

**Universidade de Brasília**  
**Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e**  
**Documentação - FACE**

**LUCIANE FRANCO**

**A EXTINÇÃO DAS DEMEC: O IMPACTO PARA AS AUDITORIAS**  
***“in loco”* NO ÂMBITO DO FNDE**

**Brasília – DF**

**2008**

LUCIANE FRANCO

## **A EXTINÇÃO DAS DEMEC: O IMPACTO PARA AS AUDITORIAS**

### ***“in loco”* NO ÂMBITO DO FNDE**

Trabalho de monografia, apresentado como quesito necessário à conclusão do Curso em Pós-Graduação *Lato Sensu* da Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação - FACE, para obtenção do título de especialista na área de Gestão de Programas e Projetos Educacionais.  
Orientador: Prof. Dr. Bernardo Kipins

**Brasília – DF**

2008

Ficha de Avaliação de Monografia de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu

Curso: Gestão de Programas e Projetos Educacionais - FNDE

Aluno: Luciane Franco

Título da monografia:

A Extinção das DEMEC: O impacto para as auditorias “*in loco*” no âmbito do FNDE

Atesto que avaliei a versão final da monografia acima indicada, entregue pela autora ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) em versão eletrônica, e que o meu parecer é o seguinte:

APROVAR a monografia com menção \_\_\_\_\_

REPROVAR a monografia com menção \_\_\_\_\_

Brasília, de \_\_\_\_\_ de 2008.

---

**Prof. Dr. Bernardo Kipnis (orientador)**

A todos que me incentivaram a subir no cavalo  
branco que estava passando a minha porta.

## **AGRADECIMENTOS**

A minha mãe, a ela devo o que sou.

A minha grande amiga Aracy, obrigada por acreditar no meu potencial.

A Lina, Gil, Lindalva, Eliane, Edna, Simara, Carina e Mara que me incentivaram do começo ao término do curso, bem como me apoiaram em todos os momentos de dificuldades.

Aos colegas do curso, em especial a Valdecy, Tônia, Ray, Erivan e Ila, que juntas suamos nas apresentações dos trabalhos.

Ao FNDE por me proporcionar a oportunidade de fazer essa especialização.

Ao Professor Bernardo Kipnis, que, com paciência, conduziu-me na realização deste trabalho.

E, por fim, às demais pessoas que direta ou indiretamente contribuíram na elaboração deste trabalho.

Controlar significa conhecer a realidade, compará-la com o que deveria ser, tomar conhecimento rápido das divergências e suas origens e tomar medidas para sua correção.

Idalberto Chiavenato

## **RESUMO**

Esta pesquisa tem como cunho central investigar as implicações para a Auditoria Interna do FNDE das extinções das Delegacias Regionais do Ministério da Educação – DEMEC, abordando a reforma administrativa do estado dos anos 90, passando pela democracia e seus controles.

Para tanto, foi elaborada vasta pesquisa bibliográfica que revela dados ocorridos no período e após a extinção das DEMEC.

**Palavras-chave:** Extinção DEMEC, Auditoria Interna, Reforma do Estado.

## **ABSTRACT**

This research has the main objective to investigate the implications for the internal audit of the FNDE and the extinctions of the Regional Delegacia of the Ministry of Education – DEMEC, finished the administrative reform of the state in the 90<sup>th</sup> through democracy and their controls.

Therefore it was elaborate considerable bibliographic research to reveal facts in this period and the after the ended of the DEMEC.

Keywords: Extinction of the DEMEC – Internal Audit – Reform of the State

**Key -Words:**

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

|        |   |
|--------|---|
| CGU    | Controladoria-Geral da União  |
| CF     | Constituição Federal  |
| CNAE   | Campanha Nacional de Alimentação Escolar  |
| COORI  | Coordenação de Acompanhamento e Orientação  |
| DAE    | Departamento de Assistência ao Estudante  |
| DAS    | Direção de Assessoramento Superior  |
| DEMEC  | Delegacias Regionais do Ministério da Educação  |
| DIATA  | Divisão de Apoio Técnico-Administrativo   |
| DICIN  | Divisão de Controle Interno   |
| DIVAP  | Divisão de Auditoria de Programas   |
| FAE    | Fundação de Assistência ao Estudante  |
| FENAME | Fundação Nacional de Material Escolar   |
| FHC    | Fernando Henrique Cardoso   |
| FNDE   | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação   |
| FUNDEB | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| INAE   | Instituto Nacional de Assistência do Estudante  |
| LRF    | Lei de Responsabilidade Fiscal  |
| MARE   | Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado   |
| MEC    | Ministério da Educação  |
| OSCIP  | Organização de Sociedade Civil de Interesse Público   |
| PAINT  | Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna  |
| PDE    | Plano de Desenvolvimento da Educação  |
| PDRAE  | Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado  |
| PMDE   | Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental  |
| PMEM   | Projeto de Manutenção de Escolas do Ensino Médio  |
| PCME   | Projeto Cesta Material Escolar  |
| PNAE   | Programa Nacional de Alimentação Escolar  |
| PNATE  | Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar   |
| PNLD   | Programa Nacional do Livro Didático   |

|          |  |
|----------|--|
| PNME     | Programa Nacional de Material Escolar              |
| PNSE     | Programa Nacional de Saúde do Escolar              |
| PNSL     | Programa Nacional Salas de Leitura                 |
| PNTE     | Programa Nacional de Transporte Escolar            |
| PROEP    | Programa de Expansão da Educação Profissional      |
| PROJOVEM | Programa Nacional de Inclusão de Jovens            |
| PROMED   | Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio    |
| PTA      | Plano de Trabalho Anual                            |
| RAINT    | Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna |
| REFAE    | Representação Estadual da FAE                      |
| SFC      | Secretaria Federal de Controle Interno             |
| SME      | Sistema de Manutenção de Ensino Fundamental        |
| TCU      | Tribunal de Contas da União                        |

## SUMÁRIO

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
|                                       | p. |
| <b>1 Introdução</b>                   | 12 |
| 1.1 Objetivo Geral                    | 15 |
| 1.2 Objetivos Específicos             | 15 |
| <b>2 Fundamentação Teórica</b>        | 16 |
| <b>3 As Entidades</b>                 | 37 |
| <b>4 Metodologia</b>                  | 56 |
| 4.1. Tipo de pesquisa                 | 56 |
| 4.2. Participantes da pesquisa        | 56 |
| 4.3. Instrumento(s)                   | 56 |
| 4.4. Procedimentos de coleta de dados | 57 |
| 4.5. Análise de dados                 | 57 |
| <b>5 Considerações finais</b>         | 60 |
| <b>6 Sugestões</b>                    | 63 |
| Referências                           | 64 |
| Apêndice                              | 68 |

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 TEMA E PROBLEMA DA PESQUISA

A teoria marxista do Materialismo-Histórico Dialético (Wertsch, Del Rio; Alvarez; 1998) estabelece como paradigma que o homem é determinado pela sua história (história de seu povo), pelas condições sócio-culturais e econômicas de sua época, elaborando sua identidade a partir das relações de produção e nesse sentido, Petraglia (2003:13) infere que o ser humano é ao mesmo tempo sujeito e objeto de sua própria construção.

