem represente realmente uma ampliação das responsabilidades do Tribunal de Contas, além das tradicionais funções de fiscalização (descritas no art. 71 da CRFB/1988), ela enfatiza que a participação das Cortes em redes de governança na formulação de políticas públicas, não deve ser vista como uma tentativa de ditar a forma que as decisões políticas devem ser tomadas, tampouco busca eliminar completamente – ainda que inequivocadamente reduza – o nível de autonomia que as burocracias estatais têm para tomar decisões (Macêdo, 2023, p. 65).

No plano prático-institucional, considerando os mecanismos disponíveis para as Cortes de Contas dentro do arcabouço jurídico vigente e outras medidas interativas, Macêdo (2023, p. 66) destaca que existem pelo menos dois exemplos que refletem a possibilidade de articulação interinstitucional a partir da instância de controle, evidenciando a postura participativa dos Tribunais de Contas no circuito decisório de políticas públicas.

O primeiro, é o ato de alerta, previsto no artigo 59, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) ainda mais quanto à hipótese de aplicação contida no inciso V do referido dispositivo. Dito isso, ao comunicar o gestor sobre eventuais riscos fiscais, cuja consolidação pode se revelar prejudicial à gestão orçamentária do ente político, o Tribunal de Contas inaugura uma instância interlocutória que permite o intercâmbio de informações úteis

para a implementação das políticas públicas, abdicando do viés adversarial que predomina nas atividades de controle (Macêdo, 2023, p. 66).

O segundo caminho, pelo qual confere essa aptidão articuladora do Tribunal de Contas, revela-se na participação dessas instituições – e dos correspondentes Ministérios Públicos de Contas, que integram sua estrutura institucional – em fóruns de governança, como os Gabinetes de Articulação para Efetivação das Políticas de Educação (GAEPES), que têm ganhado expressão crescente na arquitetura organizacional dos Estados brasileiros, bem como em âmbito nacional como o GAEPES-Brasil (Macêdo, 2023, p. 67).

Os GAEPES, idealizados pelo Instituto Articule⁷, resultam de acordos de cooperação com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), por intermédio do Comitê Técnico de Educação do IRB.

Desse modo, os GAEPES constituem instâncias de governança interinstitucional que, ao reunir representantes da Administração, Poder Legislativo, da sociedade civil, do sistema de Justiça e do Controle Externo, visam articular horizontalmente diferentes perspectivas para o aprimoramento da política educacional.

Certamente, a Corte de Contas desempenha um papel crucial na garantia do acesso à educação, fiscalizando recursos e políticas educacionais para assegurar que sejam aplicados de forma eficiente e transparente.

No contexto específico do Estado do Pará, por exemplo, o Tribunal de Contas dos Municípios (TCMPA) desenvolve programas educacionais que visam melhorar a qualidade do ensino e garantir que os recursos sejam direcionados de maneira adequada aos Municípios do Estado do Pará. Essas iniciativas são fundamentais para promover um ambiente educacional mais justo e igualitário.

4.1 O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará e o fortalecimento da educação nos municípios

Com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade da educação no Estado do Pará, o TCMPA iniciou, em 2021, o projeto "Fortalecimento da Educação dos Municípios do Pará", com o objetivo de aprimorar a educação municipal, focando na melhoria do acesso, da permanência, do aprendizado e da conclusão dos alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental em escolas públicas municipais.

⁷ Radicado na Célula de Soluções Estratégicas do Grupo de Administração Legal (GEAL) do CRA-SP.

A iniciativa enfatiza sete dimensões principais: fortalecimento da gestão das secretarias e das escolas municipais; universalização do ensino; infraestrutura; alimentação escolar; transporte escolar; valorização dos profissionais do magistério; e fortalecimento da atuação dos Conselhos de Controle Social e das unidades executoras.

Os resultados da avaliação realizada pelo TCMPA estão registrados em 17 relatórios municipais⁸ e 1 relatório consolidado da região do Marajó.

Esses relatórios foram feitos por membros e técnicos do TCMPA a partir de reuniões virtuais, presenciais e visitas *in loco* em todos os municípios marajoaras, incluindo ida às escolas das zonas urbanas e rurais marajoaras. Além das visitas, esta Corte de Contas conversou com os prefeitos, secretários municipais, vereadores, comunidade escolar e ouviu a população em audiências durante as estadas nos municípios.

Esse trabalho resultou posteriormente na criação, em julho de 2022, do Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação no Arquipélago do Marajó, o qual está em plena atividade sob a coordenação do TCMPA e do Instituto Articule.

O Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação (GAEPE) é um mecanismo de governança caracterizado pela horizontalidade das instituições que o compõem, visto que reúne representantes da Administração, do Poder Legislativo, da sociedade civil, do sistema de Justiça e do Controle Externo.

