

## AUDITORIA OPERACIONAL DO TCU NO ENSINO MÉDIO: FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO?

### OPERATIONAL AUDIT TCU IN HIGH SCHOOL: COOPERATION FEDERALISM?

Gerlanne Luiza Santos de Melo<sup>1</sup>  
Guiomar de Oliveira Passos<sup>2</sup>

#### RESUMO

Este texto aborda a auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) enfocando suas aproximações com o federalismo cooperativo brasileiro no qual o TCU, em coordenação, e, com a colaboração dos Tribunais de Contas dos estados, avaliou a prestação dos serviços educacionais do ensino médio nas esferas dos governos nacional e estaduais. Objetiva-se identificar as características desta ação do TCU frente às relações federativas, tendo por base os estudos de Abrúcio (2001), Almeida (1995), Ismael (2010) e Franzese (2010) sobre federalismo de colaboração e sobre o controle de contas, em particular, a auditoria operacional, tal como aborda Albuquerque (2006). Como o federalismo de cooperação se manifesta na auditoria operacional do ensino médio realizada pelo TCU? Para tanto, adotou-se pesquisa bibliográfica e documental em que, ao tempo em que sistematiza indicações teóricas e metodológicas sobre auditoria operacional no contexto do federalismo brasileiro, expõe as características da auditoria operacional realizada pelo TCU e Tribunais dos estados no ensino médio. Constatou-se que há aproximações da auditoria operacional realizada no ensino médio com as teorias sobre o modelo de federalismo cooperativo previsto em uma matriz federativa constitucionalmente estabelecida. Conclui-se que a auditoria operacional do ensino médio se aproxima do federalismo de cooperação, pois esta foi baseada em termo de cooperação técnica entre os Tribunais de Contas e fundamentada na matriz federativa constitucionalmente definida haja vista sua realização no âmbito da União e das secretarias estaduais de educação.

Palavras-Chave: Federalismo. Coordenação. Controle de Contas.

#### ABSTRACT

This paper addresses the operational audit conducted by the Court of Auditors (TCU) focusing on its relationship to the Brazilian cooperative federalism in which the TCU, in coordination and with the assistance of the Audit Courts of the States, evaluated the

<sup>1</sup> Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí. Mestre em Políticas Públicas e bacharela em Direito, pela Universidade Federal do Piauí.

<sup>2</sup> Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília. Professora da Universidade Federal do Piauí no Departamento de Serviço Social, atuando, atualmente no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (Mestrado e Doutorado) e no Departamento de Serviço Social.

provision of educational services of high school in the spheres of national and state governments. The objective is to identify the characteristics of TCU's action in the face of federal relations, based on the studies of Abrucio (2001), Almeida (1995), Ismael (2010) and Franzese (2010) about collaborative federalism and the control of accounts, in particular, the operational audit, such as addresses Albuquerque (2006). How does cooperation federalism manifest itself in the performance auditing of high school held by TCU? To this end, it was adopted bibliographical and documentary research in which, at the time which it organizes theoretical and methodological guidelines on performance auditing in the context of Brazilian federalism also exposes the characteristics of the operational audit carried out by TCU and Courts of the states in high school. It was found that there are close relations between the operational audit conducted in high school with the theories of the cooperative federalism model predicted in a constitutionally established federative matrix. It is concluded that the operational audit of high school relates to the cooperative federalism, as this was based on technical cooperation agreement between the Courts of Auditors and based on the constitutionally defined federal matrix considering its realization within the scope of the Union and state departments of Education.

Keywords: Federalism . Coordination. Accounts control.

## **1 INTRODUÇÃO**

Este trabalho aborda a auditoria operacional realizada, no ano de 2013, pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em colaboração com vinte e oito Tribunais de Contas com o objetivo de “identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil, bem como avaliar as ações governamentais que procuram eliminar ou mitigar as causas de tais problemas” (BRASIL, 2013, p. 1). Analisa-se essa ação, examinando suas aproximações com o modelo de federalismo cooperativo brasileiro em que o TCU, em coordenação e com a colaboração dos Tribunais de Contas dos estados, avalia a prestação dos serviços educacionais do ensino médio na esfera dos governos nacional e estaduais.

Indaga-se: como o federalismo de cooperação se manifesta na auditoria operacional do ensino médio realizada pelo TCU?

