



Civitas - Revista de Ciências Sociais

ISSN: 1519-6089

ISSN: 1984-7289

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Schabbach, Letícia Maria; Garcia, Karin Comandulli  
Novos atores nas políticas educacionais: o Ministério Público e o Tribunal de Contas  
Civitas - Revista de Ciências Sociais, vol. 21, núm. 1, 2021, Janeiro-Abril, pp. 130-143  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

DOI: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2021.1.34752>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74266857012>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais informações do artigo
- ▶ Site da revista em [redalyc.org](http://redalyc.org)



Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto



ESCOLA DE  
HUMANIDADES

## CIVITAS

Revista de Ciências Sociais  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Civitas 21 (1): 130-143, jan.-abr. 2021  
e-ISSN: 1984-7289 ISSN-L: 1519-6089

<http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2021.1.34752>

### ARTIGOS

## Novos atores nas políticas educacionais: o Ministério Público e o Tribunal de Contas

*New actors in educational policies: the Public Prosecutor's Office and The Court of Audit*  
*Nuevos actores en políticas educativas: el Ministerio Público y el Tribunal de Cuentas*

**Leticia Maria**

**Schabbach<sup>1</sup>**

[orcid.org/0000-0002-1828-6030](https://orcid.org/0000-0002-1828-6030)  
[leticiams65@gmail.com](mailto:leticiams65@gmail.com)

**Karin Comandulli**

**Garcia<sup>2</sup>**

[orcid.org/0000-0003-2287-9557](https://orcid.org/0000-0003-2287-9557)  
[kcomandulli@hotmail.com](mailto:kcomandulli@hotmail.com)

**Recebido em:** 9 jul. 2019.

**Aprovado em:** 21 jul. 2020.

**Publicado em:** 7 maio. 2021.

**Resumo:** O artigo examina a atuação do Ministério Público e do Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Sul no âmbito da política nacional de educação infantil, especialmente quanto à ampliação de vagas em escolas públicas. Os eixos de análise, pesquisados por meio de consulta em documentos e de realização de entrevistas com promotores públicos, auditores e gestores municipais, contemplaram as características de sua atuação, as alterações organizacionais e a interação entre os órgãos de controle externo. Os resultados demonstram que esses órgãos não são apenas fiscalizadores, pois influenciam diretamente as políticas de educação infantil, como coadministradores (Hoffmann e Bentes 2008) ou *fixers* (Bardach 1977; Sabatier e Mazmanian 1993; Weimere Vining 2017) de sua implementação pelos municípios. Também se constatou que essas instituições de *accountability* foram assumindo novas atribuições na área da educação desde a década de 2000, dentro de uma trajetória de desenvolvimento incremental (Mahoney e Thelen 2009) marcada por uma variedade de ações, inclusive de cooperação interinstitucional.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Educação infantil. Implementação. Ministério Público. Tribunal de Contas.

**Abstract:** The article examines the role of the Public Prosecution Service and the Court of Auditors of the state of Rio Grande do Sul in the national policy of early childhood education, especially regarding the expansion of enrollments in public schools. The analytical axes, researched through documents and interviews with prosecutors, auditors, and public managers, contemplate the characteristics of their performance, the institutional changes and the interaction between both institutions. The results show that those are more than simple monitoring agencies, because they influence directly the public policies of early childhood education, acting like co-managers (Hoffmann and Bentes 2008) or *fixers* (Bardach 1977; Sabatier and Mazmanian 1993; Weimer e Vining 2017) of its implementation in the municipalities. It was also found that these accountability institutions have taken on new roles in the area of education since the 2000s, within an incremental development path (Mahoney e Thelen 2009), marked by a variety of actions that included inter institutional cooperation.

**Keywords:** Public Policy. Child education. Implementation. Court of Audit. Public Prosecutor's Office.

**Resumen:** El artículo examina el desempeño del Ministerio Público y el Tribunal de Cuentas del estado de Rio Grande do Sul dentro del objetivo de la política nacional de educación de la primera infancia, especialmente con respecto a la expansión de vacantes en las escuelas públicas. Los ejes de análisis, investigados mediante la consulta de documentos y la realización de entrevistas con fiscales, auditores y gerentes municipales, contemplaron las características de su desempeño, los cambios organizacionales y la interacción entre los organismos de control externo. Los resultados demuestran que estos organismos no son solo supervisores, ya que influyen directamente en las políticas de educación de la primera infancia, como co-administradores (Hoffmann y Bentes 2008) o *fixers* (Bardach 1977; Sabatier y Mazmanian 1993; Weimer y Vining 2017) de la implementación por parte de los municipios. También se descubrió que estas instituciones han asumido nuevos roles en el área de la educación desde la década de 2000,



Artigo está licenciado sob forma de uma licença  
[Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil.

<sup>2</sup> Procuradoria-Geral do Município de Caxias do Sul (PGM), Caxias do Sul, RS, Brasil.

dentro de una trayectoria de desarrollo incremental (Mahoney e Thelen 2009) marcada por una variedad de acciones, incluida la cooperación interinstitucional.

**Palabras clave:** Políticas públicas. Educación Infantil. Implementación. Ministerio Público. Tribunal de Cuentas.

## Introdução

Desde a promulgação da atual Constituição Federal,<sup>3</sup> consolidou-se no Brasil um conjunto de leis e programas públicos voltados à ampliação e à qualificação do atendimento escolar para crianças menores de seis anos de idade, que inseriu a educação infantil (EI) no sistema educativo nacional e a transformou em uma área imprescindível à provisão do direito à educação a todos(as) brasileiros(as).

A EI inclui-se entre as políticas sociais brasileiras que tiveram a sua estrutura organizacional redefinida na década de 1980, passando de um modelo centralizado (entre os anos 1960 e 1970) para descentralizado (Ribeiro 2013). De acordo com Souza (2013), os serviços de educação e saúde já estavam instalados e distribuídos territorialmente antes da CF, cabendo aos governos subnacionais a responsabilidade pelo ensino fundamental e o médio (com maior número de escolas e matrículas). Após 1988, grande parte dessa competência foi assumida pelos municípios, encarregados da atuação prioritária no ensino fundamental e no pré-escolar, conforme previsão constitucional.<sup>4</sup>

Dados sobre a EI por rede administrativa em 2017, obtidos junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) evidenciam a forte presença municipal no provimento de creches (59% dos estabelecimentos e 65% das matrículas) e de pré-escolas (72% e 76%, respectivamente). A rede privada também tem participação expressiva, maior na etapa creche (35% dos estabelecimentos e 34% das matrículas) do que na pré-escola (23% e 21%,

respectivamente). Já as redes federal e estadual participam com menos de 5% dos estabelecimentos ou matrículas, em ambos os equipamentos. Igualmente, a maior parcela de recursos aplicados na EI é municipal (Barreto 2003).

Todavia, a desigualdade fiscal entre os entes federativos requer a assistência financeira do governo federal, pois as prefeituras municipais necessitam investir na construção de prédios e na manutenção da estrutura física das escolas, equipá-las, oferecer formação continuada aos professores, dimensionar a demanda (em geral superior à oferta de vagas) etc. (Sene e Lira 2017). Neste sentido, a União impele a produção de políticas municipais de EI, por meio de incentivos financeiros, orientações técnicas e regulamentações. Dentre os mecanismos de indução federal citam-se os de financiamento – como os fundos de manutenção e desenvolvimento e de valorização do magistério, o primeiro voltado ao ensino fundamental<sup>5</sup> e o segundo abrangendo toda a educação básica,<sup>6</sup> e o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil<sup>7</sup> e os de assistência técnica e de orientação programática específica, como as diretrizes curriculares, os parâmetros de qualidade e de infraestrutura, além dos planos nacionais de educação implantados desde a década de 1990 (Barreto 2003; Rosemberg 2003).