O GAEPE é formado por mais de 40 instituições públicas e não governamentais com atuação na área da educação, de abrangência estadual e nacional, incluindo todas as secretarias municipais de educação do Marajó, Universidades, Instituto Articule, Instituto Reúna, Centro Lemann, Ministério Público, IEDE, UNDIME, UNCME, UNICEF, MEC, FNDE⁹ e outras mais.

As ações do GAEPE Arquipélago do Marajó são resultados dos relatórios elaborados pelo TCMPA entre os anos de 2021 e 2022, que trazem o diagnóstico atualizado da educação dos 17 municípios marajoaras a partir de reuniões, visitas presenciais nas escolas da zona urbana e rural, audiências públicas e outras frentes de trabalho da Corte de Contas junto à comunidade escolar marajoara.

⁸ Os relatórios municipais, realizados pelo TCMPA foram nos Municípios de Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Chaves, Cachoeira do Arari, Currealinho, Gurupá, Melgaço, Oeiras do Pará, Ponta de Pedras, Portel, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista, Soure e Marajó.

⁹ Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (IEDE), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Ministério da Educação (MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O projeto piloto escolhido foi o Arquipélago do Marajó, em virtude dos seus 17 municípios reunirem as características peculiares geográficas, climáticas e culturais comuns do Estado do Pará, além de apresentarem cenário de extrema pobreza decorrente de sua economia fragilizada que resulta em baixos IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), com os indicadores sociais indicando baixa qualidade da educação, resultante das elevadas taxas de analfabetismo, distorção idade-série e baixo IDEB (Índice de Desenvolvimento de Educação Básica).

Em verdade, a atuação do TCMPA ocorre desde 2020, quando o Comitê Técnico da Educação (CTE-IRB) acompanhou e apoiou as atividades do Projeto Marajó, desenvolvido pelo TCMPA, cujo objetivo é a melhora dos indicadores na área da educação nos municípios do arquipélago paraense.

Além da atuação do TCMPA em projetos voltados ao Marajó, a Corte de Contas também não deixou de operar em favor de outras necessidades dentro do âmbito da educação. Como é o caso da sua mobilização, junto aos Tribunais de Contas brasileiros, com participação da Atricon e do IRB no GAEPE-Brasil, para que as escolas das redes públicas recebam internet de alta velocidade.

Atualmente, em fevereiro de 2024, o conselheiro do TCMPA, Cezar Colares, e servidores da Diretoria de Controle Externo do TCMPA estiveram em Brasília (DF) cumprindo uma série de agendas com a temática da educação. Uma delas foi a participação da Corte de Contas na Conferência Nacional de Educação (CONAE), um evento organizado pelo Ministério da Educação (MEC) e coordenada pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), com a finalidade de debater objetivos, diretrizes, metas e estratégias para construção do Plano Nacional da Educação – PNE 2024-2034.

5 CONCLUSÃO

Pois bem, em verdade, foi possível evidenciar que o direito à educação, consagrado na Constituição brasileira como um direito fundamental social, enfrenta desafios significativos no contexto nacional, apesar das diversas normativas e esforços regulatórios destinados a promover uma educação de qualidade e acessível a todos.

Ocorre que, a realidade educacional no Brasil, conforme ilustrado pelos dados do IBGE, revela avanços importantes, mas também demonstram disparidades regionais e desigualdades persistentes que ainda demandam uma certa atenção.

Por esse motivo, perante essas preocupações e a dificuldade na visualização do percurso entre a constitucionalização e a efetivação da agenda de políticas sociais, é que as políticas públicas aparecem como essenciais à efetivação de direitos sociais.

Desse modo, constatou-se a relevância dos órgãos de controle que, além de integrarem a rede de avaliação das políticas públicas, criam conexões com os outros participantes, permitindo um maior alcance das respectivas atividades, com uma perspectiva de futuro, sem comprometer a liberdade política e decisória dos administradores, sem desconsiderar a importância da presença dos mecanismos de articulação desde a identificação dos problemas até a avaliação dos resultados das políticas públicas implementadas.

Assim sendo, nesse cenário, o papel dos Tribunais de Contas, em especial – conforme foi dado a ele o protagonismo – o TCMPA, emerge como fundamental pelas suas ações que, através de seus mecanismos de controle e fiscalização, desempenha uma função crucial na garantia de uma correta e eficiente aplicação de recursos públicos, em prol da melhora do quadro da educação nos municípios paraenses. Suas ações não apenas visam assegurar a conformidade legal, mas também buscam promover uma gestão educacional que promova equidade e justiça social.

Portanto, no caso específico do TCMPA, programas como o "Fortalecimento da Educação dos Municípios do Pará" demonstram a capacidade do Tribunal de impulsionar melhorias significativas na educação, através de diagnósticos detalhados e ações colaborativas com outras entidades.