O objetivo é identificar as características desta ação do TCU frente às relações federativas, tendo por base os estudos de Abrúcio (2001; 2005), Almeida (1995), Ismael (2010) e Franzese (2010) sobre federalismo de cooperação e sobre o controle de contas nesse contexto, em particular, aquele realizado através da auditoria operacional tal como aborda Albuquerque (2006).

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

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

## **2 FEDERALISMO: CONCEITOS, MODELOS E RELAÇÕES FEDERATIVAS**

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

### **2.1 *Federalismo: conceito e modelos***

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

A segunda condição é marcada pela

[...] existência de um discurso e de uma política defensores da unidade na diversidade, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial em um país marcado por heterogeneidades (ABRUCIO, 2005, p. 42-43).

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

Então, no federalismo americano, foram atendidas as duas condições da “situação federalista” prevista por Fernando Luiz Abrúcio (2005), pois foram mantidas as heterogeneidades da nação, garantida a unidade e a autonomia dos entes federados (União e subunidades federadas).

Abrúcio (2001) cita Daniel Elazar (1987), para explicar que federalismo vem de federal cuja origem no latim *fedus* (pacto). Daí a compreensão de parceria regulada por pacto com divisão de poder entre as partes para favorecer a unidade entre eles.

Maria Hermínia Tavares de Almeida (1995, p. 61) define federalismo como “[...] sistema baseado na distribuição territorial - constitucionalmente definida e assegurada - de poder e autoridade entre instâncias de governo, de tal forma que os governos nacional e subnacionais são independentes em sua esfera própria de ação”

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

Segundo William Anderson o

Federalismo é o sistema político (e os princípios fundamentais desse sistema) que: a) defende ou estabelece um governo central para todo o país e determinados governos regionais autônomos (estados, províncias, *Länder*, cantões) para as demais unidades territoriais; b) distribui os poderes e as funções de governo entre os governos central e regionais; c) atribui às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres; d) autoriza os governos de ambos os níveis a legislar, tributar e agir diretamente sobre o povo, e e) fornece vários mecanismos e procedimentos para a resolução dos conflitos e disputas entre os governos central e regionais, bem como entre duas ou mais unidades regionais (1987, p. 471).

Em razão da dupla soberania existente no federalismo, marcada pelo autogoverno dos governos subnacionais e governo nacional, surgem “mecanismos de soberania compartilhada” (ABRUCIO, 2001). E esses mecanismos imprimem desenhos federativos variados, ou seja, distintos arranjos federativos possibilitando a coexistência da autonomia política, administrativa e financeira dos governos nacional e local sem hierarquia ou subordinação entre os mesmos. Explica o autor (ABRUCIO, 2001, p. 98) que embora existam diversos arranjos federativos há cinco aspectos comuns: as heterogeneidades (territorial, socioeconômica, étnica, cultural); a prática da unidade na diversidade; o pacto entre unidades territoriais e sua garantia a partir de “instituições e mecanismos de negociação e repactuação”; a combinação de autonomia republicana dos entes federados e sua interdependência; a dinâmica das relações intergovernamentais por cooperação e competição.

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

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

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

Como são estabelecidas as relações intergovernamentais entre os entes federados?

Segundo Maria Hermínia Almeida (1995) os modelos de federalismo “do ponto de vista das relações entre as esferas de governo” são: o dual, o centralizado e o cooperativo. No federalismo dual os poderes do governo nacional e dos governos subnacionais constituem soberanias distintas e separadas e atuam conforme as esferas de competência (ALMEIDA, 1995). Já no modelo de federalismo centralizado há a “transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do governo federal”, este com “forte envolvimento nos assuntos das unidades subnacionais” e “primazia decisória e de recursos” (ALMEIDA, 1995, p. 02).

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

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

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

No modelo dual de federalismo norte-americano, o papel da União é residual e manifesto apenas em situações atípicas de dificuldades socioeconômicas entre estados membros. Já no modelo centralizado mexicano o papel central é da União. E no modelo

alemão, há mecanismos constitucionais de cooperação vertical e horizontal para garantir as homogeneidades (ISMAEL, 2010).

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

No próximo item, aborda-se sobre as relações federativas nesses modelos.

## **2.2 Relações federativas: cooperação e competição**

No federalismo contemporâneo, a dinâmica das relações intergovernamentais, está baseada em “mecanismo de cooperação e competição” (ABRÚCIO, 2001).

A cooperação, para Fernando Luiz Abrúcio (2001, p. 99),

[...] não significa a imposição unilateral de ações conjuntas, que estão mais para subordinação do que para as parcerias, e são típicas de governos centralizadores ou de situações em que há um desnível vertical/horizontal muito grande entre os entes federativos; tampouco a competição deve ser a luta sem peias entre as partes.