Para Voese (2004:79), as primeiras ações que o homem realiza imediatamente após nascer correspondem à *necessidade vital* de apropriar-se do alimento, o que, no entanto, só ocorre pela interferência de alguém. Instaura-se, pois, desde cedo, no homem, uma *carência vital* do outro.

O discurso que Sócrates profere sobre o amor no *Banquete*, alerta que ainda que dissermos que as pessoas são as mesmas desde que nascem até morrerem, na verdade se gera uma nova pessoa – ou uma criança – a cada momento. O Ateniense, em *As Leis*, diz que o homem sofre muitas mudanças todo o tempo, durante toda a sua vida (Kohan, 2003:35).

Na longa jornada terrestre, a cada etapa, a cada momento sócio-histórico, nos deparamos com novas realidades as quais muitas vezes silenciemos mas em outros momentos temos de gritar, de falar mais alto que o poder que tenta nos calar.

A concepção de Estado é um campo de disputas ideológicas que impactam a modelagem do seu aparato, isto é, da pessoa jurídica que lhe dá concretude, que realiza a administração pública. As reformas administrativas e as mudanças organizacionais no aparato do Estado estão eivadas da ideologia dominante em relação ao que uma dada sociedade espera do Estado em um determinado momento histórico. As mudanças de paradigma respondem a projetos políticos, embora também correspondam ao estado da arte das teorias organizacionais.

Com a reforma do Estado brasileiro de 1997, procurou-se criar novas instituições legais e organizacionais que permitissem a uma burocracia profissional e moderna ter condições de gerir o Estado. Inicialmente sob a responsabilidade do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE foram estabelecidas condições para que o governo federal pudesse aumentar sua governança. Com este propósito, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, como instrumento balizador da reforma e modernização do Estado (PDRAE/MARE, 1995).

No início da década de 90, com o governo Collor – Privatizações, redução do maquinário público, Programas de Demissões Voluntárias, disponibilidade dos servidores, e posteriormente com o governo Itamar, surge a idéia de reforma ou reconstrução do Estado, abandonando o papel de executor e buscando um papel de regulador.

Com o advento da reforma do aparelho do Estado Brasileiro, a Fundação de Assistência ao Estudante – FAE foi incorporada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e as suas Representações nos Estados foram extintas. A reforma do Estado brasileiro atingiu também as Delegacias do Ministério da Educação, sendo extintas nos 27 Estados da Federação em 1998.

O financiamento da educação, mais do que importante instrumento para a implementação das políticas sociais, constitui-se um determinante padrão de intervenção do Estado nas políticas educacionais. O formato assumido por esse padrão de financiamento tem moldado os direcionamentos e os rumos das políticas. O histórico do financiamento da educação aponta o peso do Estado centralizador na definição do gasto em educação, reflexo da Reforma Tributária de 1966, que promoveu grande centralização financeira e fiscal. No entanto, os anos 80 marcaram a abertura democrática, formando terreno fértil para a defesa da descentralização.

A política de descentralização está associada à divisão de responsabilidades entre as três esferas governamentais, de modo que suas ações sejam complementares e dêem conta das necessidades sociais. No entanto, uma das principais problemáticas do financiamento público refere-se, justamente, à ausência de delimitação clara das competências nas diversas instancias governamentais. Isso significa que a efetivação de uma política de descentralização que não considere tal problemática pode até mesmo agravar as disparidades regionais. O processo de divisão de responsabilidades entre as esferas governamentais, principalmente quando se trata de responsabilidades relativas ao gasto de recursos públicos, traz a necessidade da definição de dois conceitos básicos: descentralização e desconcentração.

Para Médici e Maciel (1996), na desconcentração, as esferas centrais são responsáveis pelo gasto, embora ele seja realizado no âmbito local, por intermédio de um órgão do governo central. Exemplos disso são as extintas Delegacias do Ministério da Educação – DEMEC.

A fiscalização da aplicação de recursos públicos refere-se ao controle e à supervisão da atuação da administração pública. Os trabalhos de fiscalização da aplicação de recursos públicos podem ser classificados em dois tipos: fiscalização legal-financeira e fiscalização

orientada para resultados. A fiscalização legal-financeira é o exame realizado para verificar o cumprimento das leis e a regularidade contábil-financeira na aplicação dos recursos públicos pelos administradores. Por sua vez, a fiscalização orientada para resultados é o exame da economia, eficiência e eficácia com que os administradores aplicaram os recursos públicos para o desempenho de suas responsabilidades (INTOSAI, 2000a).

As sucessivas denúncias de desvios, fraudes e desperdícios de recursos públicos veiculadas na imprensa, causaram inquietação na sociedade quanto à atuação dos órgãos de fiscalização e, conseqüentemente, do governo. A credibilidade da fiscalização começa a ser questionada, porque a confiança na atuação, fundamentada na capacidade de garantir a observância das normas legais e financeiras, já não é suficiente. À sociedade interessa o resultado efetivo da contraprestação dos tributos pagos. A prática do controle como função administrativa na fiscalização da aplicação de recursos públicos é essencial à realização do bom governo.

Portanto, este trabalho tem como objetivo de reportar e analisar a mudança organizacional e administrativa no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em face da extinção das Delegacias do Ministério da Educação – DEMEC, mostrando o impacto na análise das prestações de contas dos recursos repassados às entidades e nas auditorias “*in loco*” no âmbito do Fundo.

## 1.2 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

Ao receber recursos por meio de repasses diretos ou ao assinar convênios com o FNDE, as entidades beneficiadas têm a obrigação de aplicar os recursos no objeto do programa ou projeto definido em Resoluções e nos Termos de Convênios, sujeitando-se as que não utilizam os recursos devidamente às sanções previstas em lei. Uma das atribuições da Auditoria Interna do FNDE é zelar pela regularidade da aplicação dos recursos transferidos para a execução de programas e projetos assistidos pela Autarquia. Nesse sentido, o Plano Anual de Auditoria Interna é o instrumento norteador das atividades desenvolvidas.

Com a reforma administrativa do Estado, o FNDE não conta com um quadro de técnicos para analisar e acompanhar as fiscalizações e dar continuidade ao cumprimento do Plano Anual de Auditoria Interna. A Autarquia não tem nenhuma representação nos Estados, o que dificulta o controle permanente do dinheiro enviado para aplicação nos programas/projetos

financiados pelo FNDE. O Ministério da Educação - MEC extinguiu todas as delegacias regionais de educação, conseqüentemente, o FNDE ficou sem mão-de-obra para o acompanhamento dos Programas e Projetos, da análise das prestações de contas e das fiscalizações a serem realizadas em detrimento as demandas emanadas dos Órgãos de Controle Interno e Externo, Ministérios Público Federal e Estadual, Polícia Federal, Poder Legislativo, Diretorias do FNDE, dentre outros.

A importância deste estudo reside no fato do FNDE ter sob sua responsabilidade a gestão de R\$14,7 bilhões voltados para a educação brasileira, culminando no repasse de recursos financeiros automáticos e voluntários aos entes da federação e a organizações não-governamentais que desempenham atividades sociais no âmbito da educação. Esta responsabilidade gera, a cada ano, um volume enorme de denúncias que precisam ser tratadas no decorrer do exercício, uma vez que as apurações resultam na verificação da boa e regular aplicação dos recursos públicos pelos gestores dos programas e projetos, penalizando os maus gestores, evitando assim a má aplicação dos recursos e beneficiando a sociedade.