Quanto à ampliação da oferta educativa, o penúltimo Plano Nacional De Educação, do período de 2001 a 2011<sup>8</sup> previa, em sua meta 1, a inclusão de 80% das crianças de quatro e cinco anos na pré-escola e de 50% das de até três anos em creches. Todavia, a referida meta não foi totalmente atingida no final de sua vigência, 2011, perfazendo 78% das crianças de quatro e cinco anos e 20% das de zero a três anos de idade (cálculo que realizamos com base em dados da Sinopse Estatística da Educação Básica, do Inep, e esta-

<sup>3</sup> Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.

<sup>4</sup> Brasil. 1988. Artigo 211, parágrafo 2º. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.

<sup>5</sup> Brasil. 1996. *Lei n. 9.424*. Dispõe sobre o FUNDEF. Brasília.

<sup>6</sup> Brasil. 2007. *Lei n. 11.494*. Regulamenta o FUNDEB. Brasília.

<sup>7</sup> Brasil. 2007. Ministério da Educação. *Resolução n. 6*. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Proinfância. Brasília.

<sup>8</sup> Brasil. 2001. *Lei n. 10.172*. Aprova o Plano Nacional de Educação [...]. Brasília.

tísticas sobre população estimada, da Pesquisa nacional por amostra de domicílios, PNAD, IBGE).

Na sequência, foi lançado o atual Plano Nacional de Educação,<sup>9</sup> o qual apresenta 20 metas a serem cumpridas no período 2014-2024. A primeira delas estabelece a universalização do atendimento para crianças de quatro e cinco anos (100%) até 2016, e reproduz o percentual previsto no plano anterior para a pré-escola (50%), a ser atingido até 2024. Dentre as estratégias operacionais, o PNE determina o levantamento periódico e a publicização da demanda local por vagas, além da "busca ativa" das crianças cujos pais ou responsáveis não manifestarem intenção de frequência à EI. Como argumentam Ximenes e Grinkraut (2014, 81), o PNE foi editado em um contexto em que a EI já era reconhecida como direito fundamental, existindo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que atribui ao direito à educação a prerrogativa de norma constitucional exigível, e não mera diretriz programática.

Ademais, é relevante considerar a situação atual da área de educação no Brasil. No período 2006 a 2014 o Ministério da Educação (MEC) aplicou vultosos investimentos na EI dos municípios.<sup>10</sup> Contudo, desde 2015 os recursos para as políticas educacionais estão declinando, dentro de um movimento decrescente que foi potencializado com a instauração do novo regime fiscal pela EC n. 95,<sup>11</sup> e que impedirá o alcance das metas nacionais para a educação (Amaral 2017).

Em relação às políticas de educação básica, inclusive as de EI, as determinações legais, as orientações técnicas e diretrizes curriculares, os planos de educação e a indução federal caracterizam essa área como "descentralizada regulada" (Arretche 2010, 603), onde é menor a autonomia decisória dos governos subnacionais em estabelecer "pata-mares de gasto e modalidades de execução das políticas", embora eles implementem as ações em ritmo próprio e conforme os recursos disponíveis.

Diante do exposto, pressupõe-se que o pro-

cesso de implementação da EI em nível municipal requiera um complexo arranjo de cooperação federativa entre os três níveis de governos, a participação de atores não governamentais (família, entidades, associações etc.) e de órgãos de controle externo à administração pública. Nesse processo, considera-se ser pouco provável que todos os municípios cumpram a meta 1 do atual PNE,<sup>12</sup> devido à insuficiência de recursos (ainda mais frente à redução dos investimentos federais, desde 2015), à baixa capacidade técnica, à não priorização da EI frente a outras demandas etc.

Frente a esse nó crítico (Silva e Melo 2000) ou *wicked problem* (Rittel e Webber 1973), propõe-se a análise da atuação do Ministério Público (MP/RS) e do Tribunal de Contas (TCE/RS) do estado do Rio Grande do Sul enquanto "coadministradores" (Hoffmann e Bentes 2008) ou "*fixers*" (Bardach 1977; Sabatier e Mazmanian 1993; Weimer e Vining 2017) da implementação, pelos municípios, da ampliação de vagas em creches e pré-escolas. A análise contempla as ações desenvolvidas, como e quando assumiram as novas atribuições concernentes ao direito à educação, e se/quais mudanças institucionais acompanharam as suas trajetórias.

Além desta Introdução, o artigo está organizado em mais quatro seções. Na primeira delas apresenta-se um breve histórico sobre a educação infantil brasileira. Após se discute o papel do Ministério Público e do Tribunal de Contas no processo de *accountability* das organizações públicas. A seção seguinte apresenta os procedimentos metodológicos e analisa os resultados. Por fim, na conclusão, são destacados os principais achados, os limites e as contribuições do estudo.

## Histórico da Educação Infantil no Brasil

As primeiras iniciativas de atendimento de crianças na idade pré-escolar no País datam do século 19: eram creches, asilos e orfanatos destinados a filhos de trabalhadoras ou de viúvas desamparadas e a órfãos abandonados.

<sup>9</sup> Brasil. 2014. *Lei n. 13.005*. Aprova o Plano Nacional de Educação [...]. Brasília.

<sup>10</sup> IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). 2017. Educação. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília.

<sup>11</sup> Brasil. 2016. *Emenda Constitucional n. 95*. Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília.

<sup>12</sup> Brasil. 2014. *Lei n. 13.005*. Aprova o Plano Nacional de Educação [...]. Brasília.

Com traço assistencialista (Paschoal e Machado 2009; Sene e Lira 2017), os equipamentos brasileiros diferenciavam-se dos europeus e norte-americanos, marcados pela complementaridade entre cuidado, assistência e educação (Paschoal e Machado 2009). Desde o início foi se configurando uma dicotomia entre jardim de infância e creche/assistência/criança pobre. Na década de 1980 a rede foi ampliada com a construção de pequenas creches nos bairros via convênios com os governos municipais ou pelo Projeto Casulo, criado em 1977 pela Legião Brasileira de Assistência - LBA (que foi extinta em 1995). Eram locais muitas vezes improvisados, de organização flexível, com poucos recursos e materiais pedagógicos, além de professores não especializados (Rosemberg 2003; Barreto 2003; Campos 2012). Tal segmentação em dois tipos de estabelecimentos permanece até hoje, eis que parte considerável das crianças de zero a três anos continua sendo atendida na modalidade não formal ou não escolar, a cargo de entidades de direito privado (empresas, associações, cooperativas, organizações não governamentais e da sociedade civil, com ou sem fins lucrativos).

Além do Brasil, em muitos países latino-americanos identifica-se essa divisão entre duas faixas etárias, a qual foi sendo reforçada desde 1960 pela implantação de dois tipos de políticas: universalizantes para o grupo entre quatro e cinco anos e focalizadas/compensatórias para o de zero a três anos de idade (Campos 2012). Dentre outros fatores, a configuração dessa bifurcação teve a influência de organismos internacionais – como a Unicef, a Unesco, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial – cujos acordos justificavam os investimentos na educação dos países subdesenvolvidos como um instrumento para combater a pobreza, melhorar o desempenho escolar futuro das crianças, ou, ainda, dotar a população pobre de capital humano a fim de melhor

competir no mercado de trabalho (Rosemberg 2003; Paschoal e Machado 2009; Campos 2012).