Explica o autor que a “cooperação é necessária não apenas porque reforça os laços constitutivos da federação” (p. 99), mas por conta da natureza “intrinsecamente compartilhada” das políticas públicas no federalismo.

Diante das heterogeneidades, as subunidades federadas celebram parcerias, denominadas de cooperação negociada, barganha federativa (ARRETCHE, 2005). Nesse sentido, as relações interinstitucionais são fundamentais para que os entes da federação executem suas políticas públicas em regime de cooperação.

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

O modelo de federalismo de competição tem como vantagem o fortalecimento do controle mútuo (*checks and balances*) para evitar a tirania de um ente sobre o outro. Por outro lado, este modelo reforça as relações centrífugas e assimétricas, contribuindo com o aumento das desigualdades e a redução da simetria (ABRÚCIO, 2001). Nos dois modelos,

portanto, há vantagens e desvantagens e envolvem centralização-descentralização e não-centralização.

A descentralização consiste na existência da divisão de competências entre o governo nacional e as subunidades (LIJPHART, 1984). Implica na existência de uma hierarquia, de “uma pirâmide de governos com o poder fluindo do topo para baixo – ou um centro com uma periferia [...]” (ELAZAR, 1987). E a não-centralização é “uma matriz de governos com poderes distribuídos de tal forma que a ordenação dos governos não é fixa” (ELAZAR, 1987, p. 36). Nesse caso, há uma distribuição de poder entre o governo federal e o governo local, formatando a matriz federativa de que fala Daniel Elazar (1987). Nessa “[...] não há centros de poder superiores ou inferiores, mas apenas arenas de decisão política com maior ou menor abrangência [...] o quadro estrutural é desenhado pela Constituição Federal e preenchido por arranjos formais e informais, que frequentemente se sobrepõem” (FRANZESE, 2010, p. 35).

A matriz federativa é uma combinação de disposições constitucionais, infraconstitucionais e relações intergovernamentais que garante integridade entre os signatários do pacto através de regras autônomas e compartilhadas entre estes (ELAZAR, 1987) de modo que as funções de cada um sejam exercidas de forma não hierárquica. Nesse caso, os laços federativos, bem como as relações institucionais entre o governo central e as subunidades não são de subordinação, pelo contrário, objetivam compatibilizar autonomia e interdependência de modo cooperativo ou por competição.

Neste, há uma estrutura bastante descentralizada no âmbito da divisão de competências e da capacidade de tributação, restando “predominantemente a cargo dos governos subnacionais a prerrogativa de produzir políticas públicas e de arrecadar os recursos que as financiarão” (FRANZESE, 2010, p. 65). Nesse caso, as competências são definidas constitucionalmente, podendo conferir às subunidades competências para implementar determinadas políticas públicas diferentes daquelas à cargo do governo federal; não existem competências comuns. Isso equivale dizer que as experiências das subunidades podem ser completamente diferentes entre si, o que dificulta uma uniformização das políticas.

No modelo americano, as heterogeneidades são expressas em políticas públicas específicas de cada subunidade sem a participação do governo central, dificultando assim, por exemplo, a padronização de um *welfare state* (FRANZESE, 2010). Já no modelo de cooperação, segundo a autora (FRANZESE, 2010), as relações intergovernamentais são baseadas na negociação a partir de três elementos: 1) parcerias; 2) relações de cooperação; 3) negociação. Para a autora, as relações intergovernamentais no modelo de

cooperação tem por base o compartilhamento de poder, cujo padrão de interação são as parcerias negociadas dentro do parâmetro constitucional.

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

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

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

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

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

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



### **3 FEDERALISMO BRASILEIRO: RELAÇÕES DE COOPERAÇÃO E AUDITORIA OPERACIONAL**

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

#### **3.1 *Federalismo brasileiro***

O federalismo brasileiro foi institucionalizado na Constituição de 1891 e foi mantido nas que lhe sucedeu, porém ora mais ora menos descentralização, conforme o momento histórico nacional. Assim, durante a chamada Primeira República (1889-1930) prevaleceu à descentralização, a partir de 1930 e em especial durante o Estado Novo (1937-1945) é a centralização que predomina na Constituição de 1937 que fechou o Congresso Nacional e assembleias legislativas, destituiu governadores, suspendeu garantias constitucionais, centralizou recursos (COSTA, 2008). No retorno à democracia, com a Constituição de 1946 (CF/46), tem-se novamente um novo ciclo descentralizatório, inclusive com mecanismos de coordenação e transferência de rendas entre regiões (COSTA, 2008). Esse, contudo, seria suplantado com a instauração do regime militar em 1964 que, novamente, como nos anos de 1930, combina autoritarismo com centralização.