### 1.3 OBJETIVOS

#### 1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho consiste em analisar as implicações, para o acompanhamento dos programas e projetos através das fiscalizações previstas no Plano Anual de Auditoria Interna, surgidas com a extinção das Delegacias do MEC – DEMEC.

#### 1.3.2 Objetivo Específico

- Descrever a origem e atuação das REFAE e DEMEC.
- Verificar o acompanhamento atual dos programas e projetos.
- Propor a criação de representações do FNDE nos Estados.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 REFORMA DO ESTADO

A partir de 1990, o Estado Brasileiro está diante de uma realidade altamente competitiva internacionalmente, evidenciada pela acelerada abertura aos capitais e comércio internacionais, associada à privatização das empresas estatais e à redução do peso do Estado na economia. Tem-se então que, de um contexto puramente paternalista, empresarial, burocrático, passa-se a um Estado que deve, com urgência, assumir o papel de gestor.

Dropa (2008) enfatiza que a reforma do Estado, iniciada em 1995, com o início do Governo Fernando Henrique Cardoso, estabelece mudanças na ordem econômica, nos direitos sociais, nos sistemas político, judiciário e tributário, produzindo efeitos imediatos sobre a vida dos cidadãos, servidores ou agentes públicos. Na concepção do autor, esta reforma, baseada no estabelecido pelo *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, aprovado em novembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado do Conselho de Governo que apresenta um verdadeiro diagnóstico da “crise” por que passa o Estado Brasileiro e a Administração Pública, definem objetivos e estabelece diretrizes para que o Governo Fernando Henrique Cardoso possa intervir com o objetivo de efetuar uma reforma da administração pública.

Acresce ainda Dropa (2008) que este documento cria condições para uma verdadeira reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais, preparando a administração pública brasileira para o cenário globalizado que ora se apresenta a nível mundial e seus desafios. Conclui seu posicionamento ao alegar que a reforma visa atingir os objetivos do neoliberalismo, que é o estabelecimento do "Estado Mínimo", reduzido, em oposição ao Estado “inchado” e paternalista que dominou a Administração Pública do Brasil no último século.

Segundo Franco (2001):

*“A reforma do Estado é a grande reforma que temos pela frente. Ela deverá ser iniciada, mas jamais poderá ser concluída no curto prazo. No médio prazo, ela pressupõe quase que uma refundação da res publica a mudança das relações do Estado com a Sociedade e a gestação de um novo modelo de Estado. No longo prazo, as exigências da radicalização da democracia tendem a transformar a reforma política e a reforma do Estado numa verdadeira reforma da política, com a instalação de um regime de minorias, a combinação do sistema representativo com o participativo e a introdução*

*do chamado co-governo - o que exigirá a completa reformulação dos partidos e dos processos eleitorais e a criação de novas instituições políticas.”*

De acordo com Pereira (2007), a grande tarefa política dos anos 90 é a reforma ou a reconstrução do Estado. Entre os anos 30 e 60 deste século, o Estado foi um fator de desenvolvimento econômico e social. Nesse período, e particularmente depois da segunda guerra mundial, assistimos a um período de prosperidade econômica e de aumento dos padrões de vida sem precedentes na história da humanidade. A partir dos anos 70, porém, face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo.

Para Pereira (2007), a onda neoconservadora e as reformas econômicas orientadas para o mercado foram à resposta a esta crise - reformas que os neoliberais em um certo momento imaginaram que teriam como resultado o Estado mínimo. Nos anos 90, se verificou a inviabilidade da proposta conservadora de Estado mínimo, estas reformas revelaram sua verdadeira natureza: uma condição necessária da reconstrução do Estado para que este pudesse realizar não apenas suas tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, mas também seu papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do seu respectivo país.

Juca (2002) pontua que com a globalização vem à tona o esgotamento do modelo de Estado Intervencionista, megalômano e onipresente, tanto no plano jurídico-institucional, como nos planos econômico, social e político. Tal crise, de proporções mundiais, exigiu que o papel do Estado fosse repensado, sendo imprescindível imediato reconhecimento dos núcleos em que o mesmo deveria atuar.

Nesse sentido, Moreira Neto (1997:186:188) afirma que em virtude dessa necessidade de redefinição do papel do Estado como meio de organização social, emergiu o *princípio da subsidiariedade*, que possibilita aprofundar a relação entre Estado e Sociedade, na medida em que se acomete aos corpos sociais uma participação ativa na realização do interesse público, numa espécie de delegação social, efetuada por meio do que Diogo de Figueiredo Moreira Neto denomina de entidades de colaboração e de cooperação.

Consoante, Jucá (2002) alega que a idéia de subsidiariedade devolveu à sociedade organizada as atividades que, inobstante envolvam claro interesse público, prescindem da atuação direta do Estado, relegando ao mesmo o papel de fomentador, controlador e

coordenador da atuação social. O Poder Público se retrai um pouco e é direcionado apenas às atividades que demandem, efetivamente, o emprego do aparelho coercitivo estatal.

Destarte, para o autor, o Estado, nessa nova ótica, reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços para assumir o caráter de regulador, indutor e mobilizador dos agentes econômicos e sociais, cuja principal função seria simplesmente promover a coordenação estratégica do desenvolvimento, da integração regional e da inserção no mercado internacional, evitando, assim, a precarização dos serviços públicos e uma maior exclusão social.

Nesse sentido, Jucá (2002) conclui que uma das primeiras alternativas apontadas para a superação da crise do Estado Intervencionista foi o estabelecimento de parcerias entre o setor público e o privado, o que conduz ao crescimento do chamado setor público não-estatal.

Outro ponto que deve ser levado em conta, quando se fala em Reforma do Estado, é o anacronismo existente entre o Estado centralizador, produtor, prestador de serviços e excessivamente burocratizado, e a nova dinâmica do capitalismo internacional. Em termos jurídico-institucionais, não se pode negar a premência de se adaptar o arcabouço normativo então em vigor à nova realidade.

Torna-se possível compreender segundo Pereira (1997) que outra forma de conceber a reforma do Estado é entendê-la como um processo de criação e transformação de instituições com o intuito de solucionar os problemas de governabilidade e governança, dois conceitos de extrema importância dentro da lógica da reforma, uma vez que correspondem às dimensões política e administrativa da mesma.

Segundo Diniz (2001), os anos 90 trazem a tona às reformas do Estado a partir da presidência de Fernando Collor desencadearam-se as primeiras medidas para reduzir o Estado e realizar a ruptura com o passado intervencionista, típico do modelo da industrialização substitutiva de importações e do desenvolvimentismo dos governos militares de 1964 a 1985. Este fato ganha relevância e aprofundamento a partir da primeira Gestão Fernando Henrique Cardoso, que se propôs a tarefa de sepultar a Era Vargas e superar os entraves representados pela sobrevivência da antiga ordem. Através da prioridade atribuída às reformas constitucionais, iniciou-se na gestão FHC um processo de desconstrução legal e institucional, que abriu o caminho para a reestruturação da ordem econômica e, sobretudo, para a refundação do Estado e da sociedade de acordo com os novos parâmetros consagrados internacionalmente.