Contudo, contrapondo-se à visão instrumental da EI acima referida, no final da década de 1980 foi se delineando no Brasil outro modelo, centrado na criança e no direito à infância, a partir de um processo de construção coletiva entre universidades e pesquisadores, Ongs, movimentos sociais e a população em geral (Rosemberg 2003). Nesse período, a CF inscreve o direito universal à educação para as crianças de zero a seis anos de idade a ser provido pelo Estado,<sup>13</sup> posteriormente, o limite máximo foi reduzido para os cinco anos. A EI é, então, incorporada ao sistema educativo (Rosemberg 2003; Campos 2012; Sene e Lira 2017) e passará por um forte processo de institucionalização, regulamentação e inserção nos sucessivos planos de educação. Faz parte dessa trajetória a publicação de uma série de documentos estabelecendo diretrizes pedagógicas e determinando os recursos (materiais e humanos) necessários à expansão da oferta e à promoção da qualidade das creches e pré-escolas. Esses equipamentos também foram incluídos em programas escolares já existentes, tais como: biblioteca, alimentação, transporte, dinheiro direto na escola etc. (Correa 2011).

Outros marcos legais também reforçaram a importância da EI: o Estatuto da Criança e do Adolescente,<sup>14</sup> que inseriu as crianças e os adolescentes no âmbito dos direitos humanos; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação,<sup>15</sup> que a colocou como primeira etapa da educação básica, oferecida tanto em creches (para crianças de até três anos e 11 meses) quanto em pré-escolas (para crianças entre quatro e cinco anos e 11 meses de idade); a emenda constitucional (EC) n. 59,<sup>16</sup> que ampliou a obrigatoriedade do ensino fundamental para a faixa dos quatro aos 17 anos de idade (antes o intervalo era dos sete aos 14 anos); a Lei Federal n. 12.796,<sup>17</sup> que regulamen-

<sup>13</sup> Brasil. 1988. Artigo 208. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.

<sup>14</sup> Brasil. 1990. *Lei n. 8.069*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília.

<sup>15</sup> Brasil. 1996. *Lei n. 9.394*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília.

<sup>16</sup> Brasil. 2009. *Emenda Constitucional n. 59*. [...] dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos. [...]. Brasília.

<sup>17</sup> Brasil. 2013. *Lei n. 12.796* altera a lei n. 9.394 [...]. Brasília.

tou a EC 59 e estabeleceu as seguintes metas a serem cumpridas até 2016: universalização do atendimento para crianças entre quatro e cinco anos de idade e a cobertura de, no mínimo, 50% da demanda das crianças entre zero e três anos de idade. Destacam-se, ainda, os dois últimos planos nacionais de educação,<sup>18</sup> já citados, que estabeleceram metas e prazos para a ampliação da oferta, de forma a efetivar os preceitos legais.

Já nos primeiros anos do século 21 instalou-se na América Latina um movimento continental de tornar obrigatória a disponibilização de vagas pelo Estado e a frequência à escola das crianças com idade inferior à prevista no ensino primário, seja a partir dos quatro de idade, seja aos cinco. Esse processo provocou um forte crescimento das matrículas em pré-escola (Campos 2012), as quais alcançaram percentuais próximos da universalização. Por exemplo, em um *ranking* referente à taxa líquida de matrícula (total de matriculados na idade escolar oficial/população na mesma idade), composto por 28 países latino-americanos, o Brasil ocupa a quarta posição, com 85,8% de matriculados, sendo antecedido por Cuba (99,6%), Aruba (98,9%) e Peru (89,1%).<sup>19</sup>

### Accountability, burocracias de controle e mudanças institucionais

Em uma relação de *accountability* política "um agente público presta contas do cumprimento de seus deveres públicos a atores que, formalmente, têm a capacidade de exigir tal prestação de contas e/ou de impor sanções ao agente" (Mainwaring 2003, 7). Schedler (1999 citado por Sacramento e Pinho 2016) identifica três elementos principais desse conceito: informação (produção e publicização), justificação e punição. Os dois primeiros estariam associados à noção de "*answerability*" e o último à de "*enforcement*", que se refere à imposição de sanções àqueles que não cumprem com os seus deveres públicos.

Tomando-se a distinção feita por O'Donnel

(1998) entre *accountability* vertical e horizontal, interessa especialmente para o presente trabalho a segunda, que é exercida no interior do próprio Estado por diversos órgãos investidos de poder e autonomia para realizarem supervisão de rotina, aplicação de sanções e, inclusive, o *impeachment* de agentes estatais (O'Donnel 1998; Speck 2002; Arantes et al. 2010; Filgueiras 2018). Essa modalidade também abrange a fiscalização mútua entre os poderes (*check and balances*).

Existe, no Brasil, uma gama de agências responsáveis pelo controle institucional e da ordem política, e pela fiscalização dos representantes eleitos e da burocracia com responsabilidade decisória, que formam uma rede de instituições (O'Donnel 1998; Arantes et al. 2010), ou uma "*web of accountability institutions*" (Mainwaring e Welna 2003); ou, ainda, uma "ecologia de burocracias" (Filgueiras 2018). Dentro desse arranjo, Arantes et al. (2010) destacam as seguintes instituições: o Poder Legislativo; o Poder Judiciário; o Ministério Público e os Tribunais de Contas.

A CF dotou os órgãos de controle de maior autonomia e independência e ampliou as suas competências, as quais passaram a abarcar, além da fiscalização contábil e da averiguação da legalidade dos atos administrativos, o controle do desempenho dos agentes públicos e dos resultados das políticas públicas (Arantes et al. 2010; Sacramento e Pinho 2016; Filgueiras 2018). Dois elementos alicerçam tal ampliação de funções: a) a constitucionalização de diversos direitos sociais, concebidos como direitos e garantias fundamentais de aplicação imediata e sujeitos à representação judicial; b) a inserção, pela EC n. 19,<sup>20</sup> (Brasil 1998), do princípio da eficiência na administração pública (direta, indireta ou fundacional), complementando os princípios anteriormente existentes (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, no artigo 37 da CF).

<sup>18</sup> Brasil. 2001. *Lei n. 10.172*. Aprova o Plano Nacional de Educação [...]. Brasília. Brasil. 2014. *Lei n. 13.005*. Aprova o Plano Nacional de Educação [...]. Brasília.

<sup>19</sup> Cepal - Comissão Econômica para América Latina e o Caribe. 2018. *Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe*.

<sup>20</sup> Brasil. 1998. *Emenda Constitucional n. 19*. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública [...]. Brasília.