A Constituição de 1967 uniformizou a legislação tributária, concentrou recursos nas mãos da União e esvaziou os Estados e Municípios que se tornaram dependentes das transferências de recursos do governo federal. Isso faria com que reclamos por democracia e por descentralização se confundissem.

Nesse contexto, a Constituição de 1988, inauguraria, ao lado do retorno da democracia, um novo momento descentralizatório, expresso na autonomia política, administrativa e financeira às subunidades, agora não apenas os estados, mas também os municípios, cada um com suas respectivas competências e, ao mesmo tempo, partilhando outras, acompanhadas pela redefinição da distribuição dos recursos fiscais entre os entes federativos e consequente aumento das transferências de recursos para as subunidades (ARRETCHE, 1999).

Na fiscalização da aplicação desses recursos também se aplica a mesma divisão com controles internos bem como o exame mútuo entre os poderes em que, dependendo da

origem do recurso, os Tribunais de Contas estaduais agem sem prejuízo da fiscalização pelo TCU.

É nesse contexto, como se expõe a seguir, que é realizada a auditoria operacional.

### **3.2 Federalismo de cooperação brasileiro: auditoria operacional**

No federalismo brasileiro, a execução da política pública da educação é realizada em regime de colaboração técnica e financeira entre os sistemas de ensino, como previsto no art. 211 e §1º da CF/88. Nesse artigo, foram definidas as esferas de atuação de cada ente federado em regime de colaboração (cooperação federativa).

Infraconstitucionalmente, a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), “[...] atribuiu aos níveis de governo competências e responsabilidades específicas para com os níveis de ensino”, mas manteve “a necessidade de cooperação técnica e financeira entre as unidades federadas” (CASTRO, J., 2011, p. 31). A regra disposta na LDB se trata de aplicação do princípio da autonomia e da cooperação federativa.

Tanto a norma constitucional quanto a legislação infraconstitucional, ao regularem a repartição de competências, dividiram as “responsabilidades de cada esfera de governo na prestação de serviços educacionais” daí porque “[...] compete à União o financiamento do ensino superior e de escolas técnicas federais, além da necessidade de exercer uma função supletiva e redistributiva em favor das unidades subnacionais, por meio de transferências de recursos” (CASTRO, 2011, p. 31). Cabe aos estados atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio e os municípios são responsáveis pelo ensino fundamental e a educação infantil (CASTRO, 2011).

Desse modo, tem-se, no âmbito da educação, autonomia federativa (competências para cada ente federado), e supletividade e redistribuição para superação das heterogeneidades (cooperação). Por conseguinte, ao mesmo tempo, que cada subunidade tem sua competência para implementar a política pública no âmbito local conta com a parceria da outra subunidade

O controle de contas é exercido pelo poder legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, cuja competência é definida federativamente, ou seja, a jurisdição<sup>3</sup> da corte de contas<sup>4</sup> é definida conforme a esfera de governo e a origem do recurso público objeto de

---

<sup>3</sup> A competência para realização das auditorias de regularidade e operacionais varia conforme a origem dos recursos, se da União, o Tribunal de Contas da União, se dos estados e municípios, os Tribunais de Contas estaduais e Tribunais de Contas dos Municípios.

<sup>4</sup> Os municípios não podem criar Tribunais ou Conselhos ou órgãos de contas municipais, conforme previsto na Constituição Federal, (CF, art. 31, § 4º), mas é possível a instituição de Conselho ou

fiscalização. A CF/88 institucionalizou a fiscalização da gestão pública por meio de “mecanismos de controle público” (ABRÚCIO, 2011) os quais, dentro do aparato administrativo burocratizado, são efetivados por agências de controle, instituições, como Controladorias, Tribunais de Contas e Ministério Público.

As Controladorias exercem o controle interno da gestão pública, já o Ministério Público e os Tribunais de Contas exercem o controle externo (*accountability* horizontal). Estes últimos são órgãos auxiliares do Poder Legislativo (*checks and balances*) que realizam o controle mediante fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional (art. 70, CF/88).