Diniz (2001) reitera que a instauração de um novo modelo econômico centrado no mercado foi acompanhada de um projeto ambicioso de dar início a uma nova era. Entretanto,

limitada por uma visão restritiva de teor administrativo, a reforma do Estado do governo Cardoso foi capturada pela meta do ajuste fiscal, revelando-se incapaz de realizar a ruptura anunciada. As reformas realizadas nos anos 90, notadamente a privatização, a liberalização comercial e a abertura da economia, tiveram eficácia no desmonte dos alicerces da antiga ordem, de tal forma que qualquer perspectiva de retorno ao passado torna-se anacrônica.

Entretanto, segundo o autor, dentro do atual modelo, cabem, certamente, diferentes estratégias de desenvolvimento, algumas frontalmente contrárias às políticas implementadas nos últimos dez anos. Eis porque as possibilidades de inovação passam pela política. Torna-se imperativo implantar novas formas de gestão pública, que permitam a consecução das metas coletivas e viabilizem formas alternativas de administrar a inserção na ordem globalizada.

As privatizações ocorrem quando uma empresa ou uma instituição estatal – grupos de investimentos, multinacionais, organizações estratégicas, entre outros – são vendidos para a esfera privada, quase sempre através de leilões públicos. Normalmente elas se processam quando estas empresas não estão mais proporcionando os lucros exigidos para se enfrentar um mercado competitivo ou quando elas atravessam crises financeiras sérias.

Nos anos 90, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, diversas empresas públicas foram vendidas para o setor privado – Telesp, Companhia Vale do Rio Doce, Banespa, entre outras. Este processo tem ocorrido em todas as partes do planeta, pois é uma conseqüência natural da globalização, processo típico de nossos tempos. Há de se considerar que ao iniciar da década de 90, a linha separatória entre ricos e pobres no Brasil já era acentuada e é o governo FHC quem finda por conduzir o país ao paroxismo. Há um acrescentamento injustificável no fosso que separa os poucos privilegiados, os mais ricos, dos miseráveis, cujo número foi gravemente ampliado.

Barros et all (2001) alega que a pobreza, evidentemente, não pode ser definida de forma única e universal, contudo, podemos afirmar que a pobreza refere-se a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico.

Desse modo, na opinião dos autores, a abordagem conceitual da pobreza absoluta requer que possamos, inicialmente, construir uma medida invariante no tempo das condições de vida dos indivíduos em uma sociedade. A noção de linha de pobreza equivale a essa medida. Em última instância, uma linha de pobreza pretende ser o parâmetro que permite, a uma sociedade específica, considerar como pobres todos aqueles indivíduos que se encontrem abaixo do seu valor.

Em contraposição a todo este quadro de abandono e desigualdades, Averborg (2008) afirma que a década de 90 se transforma em palco de mudanças significativas na política de comércio exterior brasileira no qual o período se caracterizou por um processo de abertura comercial abrangente, que teve início no governo Collor estendendo-se até o governo Fernando Henrique.

De acordo com Brasil (2002:515), a prática da democracia no Brasil tem se manifestado, entre outros aspectos, pela cobrança cada vez mais intensa de ética e transparência na condução dos negócios públicos. Visando responder a essas demandas, os instrumentos já existentes na administração federal foram reforçados e outros foram criados. Ao nível de discurso o governo demonstra que está consciente que a corrupção drena recursos que seriam destinados a produzir e realizar bens e serviços públicos em favor da sociedade, a gerar negócios e a criar e manter empregos.

A corrupção e a malversação das verbas e recursos públicos são enormes obstáculos ao desenvolvimento nacional, porque implicam diretamente redução da atividade econômica e diminuição da qualidade de vida da população Brasil (2002:515).

Por conseguinte, O Estado brasileiro, que se tornou mais e mais “inchado” década após década passa a ter a incumbência de gerar reformas que aliviem seu peso e retirem sua presença do setor produtivo, direcionando-o para os segmentos mais importantes de sua área de atuação: a sociedade.

## 2.2 ACCOUNTABILITY NO BRASIL

A importância que o Plano Diretor confere ao tema do controle reflete o destaque que a discussão em torno da utilização do termo *accountability* ganhou tanto no Brasil como na América Latina. Trouxe também a preocupação com a transposição desse conceito, de matriz anglo-saxônica, para o contexto latino-americano. Notou-se de imediato a ausência de uma tradução direta, ou seja, de uma única palavra que pudesse expressar seu significado. Percebe-se um consenso de que a dificuldade para se obter uma tradução imediata e precisa para o termo não reside simplesmente na inexistência do termo na América Latina, “na verdade o que nos falta é próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário”. (CAMPOS, 1990: 31).

A tradução que mais aproxima e que parece receber um certo consenso na literatura é o termo responsabilização. A obrigatoriedade é inerente ao conceito de responsabilização e todo agente público deve estar ciente dessa obrigação – trata-se um valor meta-político. Mas

caso o burocrata não interiorize esta norma de conduta, ela “deverá ser exigida de ‘fora para dentro’; deverá ser compelida pela possibilidade de atribuição de prêmios e castigos àquele que se reconhece como responsável” (CAMPOS, 1990: 33). Nos países onde o termo *accountability* tem seu significado, foram desenvolvidos diversos mecanismos que compelem os detentores de cargos público a prestarem contas de seus atos, partindo do suposto segundo o qual não bastam os valores; são necessárias regras do jogo e restrições institucionais para o bom funcionamento das organizações, mas especificamente, do Estado democrático.

Esses mecanismos podem ser observados apenas, em maior ou menor escala, em países democráticos. Para se definir um regime como democrático considera-se a definição apresentada por Robert Dahl (1997). Ao se adotar tal definição, os países são considerados poliarquias, pois o autor considera que nenhum país atingiu a plenitude democrática.

Para O’Donnell (1998), a poliarquia não é um produto verdadeiramente nativo na América Latina, provavelmente explica também a ausência, na cultura local, do conceito envolto em *accountability*, pois existe uma lacuna entre uma simples reprodução de uma constituição, que é composta por palavras que se traduzem em leis, e a introdução de um conceito que foi aprimorado junto com o desenvolvimento da própria democracia. Ressalta-se positivamente que o debate que se instalou em torno da compreensão do termo *accountability* faz parte de um processo de ampliação da própria poliarquia na região. A utilização do termo responsabilização deve levar em conta que é possível construir uma estrutura democrática e que as tradições locais, embora tenham impacto importante, não podem ser vistas como um obstáculo intransponível.

Robert Behn expressou por meio de questões como: a *accountability* deve ocorrer “perante quem? Para que? De que forma? Como exatamente poderemos exigir *accountability* do governo? De fato, empregamos a frase ‘cobrar *accountability* do governo’ como se seu significado fosse óbvio. Mas, como iremos cobrar *accountability* de quem e por que?” (BEHN, 1998: 17).

A procura por respostas ou indicações que apontem caminhos a serem seguidos pode ser iniciada a partir da divisão dos diferentes mecanismos de responsabilização em dois grupos: vertical e horizontal. A noção de *accountability* horizontal aponta para a existência de “agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O’DONNELL, 1998: 40).