Filgueiras (2018) insere as instituições de *accountability* no debate atual sobre burocracia, esta representa um ator com poder e recursos políticos para influenciar o processo decisório e o *policymaking* (Howlett et al. 2013). O autor denomina como "burocracias de controle" os seguintes órgãos federais por ele estudados: Tribunal de Contas da União, Ministério Público Federal, Polícia Federal e Controladoria Geral da União. O seu desenvolvimento no País teria sido motivado por conjunturas críticas representadas, por exemplo, pela CF e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF,<sup>21</sup> que estabeleceu normas de finanças públicas aplicáveis às três esferas governamentais e aos três poderes. Outros fatores propulsores foram as variáveis endógenas – maior dotação orçamentária, ampliação do quadro de pessoal e estruturação de carreiras, mudanças organizacionais, novas práticas de gestão pública, modernização tecnológica, aprendizado institucional – dentro de um processo de incrementalismo "balizado em mudanças de práticas, legislação e competências" e, no caso do Ministério Público, "por forte voluntarismo político de seus membros (Filgueiras 2018, 363). Já quanto à articulação sistêmica, não teria se formado um "uma ecologia processual sólida em seus procedimentos formais e baseada em interação cooperativa e estratégica" (Filgueiras 2018, 374). A falta de coordenação ou de articulação entre as agências de *accountability* também é mencionada por Arantes et al. (2010).

As questões suscitadas por Filgueiras (2018) dialogam com a teoria sobre a mudança institucional gradual de Mahoney e Thelen (2009). Para os últimos autores, uma vez criadas, as instituições geralmente mudam de forma sutil e gradual, ao longo do tempo. Contudo, apesar de lentas, tais mudanças são tão importantes para padronizar o comportamento humano e

moldar resultados políticos quanto às transformações abruptas, que ocorrem em conjunturas críticas ou rupturas. Tais alterações incrementais originam-se, com frequência, de problemas de interpretação de regras e do seu *enforcement*. Esses aspectos abrem espaço para disputas de significados, que permitem aos atores resignificarem e implementarem as regras de novas maneiras (Mahoney e Thelen 2009, 1-4), tal como teria ocorrido, no período que se seguiu à promulgação da CF, com as instituições de *accountability* no Brasil, a exemplo do MP/RS e do TCE/RS, examinados adiante.

A análise da literatura permite afirmar, ainda, que esses órgãos de controle externo "vêm desempenhando papel de coordenação e mediação entre as diversas agências estatais, valendo-se de maneira significativa de instrumentos extrajudiciais na resolução de disputas" (Maciel e Koerner 2002, 126). Desta forma, estariam atuando como "*fixers*" (Bardach 1977)<sup>22</sup> da implementação local da política federal. *Fixer* seria aquele que "repara" a política, isto é, uma pessoa ou grupo com legitimidade e recursos (dentre eles um grande volume de informações) para facilitar, vetar, corrigir, persuadir, arbitrar ou barganhar a fim de que a execução da política prossiga sem maiores problemas.

### O Ministério Público

O Ministério Público (MP) constou, pela primeira vez, na primeira Constituição Republicana, de 1891, e, desde então, passou por diversas transformações. A lei federal n. 7.347<sup>23</sup> atribuiu-lhe a defesa dos direitos transindividuais (relativos a grupos de indivíduos), seja na condição de autor das ações civis públicas, das ações populares e do mandado de segurança coletivo; seja como fiscal da lei com poderes de instrução e interposição de recursos para a proteção daqueles

<sup>21</sup> Brasil. 2000. *Lei Complementar n. 101*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília.

<sup>22</sup> O livro *The Implementation game*, do cientista político norte-americano Eugene Bardach (1977) é considerado um clássico na literatura de análise de políticas públicas. O seu conceito de *fixer* é citado por vários autores dos campos da administração pública e da ciência política, dentre eles: Sabatier e Mazmanian (1993) e Weimer e Vining (2017). Para Sabatier e Mazmanian (1993, 354, tradução nossa) o "*fixer*" de Bardach seria um "mediador", que "controla recursos atrativos para os atores cruciais, e que, ademais, tem o desejo e o pessoal necessários para acompanhar de perto o processo de implementação, e para intervir de maneira quase permanente nele."

<sup>23</sup> Brasil. 1985. *Lei n. 7.347*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico [...]. Brasília.

direitos e dos "serviços de relevância pública" (Arantes et al. 2010, 139). Esta prerrogativa ampliou a atuação do MP como fiscal de políticas públicas, autorizando-lhe cobrar e contestar ações implementadas pelos governos dos três níveis federativos, por meio do inquérito civil público (IC) e do termo de ajustamento de conduta (TAC).<sup>24</sup>

Com a promulgação da CF<sup>25</sup> o MP tornou-se uma instituição permanente encarregada da defesa extrajudicial da cidadania, incluindo os poderes de investigação e de utilização de medidas extrajudiciais para a defesa do patrimônio público e social. Ao órgão compete, ainda, o controle das autoridades públicas (conforme os artigos 127 e 129 da CF). Além de ser independente dos outros poderes, o MP detém recursos (políticos, humanos, financeiros e simbólicos), instrumentos legais e motivação para cumprir as suas atribuições, podendo agir de ofício, sem provocação anterior (Hoffmann e Bentes 2008; Sadek 2010).

A instituição tem sido objeto de um expressivo número de estudos (dentre eles: Arantes 1999; Oliveira e Marchetti 2013). Nessa produção, alguns trabalhos discutem a interação dialógica do MP com os governos subnacionais, por meio de ações orientadas pela virtual ausência de judicialização (Corrêa 2014), outros destacam as soluções pré-judiciais nas quais MP, Defensoria Pública e Poder Judiciário evitam procedimentos judiciais formais, negociando soluções diretamente com as autoridades públicas. Na visão de Hoffmann e Bentes (2008, 144-145), este modelo de "solução negociada" têm efeito direto e imediato nas políticas públicas, dentro de uma espécie de "coadministração judicial-executiva".

### Os Tribunais de Contas

A criação dos tribunais de contas remonta a 1831, quando foi instituído o Tribunal do Tesouro

Público Nacional, com função consultiva voltada à racionalidade gerencial (Speck 2002). Posteriormente, em 1891, foi criado o Tribunal de Contas da União (TCU), inscrito na primeira constituição republicana (Moraes 2006). Anos mais tarde, em 1918, foram instituídas delegações regionais do TCU, a fim de que os ordenadores locais de despesa, até então não fiscalizados, fizessem o registro prévio das contas e contratos (Speck 2000). Essas delegações, constitucionalizadas em 1934, representam o embrião dos atuais tribunais de contas, estaduais e municipais (Grossner 2019).

Os tribunais detêm autonomia administrativa, orçamento próprio, competências específicas e seus membros<sup>26</sup> contam com garantias idênticas às dos magistrados (Rocha 2013). Eles prestam auxílio ao Poder Legislativo no exercício do controle externo, sem serem subordinados a este Poder e, inclusive, julgando as suas contas. Moraes (2006) e Loureiro et al. (2009) identificam na CF o início de uma nova trajetória institucional desses órgãos, na qual o controle por eles exercido ultrapassou o viés formalista, financeiro e contábil das contas públicas (dentro da ótica da legalidade), passando a abarcar, também, a legitimidade e a economicidade das medidas adotadas (Speck 2002; Loureiro et al. 2009; Machado 2012; Chadid 2013).

As competências exclusivas dos tribunais englobam "inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades ...".<sup>27</sup> Importante destacar que, ao lado da fiscalização legal-contábil, a auditoria operacional permite avaliar a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos públicos e transmitir recomendações aos gestores governamentais, tanto retrospectivas (apontamento de

<sup>24</sup> Esses são os principais expedientes pelos quais a instituição controla os agentes públicos. O IC é um procedimento investigativo para verificar se um direito coletivo foi violado, por meio do qual o MP pode solicitar perícia, fazer inspeções, ouvir testemunhas e requisitar documentos para o seu convencimento. O TAC é um acordo que o MP celebra com o violador de direito coletivo, a fim de impedir a continuidade da ilegalidade, reparar o dano e evitar a ação judicial. Brasil, 1985. *Lei n. 7.347*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico [...]. Brasília.