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

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

processo sistemático, documentado e independente de se avaliar objetivamente uma situação ou condição para determinar a extensão na qual critérios são atendidos, obter evidências quanto a esse atendimento e relatar os resultados dessa avaliação a um destinatário predeterminado (BRASIL, 2010, p. 13).

Classificam-se, segundo a natureza, em auditoria de regularidade e auditoria operacional. As primeiras são aquelas em que “as conclusões assumem a forma de opinião concisa e de formato padronizado sobre demonstrativos financeiros e sobre a conformidade das transações com leis e regulamentos, ou sobre temas como a inadequação dos controles internos, atos ilegais ou fraude.” (BRASIL, 2010, p. 13). Nas segundas, “o relatório trata da economicidade e da eficiência na aquisição e aplicação dos recursos, assim como da eficácia e da efetividade dos resultados alcançados” (BRASIL, 2010, p. 13). Conforme o Manual de Auditoria do TCU, tendo por base a ISSAI 400/2-3, 2001, os referidos “relatórios podem variar consideravelmente em escopo e natureza, informando, por exemplo, sobre a adequada aplicação dos recursos, sobre o impacto de políticas e programas e recomendando mudanças destinadas a aperfeiçoar a gestão” (BRASIL, 2010, p. 13).

---

Tribunal de Contas dos Municípios como órgão auxiliar da Câmara de Vereadores (BRASIL, 1988. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/>>. Acesso em: 07 jul. 2015).

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

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

Nos sistemas de ensino, como exposto no quadro a seguir a execução da política pública da educação, requer regime de cooperação técnica e financeira entre os entes federados, (art. 211, CF/88), e a competência jurisdicional do mecanismo de controle (art. 70 c/c 75 da CF/88), depende da origem dos recursos.

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

Ente Federado	Sistema de Ensino	Nível de ensino de competência prioritária	Cooperação federativa	Controle Externo
União	Federal		Sem colaboração	Congresso Nacional com auxílio do TCU
Estados	Estadual	Fundamental e Médio	Colaboração técnica e financeira da União	Assembleia Legislativa com auxílio do TCE e do TCU
Municípios	Municipal	Fundamental e Educação Infantil	Colaboração técnica e financeira da União e do Estado.	Câmara de Vereadores com auxílio do TCE e do TCU

**Fonte:** Elaborado pelas autoras com base na CF/1988.

No ensino médio, a competência do controle externo é do TCU, no caso de recursos federais, e dos Tribunais de Contas estaduais, no caso dos recursos estaduais. A cooperação interinstitucional entre os entes federados no âmbito dos mecanismos de controle não tem previsão expressa na CF/88. Entretanto, como a execução da política

pública da educação acontece em *marble cake* (devido o regime de colaboração entre os sistemas de ensino) a avaliação da economicidade, da eficiência, da eficácia e efetividade da administração pública enseja a instituição de ações conjugadas de controle, como a auditoria operacional exposta a seguir.

Portanto, a auditoria operacional do ensino médio consiste na cooperação entre os órgãos de fiscalização (Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas estaduais) para realização da avaliação da economicidade, da eficiência, da eficácia e efetividade da administração pública.

#### **4 AUDITORIA OPERACIONAL NO ENSINO MÉDIO**

A auditoria operacional no ensino médio, realizada em 2013 sob a coordenação do TCU com a participação dos Tribunais de Contas, tem base interinstitucional no Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – Promoex. Este foi proposto, criado e coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Unidade de Coordenação do Programa - UCP) junto aos Tribunais de Contas, sub-executores, por meio das Unidades Executoras (UEs), como consta no documento de apresentação do Programa na página eletrônica do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2015).

O referido Ministério a partir do diagnóstico das dificuldades: “(i) integração externa; (ii) planejamento e controle de gestão; (iii) métodos e processos de trabalho; (iv) tecnologia da informação; (v) estrutura e gestão dos recursos humanos” criou o Promoex para o “fortalecimento institucional do sistema de controle externo para apoiar a implementação da LRF e, assim, exercerem suas competências de forma mais eficaz” (BRASIL, 2015).

O Promoex foi implementado com recursos do contrato de empréstimo 1628/OC-BR firmado entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (BRASIL, 2015). Esses recursos, através de convênios, são repassados aos Tribunais de Contas da União e dos estados para fortalecer institucionalmente o sistema de controle (BRASIL, 2015). Tem-se aí uma relação interinstitucional entre os entes federados típica do federalismo de cooperação com compartilhamento de desenho, pois tem-se a criação por um ente do governo federal (Ministério do Planejamento) e execução, por meio de parcerias firmadas, entre o TCU e Tribunais de Contas.