A *accountability* horizontal é o produto de uma rede de agências, internas do estado, principalmente. Entretanto, o autor reconhece a existência de outros mecanismos de controle nas poliarquias contemporâneas, externas aos poderes executivo, legislativo ou judiciário. O'Donnell identifica aqui as “várias agências de supervisão, como os ombudsmen e as instancias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas” (O'DONNELL, 1998: 43).

Por fim, o autor identifica os desafios para que se efetive a *accountability* horizontal. Suas conclusões apontam para os recursos institucionais necessários: a autonomia, inclusive financeira, entre os poderes: existência de informação confiável e adequada; existência de redes bem estruturadas nacionais e internacionais, entre outras.

A *accountability* vertical é quando a prestação de contas se dá por meio das eleições e das reivindicações sociais através da liberdade de opinião e de associação, bem como pelo livre acesso às informações, sendo para isso necessária a existência de uma mídia livre. Portanto, se há uma *accountability* vertical, há democracia

Uma concepção alternativa de *accountability* é fornecida a partir de outros recortes e configura o âmbito da *accountability* societal. Tais perspectivas partem de uma matriz teórica que privilegia a dicotomia estado e sociedade civil, partilhando da idéia de que o controle da sociedade sobre a ação governamental constitui uma especificidade e merece uma distinção à parte das perspectivas de vertical ou horizontal, abrindo vertentes para a discussão da *accountability* societal.

O tema da *accountability* relaciona-se, portanto, com a construção de um novo padrão de governabilidade, que envolve a reconstrução do Estado e a consolidação da democracia. Uma nova governabilidade dependerá do fortalecimento das capacidades institucionais do Estado, da sua capacidade de gestão (governance), e também da recuperação das bases de legitimidade e de eficácia social da ação governamental.

O desempenho/eficiência governamental, tarefa básica da reconstrução do Estado, depende também dos mecanismos de *accountability*, principalmente o controle pela “lógica dos resultados” e pela “competência administrada”. Além da lógica dos resultados, e da responsabilização pela competência administrada, temos que reconhecer que os mecanismos clássicos de controles procedimentais, dirigidos para o cumprimento dos princípios de probidade e universalidade dos atos governamentais. Uma outra forma de responsabilização, seriam os mecanismos de controle parlamentar.

Consideramos que a *accountability* é um conceito multidimensional, e isso quer dizer que a efetividade da *accountability* depende da combinação das diversas formas de

responsabilização, entendidas como mecanismos complementares para o controle da ação governamental.

### 2.3 GOVERNANÇA

A Constituição Federal – CF de 1988 tornou a administração mais profissional e também promoveu a descentralização dos serviços sociais para as esferas subnacionais, aumentando a responsabilidade de Estados e municípios na execução de atividades antes conduzidas diretamente pela União. A CF confere um novo status para o cidadão que, de papel de coadjuvante, passa a exercer a de sujeito no processo de decisão envolvendo a *res pública*, tornando-o, dessa maneira, também responsável pela busca de soluções para os problemas coletivos (GALVÃO, 1997: 25; TENÓRIO e RIBEIRO, 2000:6).

As alterações propostas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, como flexibilização na gestão, que, segundo Abrucio e Ferreira Costa, constituem uma das duas linhas principais da reforma conduzida por Fernando Henrique Cardoso - FHC. Esta linha, ao contrapor-se à linha principal e que também recebeu maior atenção nos debates, a do ajuste fiscal e redução de custos, “deu uma feição diferenciada à reforma administrativa do presidente FHC, fazendo-o avançar além da estratégia fiscalista sem negá-la por completo” (ABRUCIO e FERREIRA COSTA, 1998: 63). Ainda segundo os autores, “o governo muitas vezes esteve aquém deste projeto, isto é, optou primeiro pela estratégia fiscalista, tendo como *second Best* o modelo de administração pública gerencial” (1998: 63).

Para Humberto Martins, a reforma burocrática-fiscalista é a principal estratégia inicial adotada pelo governo FHC para superar a crise do Estado. O autor entende tal reforma como uma inclinação de partida, pois “a era FHC explode em seis frentes ricas e diversificadas de reformas da gestão pública” (2002:1), que são:

- a) Reforma institucional: políticas públicas voltadas à melhoria da gestão, incluindo a reestruturação de ministérios e a implantação das organizações sociais e das agências executivas;
- b) Gestão meio: relativo à implantação de políticas de Recursos Humanos e Tecnologia da Informação;
- c) Gestão estratégica: compreende os Estudos dos Eixos de Desenvolvimento e o Plano Plurianual;
- d) Aparato regulatório: refere-se à construção de instituições regulatórias, representado pelas Agências Reguladoras;

e) Gestão social: voltada à mobilização, capacitação e modelos de parceria com o terceiro setor, culminando na instituição da Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP);

f) Gestão fiscal: conjunto de políticas nas áreas orçamentárias, patrimonial e financeira. As principais medidas foram o processo de privatização, a renegociação da dívida dos estados e a promoção do ajuste fiscal. Na gestão fiscal destaca-se a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Os pontos identificados por Martins indicam que houve uma busca por maior governança, controle por resultados e *accountability*. Esse conjunto basicamente reflete os princípios da nova gestão pública e que serviram de princípio para o desenho das políticas de gestão pública (MARTINS, 2002: 9).

Segundo Martins, as principais medidas propostas no âmbito da reforma institucional são: o Plano Diretor; a Emenda Constitucional nº 19, que em seu parágrafo oito, do art. 37, dispõe sobre a ampliação da autonomia de gestão por meio do contrato de gestão; a Lei nº 9.637/98 sobre Organizações Sociais; a Lei nº 9.648/98 sobre as Agências Executivas; e também Organizações Sociais; a Lei nº 9.648/98 sobre as Agências Executivas; e também os Decretos nº 2.487 e nº 2.488/98 sobre contratos de gestão e qualificação de Agências Executivas (2002:9).

Para Martins, no Plano Diretor são identificadas três frentes principais de atuação: “a) a reestruturação do núcleo estratégico e melhoria da gestão; b) organizações sociais; e c) agências executivas” (2002: 13). As propostas de flexibilização da administração pública prevista no Plano Diretor baseiam-se, inicialmente, na divisão do aparelho do Estado em quatro setores:

a) Núcleo estratégico: “a efetividade é mais importante que a eficiência” (BRASIL, 1995: 41).

b) Atividades exclusivas: “em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar” (BRASIL, 1995: 41).

c) Serviços não-exclusivos: “o modelo institucional mais inovador: as organizações sociais” (MARTINS, 2002: 14).

d) Produção de bens e serviços para o mercado: “de forma convergente com o que já vinha acontecendo desde 1990 no âmbito do Programa Nacional de Desestatização” (MARTINS, 2002: 13).

Esta divisão aponta a concepção de um Estado que seja mais regulador e promotor dos serviços públicos e que busca a “descentralização, a desburocratização e o aumento da autonomia de gestão” (BRESSER PEREIRA, 1998b: 206).