<sup>25</sup> Brasil, 1988. Artigo 27. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.

<sup>26</sup> Os tribunais de contas possuem dois corpos de profissionais: o técnico (formado pelos auditores públicos externos, que são funcionários de carreira) e o de conselheiros, indicados politicamente pelo Poder Executivo, em 1/3, e pelo Poder Legislativo, em 2/3. Os conselheiros ocupam cargos vitalícios. (Moraes 2006).

<sup>27</sup> Brasil, 1988. Artigo 77. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.

irregularidades) quanto prospectivas (proposição de melhorias na alocação dos recursos) (Speck 2002; Machado 2012). Se forem identificadas falhas ou omissões que possam comprometer a efetividade de determinada política pública, esses órgãos podem persuadir o gestor auditado a corrigir rumos; em seguida, se a persuasão não for suficiente, podem aplicar-lhe uma sanção, para, finalmente, publicizar os casos junto ao Parlamento e à sociedade (Grossner 2019).

A partir de 2000 foram criados mecanismos de aproximação com a sociedade, como as ouvidorias, seminários e reuniões (Loureiro et al. 2009; Grossner 2019); além de canais de comunicação com o público externo (Grossner 2019). As estratégias junto aos gestores públicos também foram ampliadas, com a implantação de canais de interlocução (por exemplo, as escolas de contas), de reuniões interinstitucionais e de contatos com o setor encarregado do controle interno dos órgãos fiscalizados, "para que a atividade de planejamento e execução de programas e ações de governo tenham por base as análises e diagnósticos realizados pelo órgão de controle" (Grossner 2019, 80). Outro marco importante na trajetória dos tribunais foi a execução, entre 2006 e 2013, do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos estados e do Distrito Federal,<sup>28</sup> que desencadeou um processo de modernização tecnológica. (Loureiro et al. 2009; Machado 2012; Chadid 2013). Mais tarde, a Lei de Acesso à Informação<sup>29</sup> ampliou a transparência e a publicização das informações com a criação de portais para acesso *online* aos dados computados (Grossner 2019).

Recentemente, em 2017, foi lançada a Plataforma TCE Educa,<sup>30</sup> na qual os tribunais e os cidadãos de todo o País podem obter dados municipais relacionados com o alcance das metas relacionadas com a educação básica do atual PNE.<sup>31</sup> Além dessa publicização, o *site* dispara alertas aos administradores públicos de estados,

municípios e do distrito federal que estejam descumprindo ou na iminência de descumprir as metas educacionais.

## Metodologia e resultados

A fim de se conhecer a atuação do MP/RS e do TCE/RS no monitoramento da implementação, pelos municípios, da meta 1 do atual PNE, foi realizada pesquisa descritiva que abrangeu compilação de dados secundários, revisão bibliográfica e análise documental da legislação sobre EI e de atos normativos expedidos por cada instituição.

Além desses procedimentos, realizaram-se entrevistas, no período 2015-2017, a fim de captar a percepção dos agentes do MP/RS e do TCE/RS, das quais destacamos os seguintes eixos aproveitados neste artigo: a) a atuação de cada órgão de controle; b) as mudanças institucionais ocorridas; e c) se/como ocorre a interação entre elas. Três grupos de atores foram contatados: a) dois auditores externos (do Setor de Apoio e Supervisão Municipal/RS do TCE, que elabora as "Radiografias da Educação Infantil", entrevista coletiva n. 1); b) quatro promotores regionais de educação (Caxias do Sul, Passo Fundo, Pelotas e Porto Alegre, entrevistas n. 2, 3, 4 e 5); c) três secretários municipais e duas assessoras de Secretária de Educação (de Caxias do Sul, Passo Fundo, Pelotas e Porto Alegre, entrevistas n. 6, 7, 8 e 9, esta última coletiva). O Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões (CAO) também participou da pesquisa (entrevista n.10).

Os critérios de seleção dos atores foram específicos de cada grupo, a saber: a) Os dois auditores do TCE/RS representam os únicos profissionais que trabalham diretamente na área da EI, sendo responsáveis pela elaboração das "Radiografias da Educação Infantil do RS", publicadas anualmente pelo órgão estadual; b) Os quatro promotores ocupam cargos em promotorias regionais de educação, que são órgãos especializados na tutela do

<sup>28</sup> Brasil. 2005. Decreto cria os comitês deliberativo e técnico do Promoex. *Diário Oficial da União*, 12 ago.2005. Brasília.

<sup>29</sup> Brasil. 2011. *Lei n. 12.527*. Regula o acesso a informações [...]. Brasília.

<sup>30</sup> TCE-MG (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), TCE-RS (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul), e IRB (Instituto Rui Barbosa). *Plataforma TCE Educa*, <https://pne.tce.mg.gov.br/#/public/inici>.

<sup>31</sup> Brasil. 2014. *Lei n. 13.005*. Aprova o Plano Nacional de Educação [...]. Brasília.

direito coletivo/difuso à educação, com atribuição que não se restringe a uma única comarca, ou a um município, e, das oito promotorias regionais instaladas e contatadas, foram os únicos que se disponibilizaram a participar da pesquisa; c) A escolha dos representantes municipais decorreu da seleção das quatro promotorias, tendo sido conduzidas entrevistas com gestores dos seus municípios-sede (Caxias do Sul, Passo Fundo, Pelotas e Porto Alegre) que respondiam pela área da educação (secretários municipais ou seus assessores diretos). Dessa forma, pela abrangência geográfica e representatividade na temática das quatro promotorias regionais, de um lado, e pelas distintas trajetórias de implementação da EI nos quatro municípios-sede, de outro, acredita-se ter-se alcançado razoável diversidade dos casos.

O período compreendido pela pesquisa estende-se de meados de 2001, quando foi editado o anterior PNE<sup>32</sup> e teria havido uma primeira interlocução entre o TCE/RS e a Secretaria Municipal de Educação de Passo Fundo, até a data de realização da última entrevista (ano de 2017). Quanto aos critérios éticos, foram observados os princípios da atividade de pesquisa em Ciências Humanas e Sociais definidos na Resolução n. 510 do Conselho Nacional de Saúde.<sup>33</sup> Houve, ainda, concordância expressa dos interlocutores em participar da pesquisa, além de ter sido garantido o seu anonimato pela identificação dos trechos dos depoimentos apenas com a sigla do órgão e o número de entrevista.

Os resultados a seguir apresentados referem-se a dois aspectos extraídos da análise de conteúdo das entrevistas e dos documentos pesquisados (no *software* Nvivo), a saber: (a) ações desenvolvidas, (b) trajetória institucional e articulação entre as agências.

### Ações desenvolvidas

O MP/RS realiza o ajuizamento de ações civis públicas (que são evitadas ao extremo, conforme

enfatazaram os entrevistados dessa instituição), Inquéritos Cíveis (ICs) e Termos de Ajustamento de Conduta (TACs). De acordo com dados divulgados pelo órgão,<sup>34</sup> no período 2011 a 2015 foram registrados 344 ICs, dos quais 122 (35%) geraram TACs. Também foram elaboradas 72 ações civis públicas. Complementarmente, o órgão criou campanhas, espaços de discussão e unidades móveis, além de promover/participar de diversos eventos com gestores municipais e o TCE/RS (audiências públicas, reuniões, seminários etc.).