O Promoex incentivou as auditorias operacionais como forma de melhoria do sistema de controle, auxiliando os Tribunais de Contas quando da realização, como consta no

relatório do Programa publicado na página eletrônica do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2015). É que, conforme Ribeiro (2013), estas eram instrumento para promover a avaliação da economicidade, da eficiência, da eficácia e efetividade da administração pública, sendo, inclusive, meta no Contrato de Empréstimo de financiamento do Promoex, que fosse realizada em 75% dos Tribunais de Contas.

A fiscalização, na modalidade auditoria, tinha como “objetivo de identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil, bem como avaliar as ações governamentais que procuram eliminar ou mitigar as causas de tais problemas” (BRASIL, 2014, p. 1). Para isso, definiram as competências observando a jurisdição dos Tribunais de Contas e a atuação dos sistemas de ensino bem como o sistema de colaboração entre as cortes de contas. É que o ensino médio, sendo uma incumbência dos estados (inciso VI do art. 10 da LDB) é por esses mantido, mas também conta com recursos da União, por exemplo, através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Lei 11.494/2007.

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

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

A fiscalização realizada pelo TCU em relação ao ensino médio examinou aspectos relativos à cobertura, a professores, à gestão e a financiamento no âmbito do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), como indicou o parágrafo 7 do relatório do TCU - TC-007.081/2013-8 (BRASIL, 2014).

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

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

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

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

Desse modo, generalizam a situação encontrada, conferindo igual tratamento às unidades subnacionais. Ao mesmo tempo, em que sugerem procedimentos comuns de acompanhamento e fiscalização, inclusive com a divulgação de melhores práticas de auditorias e atestação de despesas. Um e outro típico do modelo de cooperação vertical. Isso é explicitado no subitem 9.1 do acórdão do TCU que determinou, que o MEC, apresente àquele Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis por: elaborar modelo avaliativo para aferição da qualidade do ensino médio por escola; regulamentar padrões mínimos de qualidade de ensino e definir o valor mínimo por aluno que assegure ensino de qualidade e sirva de parâmetro para a complementação da União ao Fundeb<sup>5</sup> de cada estado. Embora tais determinações tenham como destinatário o MEC elas impactam nos sistemas de ensino médio, pois executados pelos estados.

No mesmo sentido, as recomendações indicadas no subitem 9.2 ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Educação que, no momento da revisão da proposta do PPA, revisem os indicadores e das metas estipuladas (Programa 2030 – Educação Básica); adotem providências para simplificar o sistema de planejamento da educação, para aprimorar a coordenação e a coerência de planos, estabelecendo metas claras e específicas facilitando o acesso de todos os agentes da área de educação;

---

<sup>5</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.

constituam comissão intergovernamental para monitorar o cumprimento da Lei do piso salarial nacional para os profissionais de magistério público da educação básica.

Em cooperação vertical, mas exercida de forma direta, o acórdão recomenda, no subitem 9.3, que os Ministérios da Educação, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda adotem, em colaboração com as Secretarias Estaduais e Municipais, medidas para gerenciar o risco do cumprimento da Meta 3<sup>6</sup> do PL PNE<sup>7</sup>, com a alocação dos recursos de infraestrutura necessários ao ensino médio.

Também de forma direta, no subitem 9.4, o TCU recomenda à Controladoria-Geral da União que, em colaboração com os órgãos de controle interno dos estados, do Distrito Federal e dos municípios avalie, de forma coordenada, a implementação dos programas na área do ensino médio.

Desse modo, evidenciou-se que acórdão, o TCU estabelece uma relação de cooperação nos moldes preconizados na teoria, pois coordena as auditorias operacionais no âmbito dos Tribunais de Contas quanto aos sistemas de ensino, com determinações no âmbito nacional e com recomendações aos governos federal e estaduais. Em outras palavras, o referido acórdão ainda que circunscrito à competência educacional, conserva a autonomia dos Tribunais de Contas, reservando-lhes os aspectos referentes ao âmbito estadual, como por exemplo, a produção dos relatórios na esfera de sua jurisdição (BRASIL, 2014).