Ao mesmo tempo em que se buscava a flexibilização na gestão, o Plano Diretor apontava para a necessidade de maior controle, pois:

*“A modernização do aparelho do Estado exige, também, a criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública. Através do controle social crescente será possível garantir serviços de qualidade.” (BRASIL, 1995:40).*

Governança, em uma dimensão sumária, refere-se às condições do aparato administrativo, tais como profissionalização da burocracia estratégica, fortalecimento dos instrumentos gerenciais e melhoria do desempenho. Em outra perspectiva, aponta para o coração mesmo da democracia, a partir da noção de *accountability*, ou responsabilização. A responsabilização depende, entretanto, de uma dupla condição: capacidade dos cidadãos atuarem (virtude cívica e capital social) e mecanismos institucionais que viabilizam o controle sobre as ações do governo.

#### 2.4 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A ampliação da responsabilização dos agentes públicos e a busca de maior transparência, além de ser imperativo da construção da democracia, vinculam-se no Brasil, à necessidade de enfrentar um problema de graves proporções: a corrupção na esfera pública. Sem tal enfrentamento, a instrução de mecanismos flexibilizadores da gestão e do controle, orientados para a introdução de uma administração orientada para resultados poderão produzir disfunções ainda mais graves do que a perda de eficiência na alocação dos recursos.

Segundo Schwartzman (1996), as formas tradicionais de representação democrática apresentam dois problemas: um é a corrupção, e o outro é o das dificuldades inerentes ao próprio modelo político de representação democrática. Nesse último caso, estão presentes as próprias limitações do sistema democrático dentre as quais a tendência à oligarquização dos regimes políticos burocratizados, e os problemas de racionalidade substantiva, próprios do *welfare state*, que requerem, presumivelmente, formas de relacionamento mais direto entre governo e cidadania, sem que isso represente o esvaziamento dos sistemas representativos tradicionais.

A abordagem do fenômeno da corrupção e do seu combate parte, primeiramente, de uma adequada conceituação desse termo. Tantas são as manifestações da corrupção, e tantos os exemplos vivenciados no dia-a-dia, que se assume como válida a conceituação sugerida por Klitgaard (1994: 40):

*“corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o status; ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados”.*

Para Marcos Gonçalves da Silva (SILVA e GARCIA, 2003), a corrupção no Brasil apresenta características endêmicas: manifesta-se de forma disseminada em todos os setores da sociedade, está ligada a fatores culturais, e insere-se num contexto mais amplo e, para seu combate, requer medidas de longo prazo – há uma aceitação tácita tanto do lado do corrupto quanto do corruptor, a sociedade não cumpre leis e acha natural, portanto, que seus dirigentes não as cumpram também.

A sociedade brasileira clama por medidas para coibir e combater a corrupção. É preciso adotar ações preventivas, para que a corrupção seja reduzida a níveis toleráveis, uma vez que, segundo Klitgaard (1994: 45), “o nível ótimo de corrupção não é zero”, mas sim aquele em que os custos do controle da corrupção, e do seu combate, sejam menores do que os prejuízos por ela causados. Parece não restar dúvida de que a corrupção tem, em situações com a vivenciada no Brasil, um custo excessivo.

Para Shepherd (1996), dentre as soluções apontadas para reduzir a corrupção, destaca-se a necessidade de um “Estado mais honesto e capaz”, não apenas para assegurar que os fortes não explorem os fracos num regime de propriedade privada, mas também para prover serviços públicos dentro das regras legais e que favoreçam os menos privilegiados, além de estabelecer um sistema de finanças públicas, procuradoria e auditoria mais controlável e transparente, e um serviço público mais profissionalizado e bem remunerado.

No Brasil, muitas dessas medidas têm sido adotadas nos últimos anos: em 1993, um Código de Ética do Serviço Público e constituída uma Comissão Especial de Investigação da corrupção para atuar no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta. Em 1994 foi reestruturado o sistema de Controle Interno, com a criação da Secretaria Federal de Controle. Em 1998, foi editado pelo Presidente da República um novo “Código de Conduta dos Titulares de Cargos na Alta Administração Federal”, sem força de lei, abrangendo ministros de Estado, secretários-executivos dos Ministérios, titulares de cargos em nível de Direção de Assessoramento Superior - DAS-6, diretores de agências reguladoras, diretores de empresas estatais, e outros de cargos de igual hierarquia. Em 2001 foi criada a Corregedoria-Geral da União pela Medida Provisória nº 2.143-31, com o objetivo de dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas, relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público. Em 2002 o presidente FHC propôs ao Congresso a alteração da

denominação desse órgão para “Controladoria-Geral da União – CGU”. Ainda em 2001, por meio da Medida Provisória nº 2.171-44, foi instituída, em caráter geral, a figura da quarentena para ministros e autoridades do segundo escalão do governo, proibindo-os a, ao deixarem o governo, por quatro meses, de aceitarem empregos na iniciativa privada na área de atuação. Essas medidas, porém, adotadas no plano formal, pouco contribuíram para reduzir o nível de corrupção, na prática, ou aumentar a governança no país.

O ano de 2003 representou, para a CGU, além de sua própria reestruturação, o início de seu fortalecimento. Dessa forma, ao longo desse ano, tiveram impulso as seguintes iniciativas: a) formação de forças-tarefas envolvendo diferentes órgãos do Governo, com vistas a apurar denúncias; b) desmantelamento de esquemas de corrupção a partir de operações integradas de inteligência; c) implementação de um programa inédito, o de sorteios públicos, cujo objetivo maior é permitir a fiscalização, com isenção política e rigor técnico, da aplicação de recursos federais nos diferentes municípios do Brasil. Estes são apenas alguns exemplos de ações que demonstram o empenho do atual governo na prevenção e no combate à corrupção.

A CGU atua na promoção da transparência, controle dos recursos públicos, combate à corrupção e à impunidade. Um dos pontos nevrálgicos do programa governamental de prevenção e de combate à corrupção é o incremento da transparência na gestão pública. Nesse sentido, a CGU tem buscado promover e programar uma dinâmica de transparência de ações e métodos, fundamentada na certeza de que o combate à corrupção, para ser eficaz e eficiente, deverá contar com a participação de todos os segmentos da sociedade.

O papel fiscalizador do Estado é proporcionalmente inverso à descentralização por ele promovida, sobretudo diante da constatação de que o aparelho estatal somente existe em função do cidadão, o que, de certa forma, o torna co-autor de várias decisões e práticas, implementadas nos mais distintos setores. Na qualidade de parceiro, cabe, pois, ao cidadão zelar para que seus benefícios e direitos sejam garantidos e respeitados.

O Estado Democrático de Direito, exige absoluta transparência na gestão pública, pois é justamente esse o elemento que diferencia os governos democráticos, nos quais se pode efetivamente observar maior participação dos cidadãos na administração do bem comum. A boa gestão é uma via de mão dupla, que requer observadores em cada ponto do caminho: Estado e Cidadania são entes indissociáveis, que devem operar de forma coordenada, a fim de que o maior leque de benefícios seja assegurado à maior parte da população.

A melhor forma de evitar vícios e desvios no setor público é a transparência, tendo em vista que é o instrumento de gestão que permite o acesso à informação por parte da população

e facilita a correta fiscalização dos princípios da honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade, elementos imprescindíveis ao Estado democrático. O acesso à informação, obtido essencialmente por meio da transparência, é o elemento que impulsiona o controle social, e qualquer governo tem como obrigação garantir seu pleno exercício por parte dos cidadãos.