E assim, a participação do Tribunal de Contas em fóruns de governança e sua atuação articulada reafirmam seu papel fundamental na promoção da boa governança e na garantia dos direitos fundamentais.

Dito isso, conclui-se que o fortalecimento e a efetividade dos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, são essenciais para a concretização do direito à educação no Brasil. É imperativo que essas instituições continuem aprimorando suas estratégias de fiscalização e colaborando de forma proativa com as políticas públicas educacionais, a fim de garantir que cada cidadão brasileiro tenha acesso a uma educação de qualidade, contribuindo assim para o desenvolvimento social e econômico do país.

Em suma, é evidente que o Tribunal exerce uma função crucial na democracia brasileira ao garantir a transparência, eficiência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos, contribuindo para o fortalecimento das instituições e para a efetivação dos direitos fundamentais previstos em nossa lei maior.

Portanto, sem sobra de dúvidas, o Tribunal de Contas se transformou em um dos principais elementos de defesa dos direitos de liberdade garantidos pela Constituição, na medida em que vela pela legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão financeira, cujo fato indica o exercício da função em defesa da própria Constituição brasileira.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Lei Orgânica**. Lei nº 8.442 de 16 de julho de 1992. Brasília; TCU.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. – Brasília : TCU, Secretaria Geral da Presidência, 2023.
- DENHARDT, Robert. B; CATLAW, Thomas J. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2017.
- FERNANDES, J. U. J. DA FUNÇÃO JURISDICIONAL PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, [S. l.], v. 3, 2015. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/fdsbc/article/view/690>. Acesso em: 23 jun. 2024.
- FERRAZ, Luciano. **Controle e Consensualidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2ª ed. 2020.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C (ed.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo 2022: taxa de analfabetismo cai de 9,6% para 7,0% em 12 anos, mas desigualdades persistem**. Agência de Notícias IBGE, 21 jun. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40098-censo-2022-taxa-de-analfabetismo-cai-de-9-6-para-7-0-em-12-anos-mas-desigualdades-persistem> Acesso em: 17 jun. 2024.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Educação: Característica gerais dos domicílios e dos moradores**. 2023. ISBN 978-85-240-4567-7. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102068_informativo.pdf#:~:text=URL%3A%20https%3A%2F%2Fbiblioteca.ibge.gov.br%2Fvisualizacao%2Flivros%2Fliv102068_informativo.pdf%0AVisible%3A%200%25%20. Acesso em: 17 jun. 2024.
- MACÊDO, J. P. L. **O TRIBUNAL DE CONTAS COMO INSTÂNCIA DE ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. e-ISSN: 2526-0073. Encontro Virtual; v.9; n.1; p.50–7. 2023.
- MELO, Patrícia Martins de Alencar Nogueira de. **O papel do Tribunal de Contas da União como indutor do aperfeiçoamento da governança e gestão pública na Administração Pública Federal**. 2014. Artigo científico (Especialização em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2014.
- MILESKI, Helio Saul **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novas Mutações Juspolíticas**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Lei Orgânica**. Lei Complementar nº 081 de 26 de abril de 2012. Publicada no Diário Oficial do Estado do Pará, em 27 de abril de 2012. Disponível em: [https://www.tcepa.tc.br/images/pdf/Institucional/lei_organica\(ONLINE\).pdf](https://www.tcepa.tc.br/images/pdf/Institucional/lei_organica(ONLINE).pdf). Acesso em: 12 de junho de 2024.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Regimento Interno**. Anexo - Ato nº 63 (com alterações dos atos nº 64 de 10 de janeiro de 2013 e nº 66 de 08 de abril de 2014). Disponível em: https://www.tcepa.tc.br/images/pdf/Institucional/regimento_interno_tce-ato63.pdf. Acesso em 12 de junho de 2024.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado. **Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**. Ato nº 23, de 16 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/lei/regimento-interno-do-tcmpa-tcmpa?origin=instituicao>. Acesso em 12 de junho de 2024.

PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional**. 1997. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Presença da Administração consensual no Direito positivo brasileiro**. In: FREITAS, Daniela Bandeira de; VALLE, Vanice Lírio do. **Direito Administrativo e Democracia Econômica**. 1. ED. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SCAPIN, Romano. **A expedição de provimentos provisórios pelos tribunais de contas: das “medidas cautelares” à técnica antecipatória no controle externo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ (TCMPA). **Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará**. Disponível em <https://www.tcm.pa.gov.br/projeto-de-fortalecimento-da-educacao/>. Acesso em 10 de junho de 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ (TCMPA). **Grupo de Apoio à Educação, Pesquisa e Extensão**. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/GAEPE/>. Acesso em: 10 de junho de 2024.