Por sua vez, o TCE/RS vem atuando na produção e divulgação de informações (por exemplo, as "Radiografias da Educação Infantil", que desde 2011 são publicadas no sítio do tribunal) e na elaboração de auditorias operacionais e relatórios de auditoria encaminhados às prefeituras municipais com elevado déficit de vagas. Esses últimos assemelham-se às auditorias operacionais, e, quando emitidos, exigem que os gestores elaborem plano de ação com vistas à execução da meta 1 do PNE vigente. A elaboração desses relatórios iniciou em 2007, com a participação de 16 municípios, e em 10 anos (de 2007 a 2016) foram notificados 344 municípios, 69% do total do RS. (Grossner 2019).

A produção de estatísticas trouxe um reconhecimento público ao TCE/RS que ultrapassa os agentes diretamente envolvidos com a execução das políticas educacionais. O seu trabalho é citado, por exemplo, em fóruns de especialistas voltados à temática – como o Fórum Gaúcho de EI – e pela Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa do RS.<sup>35</sup>

Contatou-se, também, que o MP/RS, em sua atuação direta junto aos secretários municipais de Educação, exerce papel de verdadeiro *policymaker* da política de EI. Isto apareceu na entrevista com secretário municipal de Educação que citou a existência de dois trabalhos desenvolvidos entre o Executivo municipal e a promotoria regional: (a) o "Projeto Egrégora", que promove mediação

<sup>32</sup> Brasil. 2001. *Lei n. 10.172*. Aprova o Plano Nacional de Educação [...]. Brasília.

<sup>33</sup> CNS (Conselho Nacional de Saúde). 2016. Resolução n. 510. *Diário Oficial da União n. 98, de 07 de abril de 2016*. Brasília.

<sup>34</sup> Ministério Público do RS. Promotorias Regionais da Educação. s/d. *Apresentação em powerpoint*. Porto Alegre. Acessado em 10 maio 2020, <https://slideplayer.com.br/slide/12641793/>.

<sup>35</sup> Youtube, 2019. Alergs - Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. *Educação Infantil Gaúcha: desafios para a concretização do direito para todas as crianças*. Audiência Pública. Youtube 10 dez. 2019. Acessado em 27 jul. 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=G1r7JQogKIM>.

escolar em escolas que atendem crianças com alta vulnerabilidade social; e (b) o esforço conjunto voltado à elaboração de norma para fixar critérios técnicos para a autorização do transporte escolar aos alunos na faixa etária entre quatro e cinco anos de idade. Neste caso, diante da inexistência de regulação, verifica-se que o MP/RS teria colaborado com a Prefeitura Municipal ao formular legislação específica de transporte escolar público para crianças de quatro e cinco anos de idade.

### *Trajetória institucional e articulação entre as agências*

No MP/RS a priorização da educação iniciou na década de 2000, quando um grupo de promotores da área da Infância e Juventude reivindicou "um novo olhar para a educação", ou seja, um enfoque mais especializado, interdisciplinar e teórica e juridicamente fundamentado, como se extrai desta entrevista:

E de 2003 até 2011, nós sentimos, assim, necessidade de ter um trabalho mais especializado, mais direcionado, com um novo olhar na educação. E isso não é nenhum demérito, pelo contrário, nem crítica, quando nós estamos em uma comarca pequena, somos promotores iniciais [pois] é impossível se deter em algo tão específico que a gente nem tem faculdade, que é a educação, que é a pedagogia. É muita lei, resolução, portaria, é um outro mundo! Mesmo agora na regional tem que estudar muito, porque eu sou formada em Ciências Jurídicas e Sociais, embora eu tenha trabalhado bastante na infância, quase toda a minha carreira. Isso dá um suporte grande porque tu acaba estudando muita psicologia, psicopedagogia, a própria pedagogia, assistência social, tu tem uma ideia. Então tu tem uma visão, assim, intersetorial né? Interdisciplinar. (MP/RS, entrevista n. 3, comunicação pessoal).

Essa nova orientação provocou uma reorganização do MP/RS, com a criação, pela Lei Estadual n. 11.852,<sup>36</sup> de 10 promotorias regionais de educação, cuja responsabilidade foi atribuída a promotores que já atuavam na área da infância e da juventude. À época da pesquisa oito estavam

instaladas, respondendo por 438 municípios (88% do total do RS): Caxias do Sul (48 municípios), Passo Fundo (145), Pelotas (27), Porto Alegre (25), Santa Cruz do Sul (58), Santa Maria (44), Santo Ângelo (83) e Uruguaiana (08).<sup>37</sup>

No caso do TCE/RS, o foco na EI teria surgido, entre 2001 e 2002, na região do município de Passo Fundo, quando dois auditores externos defenderam a especificação dos gastos com EI em relação ao total investido em educação nos municípios, pois as despesas educacionais não vinham discriminadas. Posteriormente, por volta de 2008, o Tribunal Pleno do órgão concedeu prioridade à EI, inserindo-a no Plano Operativo (documento de planejamento institucional). Nesse mesmo ano as informações passaram a ser padronizadas e centralizadas em Porto Alegre. Portanto, o ano de 2008 inaugurou a produção de dados voltados ao monitoramento da oferta de vagas em creches e pré-escolas no âmbito municipal, por meio da elaboração das "Radiografias da Educação Infantil" (publicadas no site institucional) e dos "Relatórios de Auditoria" (encaminhados às Prefeituras Municipais). Este processo demarca a passagem de um exame meramente contábil e legalista para uma avaliação da efetividade dos gastos, vide este depoimento:

Eu acho importante destacar que o Tribunal sempre pautou a auditoria pela legalidade, pela regularidade das contas. Uma auditoria muito legalística. Mas ao TCE também compete a auditoria de políticas públicas [...] esse trabalho todo mostrou que não é só o quanto gasta, o como gasta, mas se aquele gasto está atendendo a uma finalidade pública. [...] Não basta só ver se o prefeito aplicou, mas se aplicou corretamente o recurso no atendimento das necessidades sociais. [...] Qualidade do gasto público em ações que efetivamente revertem em benefício. É uma visão de orçamento que não é a visão tradicional de orçamento, mas uma visão de orçamento destinado a atender as necessidades sociais. (TCE/RS, entrevista n. 1, comunicação pessoal).

<sup>36</sup> Rio Grande do Sul. 2002. *Lei n. 11.852*. Dispõe sobre criação de Promotorias de Justiça, de cargos no Ministério Público e em seus serviços auxiliares e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa.

<sup>37</sup> Ministério Público do RS. Promotorias Regionais da Educação. s/d. *Apresentação em powerpoint*. Porto Alegre. Acessado em 10 maio 2020, <https://slideplayer.com.br/slide/12641793>.

Na introdução da Radiografia da Educação Infantil de 2013<sup>38</sup> é descrita a atuação do TCE/RS no monitoramento da oferta de vagas pelos municípios, especialmente daqueles com alto déficit de vagas:

Dada a relevância do tema, o TCE-RS, que tem dentre suas competências o controle das ações implementadas pelos entes governamentais e a avaliação do atendimento às metas estipuladas, desenvolve trabalho permanente de monitoramento da oferta de vagas na educação infantil pelos Municípios gaúchos. O trabalho visa estimular a constante ampliação da oferta de vagas em creches, com o atendimento pelos Municípios de, no mínimo, o previsto nas metas do Plano Nacional de Educação.