## 2.5 CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A meta principal do controle interno é o de ter ação preventiva antes que ações ilícitas, impróprias ou incorretas possam ir contra os princípios da Constituição Federativa do Brasil, principalmente o art. 37, e seus incisos e parágrafos.

Para Gomes (1999), um sistema de controle compreende a estrutura e o processo de controle. A estrutura de controle deve ser desenhada em função das variáveis-chave que derivam do contexto social e da estratégia da organização, além de considerar as responsabilidades de cada administrador ou encarregado por centros de competência. A estrutura contém, ainda, o sistema de indicadores de informações e de incentivos.

O controle interno se baseia em razões de ordem administrativa, jurídica e mesmo política. Sem controle não há nem poderia haver, responsabilidade pública. A responsabilidade pública depende de uma fiscalização eficaz dos atos do Estado. Neste contexto o controle interno opera na organização compreendendo o planejamento e a orçamentação dos meios, a execução das atividades planejadas e a avaliação periódica da atuação.

O controle é instrumento eficaz interno opera na organização compreendendo o planejamento e a orçamentação dos meios, a execução das atividades planejadas e a avaliação periódica da atuação. É um recurso eficaz de gestão e não é novidade do conjunto de preceitos jurídico brasileiro. A Constituição Federal brasileira dispõe sobre o assunto:

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

*Art. 71 – O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.*

*Art. 74 – Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno (...).*

O termo “controle”, neste caso, emprega-se no sentido de capacidade, de se poder realizar a fiscalização das atividades contábeis, financeiras e orçamentárias da União,

demonstrando que as funções administrativas dos Poderes da República estão limitadas pelas normas constitucionais e as delas decorrentes.

O art. 76 da Lei nº 4.320/64, fundamenta o controle interno na Administração Pública, estabelecendo que o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle da execução orçamentária: a) legalidade dos atos que resultem arrecadação da receita ou a realização de despesas, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; b) a fidelidade funcional dos agentes da administração responsável por bens e valores; c) o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. Essa Lei inovou ao consagrar os princípios de planejamento, do orçamento e do controle, estabelecendo novas técnicas orçamentárias a eficácia dos gastos públicos.

A aprovação da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF deve incorporar aos costumes político-administrativos a preocupação com os limites de gastos pelos administradores públicos municipais, estaduais e federais. A lei regulamentou o artigo 163 da Constituição Federal, introduzindo o conceito de gestão fiscal responsável. Nesse contexto, poderá vir a produzir um forte impacto quanto ao controle global da arrecadação e execução dos gastos orçamentários.

Segundo Motta (1988), o impacto produzido pela LRF encarece o princípio jurídico da *eficiência* quando focaliza a estrita ligação que deve existir entre a fixação e a execução de metas fiscais, enfatizando o controle de percurso para consecução de resultados. Torna concreto e palpável o princípio da *economicidade*, pela conceituação mais exata de gestão orçamentária e fiscal. Reaviva a noção de continuidade administrativa, até então pouco explorada pelo ordenamento legislativo e mesmo pela doutrina nacional. E desenvolve, sobretudo, o princípio fundamental da *responsividade* (“*accountability*”), correlato a todos os demais descritos no art. 37 da CF.

O controle interno na Administração Pública deve, sobretudo, possibilitar ao cidadão informações que confirmam transparência à gestão da coisa pública. Dessa forma, o sistema integrado de controle interno deve servir como agência de *accountability*, agência de transparência, de responsividade e prestação de contas de recursos públicos. Os controles internos devem tornar-se algo mais: um verdadeiro instrumento de avaliação dos programas de governo, tornando mais eficiente o emprego dos recursos públicos.

## 2.6 DESCENTRALIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Estado tem como função primordial o oferecimento de utilidades aos administrados, não se justificando sua atuação senão no interesse público. Assim, entende-se que todas as vezes que o Estado atua, o faz porque a coletividade deve atender.

No Direito administrativo entendem-se o serviço público como serviços prestados aos administrados.

Para Meirelles (1997), o serviço público conceitua-se:

*“Serviço público é todo aquele prestado pela administração ou seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado”.*

Nesse sentido, prendendo-se aos critérios relativos à atividade pública, ensina Carvalho Filho:

*“ (...) conceituamos serviço público como toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob o regime de direito público, com vistas a satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”.*

Sendo o titular dos serviços públicos, o Estado deve prestá-los da melhor forma possível. Assim, pode, em casos específicos, dividir a tarefa da execução, não podendo, em nenhuma hipótese, transferir a titularidade.

O Estado, por seus diversos órgãos e nos diversos níveis da federação, estará prestando serviço por Execução Direta quando, dentro de sua estrutura administrativa: ministérios, secretarias, departamento, delegacias, for o titular do serviço e o seu executor. Assim, o ente federativo, seja tanto o titular do serviço, quando o prestador do mesmo. Esses órgãos formam o que a doutrina chama de Administração Centralizada, porque é o próprio Estado que, nesses casos, centraliza a atividade.

Identifica-se como Execução Indireta quando os serviços são prestados por pessoas diversas das entidades formadoras da federação. Ainda que prestados por terceiros, o Estado não poderá nunca abdicar do controle sobre os serviços públicos, afinal, quem teve o poder jurídico de transferir atividades deve suportar, de algum modo, as conseqüências do fato. Essa execução indireta, quando os serviços públicos são prestados por terceiros sob o controle e a fiscalização do ente titular, é conhecida na doutrina com Descentralização.

Na Descentralização, o Estado atua indiretamente, pois o faz através de outras pessoas, seres juridicamente distintos dele, ainda quando sejam criaturas suas e por isso mesmo se constituam, em parcelas personalizadas da totalidade do aparelho administrativo estatal.

Os processos descentralizadores constituem a transferência de autoridade no planejamento e na tomada de decisões. No setor público, os processos descentralizadores freqüentemente tomaram a forma do repasses desse poder decisório do nível nacional aos níveis subnacionais. Mas a existência de diversas experiências descentralizadoras demonstra que estes processos permitem avançar na construção de realidades complementares diferentes.

A Descentralização valoriza as funções de distribuição espacial e governamental do poder, tais como a de favorecer a administração e facilitar o processo político. O principal critério que guiaria a alocação de recursos passa a ser a equidade. Reduzir as deseconomias de escalas próprias da superconcentração do processo decisório na capital nacional, a descentralização pode aumentar o número de bens e serviços públicos, bem como a eficiência de sua prestação a custos mais reduzidos. Exemplos disso são as extintas DEMEC.

Uma primeira questão básica no estudo do conceito é a distinção entre a descentralização e a desconcentração: embora muitos autores concordem com a distinção forma destes termos, alguns os aplicam operacionalmente como sinônimos.

Descentralização implica redistribuição do poder, uma transferência na alocação das decisões. É, portanto, mexer nos interesses dos grupos de poder, enquanto a desconcentração é a delegação de competência sem deslocamento do poder decisório. No contraste de ambos os termos é preciso ter claro que, embora ambos se constituam na práxis como ferramentas legítimas para transformar a ação governamental, há uma notória diferença nas conseqüências da implementação de uma ou da outra. A criação do FNDE, ocorrida em meio ao regime militar, é parte de uma tendência descentralizadora diante de um contexto centralizador.