Comprova-se a observância da matriz federativa no referido acórdão do TCU quanto este encaminha: determinações aos seus jurisdicionados (entes federais - subitem 9.1); recomendações aos seus jurisdicionados e não jurisdicionados (entes estaduais e municipais inclusive órgãos de controle, entidades civis – subitens 9.3, 9.4 e 9.5); sugestão a não jurisdicionados (Atricon – subitem 9.7) e ciência do acórdão a jurisdicionados, não jurisdicionados, instituições relacionadas à educação e controle (entes federais da educação e de outras matérias; instituição de controle interno e externo; entes estaduais da educação; poder legislativo estadual e distrital - subitem 9.8 e 9.9).

Assim, nos subitens 9.1 ao 9.9 do acórdão TC-007.081/2013-8 de auditoria operacional do ensino médio evidenciam a teoria da cooperação federativa por compartilhamento de desenho com base no estabelecido na matriz federativa brasileira (art. 70 e 71, *caput* e inciso IV da CF/88). O relatório da auditoria operacional comprova o *marble cake* tanto no mecanismo de controle quanto na execução da política pública, haja vista a existência de determinações e recomendações a entes da União e dos Estados.

---

<sup>6</sup> Meta 3 - Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento, nesta faixa etária.

<sup>7</sup> Projeto de Lei do Plano Nacional da Educação.



## 5 CONCLUSÃO

Este trabalho abordou a auditoria operacional do ensino médio realizada pelo TCU como expressão do federalismo de cooperação brasileiro pactuado na Constituição Federal de 1988 em uma matriz federativa, na qual a relação é de cooperação e não de subordinação entre os entes federados.

Na matriz federativa brasileira o mecanismo de controle (controle de contas) do tipo auditoria operacional (art. 70, 71 e 75 da CF/88) é realizado pelo TCU e Tribunais de Contas em um federalismo de cooperação por compartilhamento de desenho.

Nessa auditoria, o controle de contas é realizado mediante a avaliação da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade da administração pública, com o objetivo conhecer os problemas que atingem o ensino médio no Brasil e avaliar as ações governamentais para melhorá-lo. .

A auditoria do ensino médio foi resultado da cooperação técnica entre os Tribunais de Contas partícipes do Promoex, este implantado com a celebração de Convênios entre o Ministério do Planejamento e os Tribunais de Contas, como consta no documento de apresentação do Programa e no Contrato de Empréstimo 1628/OC-BR, ambos publicados no site do referido Ministério.

Portanto, a auditoria operacional é realizada a partir de um desenho de relações interinstitucionais.

Com fundamento nesse desenho o TCU coordena a realização de auditoria operacional no ensino médio, como consta no acórdão TC-007.081/2013-8. Neste, identifica-se características do federalismo de cooperação, haja vista a celebração de termo de cooperação técnica entre os Tribunais de Contas estaduais e o TCU, como evidencia o documento de apresentação do Promoex disponível no site do Ministério do Planejamento.

Referida cooperação tem por base a matriz federativa brasileira (CF/88) que delimita a jurisdição dos Tribunais de Contas. Assim, o TCU, na auditoria operacional do ensino médio fiscaliza a política pública na esfera nacional, e os Tribunais de Contas estaduais nas secretarias estaduais de educação, como evidencia o parágrafo 6 do acórdão TC-007.081/2013-8.

A fiscalização sob a coordenação é resultado da dinâmica federativa em um federalismo de cooperação vertical na medida em que os sistemas de ensino são organizados em regime de colaboração (em um *marble cake*). Sendo assim, a auditoria operacional do ensino médio com a cooperação interinstitucional de entes autônomos

garante a verificação com economicidade, eficiência, eficácia, efetividade na aplicação de recursos públicos como indica o acórdão TC-007.081/2013-8 nos subitens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4 9.5 e 9.6.

Por outro lado, na auditoria operacional podem ser ajustados o tema, a metodologia e o planejamento, tratando-se, por conseguinte, de uma coordenação federativa mitigando a dupla soberania do federalismo dos governos subnacionais e do governo federal, como evidencia o parágrafo 13 do acórdão TC-007.081/2013-8.

Nesse caso, observando a dupla soberania e os múltiplos centros de poder, o TCU restringiu-se a aspectos nacionais e à atuação do Ministério da Educação, e os Tribunais de Contas estaduais auditaram as secretarias estaduais, ambos, contudo, se voltando para o ensino médio. Esse tipo de auditoria contempla a dimensão do federalismo de colaboração na medida em que possibilita examinar, respeitando as jurisdições, o padrão de interação entre as esferas federativas na prestação de um serviço que supõe a cooperação entre as mesmas.