Analisando-se documentos oficiais (provimentos, resoluções, instruções normativas, organogramas) expedidos pelo TCE/RS, constatou-se que não houve uma modificação substantiva da estrutura organizacional, como a criação de uma divisão ou setor específico voltado à EI. Contudo, os dois auditores citaram a fixação de novas atribuições ao setor onde trabalham (Setor de Apoio e Supervisão Municipal), como a de elaborar, de forma centralizada, estudos e dados estatísticos sobre as políticas educacionais dos 497 municípios do RS.

Mais recentemente ocorreu um fortalecimento do viés punitivo (de *enforcement*) da atuação do TCE/RS, com a publicação da Resolução n. 1.009,<sup>39</sup> que prevê parecer prévio desfavorável à aprovação das contas se o prefeito descumprir as metas do PNE no que tange à EI e ao Ensino Médio, podendo levar até ao julgamento por irregularidade administrativa.

Outro aspecto a destacar é a interação entre ambas as instituições, que envolve, além da organização e participação em eventos com gestores municipais, outras ações conjuntas. Como exemplo, cita-se o "Projeto Piloto"<sup>40</sup> desenvolvido, entre 2010 e 2012, por meio de um termo de coo-

peração entre o MP/RS (Promotoria Regional de Porto Alegre); o TCE/RS; a Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre e a Federação das Associações de Municípios do RS (Famurs). Neste âmbito foram realizados encontros, seminários e um trabalho de convencimento direto junto às prefeituras municipais, por meio de audiências públicas realizadas por aquela Promotoria Regional. A atuação conjunta teve continuidade quando, em 2014, foi firmado um termo de cooperação que viabilizou ao MP/RS o acesso (via *web*) aos dados informatizados e aos relatórios produzidos pelo TCE/RS.<sup>41</sup> (Rio Grande do Sul, 2014b). Refere-se, ainda, a troca sistemática de informações e a realização de seminários sobre EI, com a participação das prefeituras municipais.

## Conclusão

Desde a década de 2000 o MP/RS e o TCE/RS vêm atuando no monitoramento da implementação da meta 1 do PNE<sup>42</sup> no âmbito do RS, com os recursos e modos de ação dos quais dispõem (IC, TAC, Radiografias da EI, Relatórios de Auditoria, produção de estatísticas educacionais, ações conjuntas, campanhas, audiências, seminários e espaços de interação direta com os gestores municipais), dentro de um processo marcado por um "novo olhar sobre a educação" (MP/RS, entrevista n. 3, comunicação pessoal).

As mudanças institucionais ocorridas em ambos os órgãos podem ser entendidas à luz de autores como Mahoney e Thelen (2009) e Filgueiras (2018), que enfatizam que as alterações institucionais não decorrem apenas de conjunturas críticas ou rupturas (por exemplo, a CF ou a LRF), mas, também, de mudanças graduais e endógenas, de acréscimos aos procedimentos já existentes, dentro da ideia de conformidade (*compliance*). Ou seja, ao longo de sua história, a partir das expectativas geradas e das ações

<sup>38</sup> Rio Grande do Sul. 2013. Tribunal de Contas. *Radiografia da Educação Infantil* 2013, 3-4. Dados de 2012. Acessado em 20 jul. 2020, [https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos\\_pesquisas/educacao\\_infantil](https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/educacao_infantil).

<sup>39</sup> Rio Grande do Sul. 2014. *Resolução n.1009*. Porto Alegre: Tribunal de Contas.

<sup>40</sup> Rio Grande do Sul. 2012. *Termo de cooperação técnica para facilitar atuação integrada e em prol dos direitos da população infanto-juvenil, em especial no que se refere a uma educação de qualidade*. Tramandai: Ministério Público/Tribunal de Contas/Famurs.

<sup>41</sup> Rio Grande do Sul. 2014. *Termo de cooperação para intercâmbio de dados informatizados*. Porto Alegre: Tribunal de Contas/Ministério Público.

<sup>42</sup> Brasil. 2014. *Lei n. 13.005*. Aprova o Plano Nacional de Educação [...]. Brasília.

orientadas de seus agentes, ocorreram alterações no significado e na interpretação das normas que resultaram em inovações, tais como: no MP/RS, a criação das promotorias regionais de educação; e no TCE/RS, as novas atribuições (referentes à educação) encampadas pelo Setor de Apoio e Supervisão Municipal e a criação de sistemas de informação e ferramentas de produção e publicação de estatísticas educacionais. Neste Tribunal, ainda, emergiu uma nova concepção sobre as dimensões do controle, que passou a abranger a avaliação da efetividade dos gastos públicos. Também foi constatada a existência de articulação e cooperação entre o MP/RS e o TCE/RS (incluindo outros atores, como as Prefeituras Municipais, a Famurs, a Alergs etc.), ao contrário do verificado por Arantes et al. (2010) e Filgueiras (2018) no tocante à falta de colaboração entre os órgãos de controle federais.

Com base nos resultados encontrados, concorda-se com Hoffmann e Bentes (2008) ao defenderem que as instituições de *accountability* fazem mais do que simplesmente monitorar o cumprimento do direito à educação pelos municípios, envolvendo-se diretamente na produção de políticas públicas, na condição de "coadministrador" (Hoffmann e Bentes 2008). MP/RS e TCE/RS possuem *expertise* e posição privilegiada na "*politics*" estadual/local e em seus respectivos campos profissionais; detêm recursos - financeiros, materiais, cognitivos, políticos, informacionais e simbólicos -; autonomia decisória, liderança e contam com a volição dos seus agentes para executar a agenda da EI. Tais peculiaridades permitem-lhes atuar como articuladores e mediadores, ou "fixers" (Bardach 1977; Sabatier e Mazmanian 1993; Weimer e Vining 2017) da implementação de políticas públicas, controlando e articulando as instâncias governamentais em prol da execução da Meta 1 do atual PNE.<sup>43</sup> Para tal, empregam mecanismos coercitivos, negociais e propositivos, que variam de acordo com a realidade local e o formato da interação - mais ou menos dialógica - que estabelecem com os gestores municipais.

Todavia, existem especificidades institucionais, pois, enquanto o MP/RS conta com mecanismos coercitivos mais variados (a exemplo das ações individuais e coletivas e dos TACs), o TCE/RS tem, ao lado da realização de auditorias operacionais e de tomadas de preços especiais, um papel diferenciado e central à *accountability* (Sacramento e Pinho 2016), qual seja: a produção e divulgação pública de informações sobre a demanda, oferta e déficit de vagas na EI.

Enfim, ao trazer ambos os órgãos de controle para a cena dos atores de políticas públicas, o estudo buscou ampliar a compreensão sobre como eles se organizam, interagem e pautam as suas ações concernentes à implementação municipal da política de EI. E, ainda, contribuir com a produção de conhecimento sobre as instituições de *accountability* dos níveis subnacionais de governo, sobre as quais existem poucos estudos. (Oliveira e Abrucio 2018; Lopez e Praça 2018).

## Referências

- Amaral, Nelson Cardoso do. 2017. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? *Revista Brasileira de Educação* 22 (71). <https://doi.org/10.1590/s1413-24782017227145>.
- Arantes, Rogério Bastos. 1999. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Jurídicas e Sociais* 14 (39): 83-102. <https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000100005>.
- Arantes, Rogério B., Maria Rita Loureiro, Cláudio Couto e Marco Antônio C. Teixeira. 2010. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*, organizado por Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio e Regina Silvia Pacheco, 109-147. Rio de Janeiro: FGV.
- Arretche, Marta. 2010. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados* 53 (3): 587-620. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>.
- Barbosa, Ivone G., Nancy N. de Lima Alves, Telma Aparecida T. M. Silveira e Marcos Antônio Soares. 2014. A educação infantil no PNE: Novo Plano para antigas necessidades. *Retratos da Escola* 8 (15): 505-518.
- Barreto, Angela Maria R. F. 2003. A educação infantil no contexto das políticas públicas. *Revista Brasileira de Educação* (24): 53-63. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782003000300005>.