Por conseguinte, trata-se de uma ação que enseja um padrão de interação que caracteriza uma federação, mesmo considerando a autonomia dos estados em relação aos sistemas de ensino que fiscalizado conforme a jurisdição de cada Tribunal de Contas, ainda assim, a partir da cooperação é possível evidenciar a interação federativa no subitem 9.1 do acórdão TC-007.081/2013-8.

A análise do acórdão do TCU - TC-007.081/2013-8, portanto, evidencia aproximações da auditoria operacional realizada no ensino médio com as teorias do modelo de federalismo cooperativo pois a realização desse procedimento foi baseado na relações interinstitucionais, (termo de cooperação técnica celebrado entre os Tribunais de Contas) e na matriz federativa (CF/88) visto que a conclusão do referido acórdão observa a jurisdição do TCU e dos Tribunais de Contas estaduais no âmbito do ensino médio.

## REFERÊNCIAS

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

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

\_\_\_\_\_. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. M. C. (org.) **Estado, instituições e democracia**: república. Brasília: Ipea 2011, p. 177-212. v. 1

- ALMEIDA, M. T. H. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v 10, n 28, jun. 1995. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_28/rbcs28\\_08.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_28/rbcs28_08.htm)>. Acesso em: 13 out. 2015.
- ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun., 1999.
- BACHA, E.; SCHUWARTZMAN, S. Introdução. In: BACHA, E.; SCHWARTZMAN, S. (org.). **Brasil: a nova agenda social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 13 set. 2015.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2010. Disponível em: <<portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Brasília: 2008. Disponível em: <<http://antigo.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=18&ler=t317>>. Acesso em: 05.09.2015.
- \_\_\_\_\_. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Brasília: 2013. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos/promoex\\_relatorio\\_1\\_e\\_2\\_sem\\_2013.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos/promoex_relatorio_1_e_2_sem_2013.pdf/view)>. Acesso em: 05.09.2015.
- \_\_\_\_\_. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Brasília: 2015a. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos/promoex\\_quadro\\_v\\_relatorio\\_cumprimento\\_objeto.xls/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos/promoex_quadro_v_relatorio_cumprimento_objeto.xls/view)>. Acesso em: 05.09.2015.
- \_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas da União**. Brasília: 2014. Disponível em: <[http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias\\_arquivos/007.081-2013-8%20ensino%20medio.pdf](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/007.081-2013-8%20ensino%20medio.pdf)>. Acesso em: 09.09.2015.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: um longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- CASTRO, J. A. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: GOUVEIA, A. B. (org.); PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.
- COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out., 2008.
- ELAZAR, D. J. **Exploring Federalism**. Alabama: The University of Alabama Press, 1987.
- \_\_\_\_\_. **Federalismo**. Arché, Rio de Janeiro, ano III, n. 7, 1994.
- FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. 2010. 210f. Tese. (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

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

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

Instituto Rui Barbosa; Tribunal de Contas da União. **Auditoria coordenada educação: ensino médio**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2642558.PDF>>. Acesso em: 09.09.2015.

ISMAEL, R. A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Um federalismo cooperativo no Brasil**. Mesa 5, v. 5 (7), outubro, 2010. (Cadernos do desenvolvimento).

LASSANCE, A. Poder executivo – configurações histórico-institucionais. In: CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. M. C. (org.). **Estado, instituições e democracia: república**. Brasília: Ipea, v. 1, 2010. Cap. 2, p. 65-96.

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

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

MELLO, L. I. A. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, F. C. **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2014, p. 79-110. v. 1.

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

PORTAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Institucional**. Brasília: 2008. Disponível em: <<http://www.controlepublico.org.br/41-institucional/promoex/11-promoex>>. Acesso em: 05.09.2015.

RIBEIRO, V. E. Auditoria Operacional – Promoex. **Grupo Temático de Auditoria Operacional**. Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2013. Disponível em: <[http://www.controlepublico.org.br/files/7%20-%20Vivaldo%20-%20Apres\\_%20Auditoria%20Operacional%20-%20Promoex.pdf](http://www.controlepublico.org.br/files/7%20-%20Vivaldo%20-%20Apres_%20Auditoria%20Operacional%20-%20Promoex.pdf)>. Acesso em: 09.09.2015.

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

SOUZA, C. Federalismo Teorias e Conceitos Revisitados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 65, p. 27-48, 2008.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós 1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 105-121, jun. 2005.

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