<sup>43</sup> Brasil. 2014. *Lei n. 13.005*. Aprova o Plano Nacional de Educação [...]. Brasília.

Bardach, Eugene. 1977. *The Implementation Game: what happens after a bill becomes a law*. Cambridge: MIT Press.

Brasil. 1988. Artigo 211, parágrafo 2º. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.

Campos, Roselane F. 2012. "Política pequena" para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. *Revista Brasileira de Educação* 17 (49): 81-105. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782012000100005>.

Chadid, Ronaldo. 2013. *Os Tribunais de Contas e a eficiência das políticas públicas*. Campo Grande: Tribunal de Contas. Artigos. Acessado em 16 jun. 2019, <http://www.tce.ms.gov.br/portal/admin/uploads/file/Artigo%20Cons%20Chadid.pdf>.

Correa, Bianca C. 2011. Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. *Jornal de Políticas Educacionais* (9): 20-29. <https://doi.org/10.5380/jpe.v5i9.25172>.

Corrêa, Luiza A. 2014. *A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo*. Dissertação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

Filgueiras, Fernando. 2018. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. In *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*, organizado por Roberto Pires, Gabriela Lotta e Vanessa Elias de Oliveira, 355-381. Brasília: Ipea- Enap.

Grosser, Viviane P. 2019. *Controle de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas: uma análise a partir do impacto da atuação do TCE-RS no monitoramento da implementação da política de educação infantil nos municípios gaúchos*. Dissertação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

Hoffmann, Florian F. e Bentes Fernando R. N. M. 2008. Accountability for social and economic rights in Brazil. In *Courting social justice: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world*, organizado por Varun Gauri e Daniel M. Brinks, 100-145. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511511240.005>.

Howlett, Michael, Anthony Perl, e M. Ramesh. 2013. O contexto da política pública. In *Política pública, eus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*, organizado por Michael Howlett, Anthony Perl, M. Ramesh, 57-100. Rio de Janeiro: Elsevier.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Censos Demográficos (2000, 2010. Contagem Populacional (2007). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2008, 2009, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017)*. Brasília.

INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). *Sinopses estatísticas da Educação Básica*. 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017. Brasília.

Lopez, Felix e Sérgio Praça. 2018. Cargos de confiança e políticas públicas no Executivo Federal. In *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*, organizado por Roberto Pires, Gabriela Lotta e Vanessa Elias de Oliveira, 141-159. Brasília: Ipea-Enap.

Loureiro, Maria Rita, Marco Antônio C. Teixeira, e Tiago Cacique Moraes. 2009. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública* 43 (4): 739-772. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000400002>.

Machado, Maria Goreti F. 2012. *A promoção da accountability na fiscalização de municípios do Rio Grande do Sul: a atuação do TCE na implementação do Fundeb de 2007 a 2009*. Tese em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

Maciel, Débora A. e Andrei Koerner. 2002. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova* (57): 113-133. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452002000200006>.

Mahoney, James e Kathleen Thelen. 2009. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mainwaring, Scott. Introduction. 2003. In *Democratic Accountability in Latin America*, organizado por Scott Mainwaring e Christopher Welna, 3-33. Oxford: University Press.

Moraes, Toago Cacique. 2006. *O processo de modernização dos tribunais de contas no contexto da reforma do Estado no Brasil*. Dissertação em Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.

O'Donnell, Guillermo. 1998. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova* (44): 27-54. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>.

Oliveira, Vanessa e Vitor Marchetti. 2013. O Judiciário e o controle sobre as políticas públicas: a judicialização da educação no município de São Paulo. *Anais do 37º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu: Anpocs.

Oliveira, Vanessa e Fernando Luiz Abrucio. 2018. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*, organizado por Roberto Pires, Gabriela Lotta e Vanessa Elias de Oliveira, 207-225. Brasília: Ipea- Enap.

Paschoal, Jaqueline Delgado e Maria Cristina Gomes Machado. 2009. A história da educação infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. *Revista HISTEDBR* 9 (33): 78-95. <https://doi.org/10.20396/rho.v9i33.8639555>.

Ribeiro, Leandro Molano. 2013. Federalismo, Governo local e políticas sociais no Brasil entre 1996 e 2004. In *Federalismo e políticas públicas no Brasil*, organizado por Gilberto Hochman e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, 151-177. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Rittel, Horst W. J. e Melvin M. Webber. 1973. Dilemmas in a General theory of planning. *Policy Sciences* 4 (2): 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>.

Rocha, Arlindo Carvalho. 2013. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Revista de Administração Pública* 47 (4): 901-925. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000400005>.

Rosemberg, Fúlvia. 2003. Sisifo e a educação infantil brasileira. *Pro-posições* 14 (1-40): 170-194.

Sabatier, Paul e Daniel Mazmanian. 1993. La implementación de la política pública: un marco de análisis. In *La implementación de las políticas*, organizado por Luis F. Aguilar Villanueva, 323-372. México: Miguel Angel Porrúa

Sacramento, Ana Rita Silva e José Antônio G. de Pinho. 2016. The process of implementing answerability in contemporary Brazil. *Revista de Administração Pública* 50 (2): 193-213. <https://doi.org/10.1590/0034-7612147614>.

Sadek, Maria Tereza, org. 2010. *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

Schedler, Andreas. 1999. Conceptualizing accountability. In *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*, organizado por Andreas Schedler, Larry Jay Diamond, Marc F. Plattner, 13-28. Londres: Lynne Rienner Publishers.

Sene, Fernanda T. M. e Aliandra Cristina M. Lira. 2017. A educação infantil nos países da América Latina: um estudo sobre a obrigatoriedade do ensino para além do Brasil. *Ensino Em Re-Vista* 24 (2): 317-343. <https://doi.org/10.14393/v24n2a2017-02>.

Silva, Pedro Luis Barros e Marcos André B. de Melo. 2000. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.

Souza, Celina. 2013. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In *Federalismo e políticas públicas no Brasil*, organizado por Gilberto Hochman e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, 91-118. Rio de Janeiro: Fiocruz

Speck, Bruno W. 2000. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.

Speck, Bruno W. 2002. *Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.

Weimer, David e Aidan R. Vining. 2017. *Policy analysis: concepts and practice*. London: Routledge.

Ximenes, Salomão e Ananda Grinkraut. 2014. Acesso à educação infantil no novo PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. *Cadernos Cenpec* 4 (1): 78-101. <https://doi.org/10.18676/2237-998312014272>.

---

### Leticia Maria Schabbach

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Ufrgs), Porto Alegre, RS, Brasil; professora associada do Departamento de Sociologia da mesma instituição, atuando nos cursos de graduação de Ciências Sociais e de Políticas Públicas, nos PPGs de Sociologia, Políticas Públicas e Segurança Cidadã.

---

### Karin Comandulli Garcia

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Ufrgs), Porto Alegre, RS, Brasil. Procuradora do município de Caxias do Sul, RS, Brasil.