#### 2.6.1 Desconcentração Administrativa

A Desconcentração é simples técnica administrativa, e é utilizada, tanto na Administração Direta, quanto na Indireta. Ocorre a chama Desconcentração quando a entidade da Administração, encarregada de executar um ou mais serviços, distribui competências, no âmbito de sua própria estrutura, a fim de tornar mais ágil e eficiente a prestação dos serviços.

A Desconcentração pressupõe, obrigatoriamente, a existência de uma só pessoa jurídica. Em outras palavras, a Desconcentração sempre se opera no âmbito interno de uma mesma pessoa jurídica, constituindo uma simples distribuição interna de competências dessa

pessoa. No âmbito da Administração Direta Federal, a Desconcentração ocorre quando a União distribui as atribuições decorrentes de suas competências entre diversos órgãos de sua própria estrutura, como os ministérios; ou quando uma autarquia estabelece uma divisão interna de funções, criando, na sua própria estrutura, diversos departamentos.

Para Médici e Maciel (1996), na Desconcentração, as esferas centrais são responsáveis pelo gasto, embora ele seja realizado no âmbito local, por intermédio de um órgão do governo central.

## 2.7 AUDITORIA

Mediante regulamentação governamental sobre o funcionamento do mercado financeiro, estabeleceu-se pela Lei nº 4.728, de julho de 1965, a obrigatoriedade da prática de da auditoria governamental no Brasil. Vários são os conceitos sobre auditoria e os autores responsáveis pelo desenvolvimento desses conceitos, não sendo relevante, portanto, uma descrição exaustiva de todos eles, especialmente porque todos têm uma relação comum, assim foi mais conveniente a construção de conceitos aplicados ao setor público.

Inicialmente a auditoria convencional limitou-se à verificação dos registros contábeis, visando observar se eles eram exatos. Para Attie (1998: 25) “A auditoria é uma especialização contábil voltada a testar a eficiência e eficácia do controle patrimonial implantado com o objetivo de expressar uma opinião sobre determinado dado”. Muito embora esse conceito nos leve ao entendimento de que o trabalho realizado de auditoria é feito pelo profissional da área de contabilidade, o próprio autor reconhece que a auditoria não é exclusiva do ramo contábil, existindo a mesma nomenclatura em outras diferentes atividades, porém exercidas com objetivos similares (ATTIE, 1998: 27).

O pesquisador contábil brasileiro, Professor Antônio Lopes de Sá assinala que: “Auditoria é uma tecnologia contábil aplicada ao sistemático exame dos registros, demonstrações e de quaisquer informes ou elementos de consideração contábil, visando apresentar opiniões, conclusões, críticas e orientações sobre a situação ou fenômeno patrimonial da riqueza aziendal, pública ou privada, quer ocorridos, que por ocorrer ou prospectados e diagnosticados.” (SÁ, 1989: 23).

Tendo em vista a necessidade de atualizar os aspectos conceituais e práticos da ação de controle no setor público federal, no que diz respeito à atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, ante as crescentes inovações introduzidas no cenário nacional, especificamente a reforma do aparelho do estado e os seus impactos relevantes, a

União, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno, vinculada à Controladoria-Geral da União editou a Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001, que trata da definição de diretrizes, princípios, conceitos, normas técnicas relativas à ação de controle interno aplicáveis ao serviço público federal e aprova o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo.

As atividades a cargo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal são exercidas mediante a utilização de técnicas próprias de trabalho, as quais constituem-se no conjunto de processo que viabilizam o alcance do macro-objetivos do Sistema. Conforme definido no Manual de Controle Interno do Poder Executivo Federal são duas as técnicas de controle: a) auditoria; e b) fiscalização.

De acordo com o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal a auditoria é “o conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal. Trata-se de uma importante técnica de controle do Estado em busca da melhor alocação de seus recursos, não só atuando para corrigir os desperdícios, a improbidade, a negligência e a omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos de benefícios sociais advindos.” (SFC, 2001: 34).

Em consonância com o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal o objetivo primordial da auditoria governamental “é o de garantir resultados operacionais na gerência da coisa pública. Essa auditoria é exercida nos meandros da máquina pública em todas as unidades e entidades públicas federais, observando os aspectos relevantes relacionados à avaliação dos programas de governo e da gestão pública” (SFC, 2001: 34).

No que concerne à fiscalização, conforme disposto no Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal é “uma técnica de controle que visa a comprovar se o objeto dos programas de governo existe, se corresponde às metas estabelecidas, se atende às necessidades para as quais foram definidas e se guarda coerência com as condições e características pretendidas, bem como se os mecanismos de controle administrativos são eficientes. O ato de fiscalizar é a aplicação do conjunto de procedimentos capazes de permitir o exame dos atos da administração pública, visando avaliar as execuções de políticas públicas pelo produto, atuando sobre os resultados efetivos dos programas do governo federal.” (SFC, 2001: 39).

### 2.7.1 Classificação

Na esfera privada, principalmente, as classes de auditoria variam de acordo com o tratamento que se dá ao objeto de auditoria, sendo que existem duas classes fundamentais de auditoria quanto ao processo indagativo:

- a) auditoria geral, sintética ou de balanço; e
- b) auditoria operacional, detalhada ou analítica.

A primeira tem como objetivo principal verificar a exatidão dos saldos apresentados nas demonstrações financeiras, preocupando-se parcialmente com as atividades operacionais dos processos, normalmente executadas por auditores externos. Na segunda o maior enfoque é dado aos controles e rotinas das atividades na sua origem, preocupando-se com possíveis falhas operacionais ao longo de determinada tarefa, que possam vir a contribuir para má gestão de recursos financeiros, humanos, operacionais, e que possam vir a influenciar nas demonstrações financeiras, normalmente executadas por auditor interno.

Para Araújo (2004), a auditoria é externa quando executada por pessoas ou organizações alheias às instituições e empresas, isto é, no caso do setor privado as auditorias são executadas por empresas de auditoria independentes. Na esfera pública pelo Tribunal de Contas da União denominado de Órgão de Controle Externo. As auditorias são internas quando realizadas internamente pela organização com o uso de equipe própria, normalmente vinculada à presidência ou à direção máxima da empresa ou no caso da auditoria governamental realizadas pelo Órgão de Controle Interno.

De acordo com o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal a auditoria classifica-se em (SFC, 2001: 35):

- a) Auditoria de Avaliação da Gestão: essa modalidade de auditoria objetiva emitir opinião com vistas a certificar a regularidade das contas, verificar a execução de contratos, acordos, convênios ou ajustes, a probidade na aplicação dos dinheiros públicos e na guarda ou administração de valores e outros bens da União ou a ela confiados, compreendendo, entre outros, os seguintes aspectos: exame das peças que instruem os processos de tomada ou prestação de contas; exame da documentação comprobatória dos atos e fatos administrativos; verificação da eficiência dos sistema de controles administrativos e contábil; verificação do cumprimento da legislação pertinente; e avaliação dos resultados operacionais e da execução dos programas de governo quanto à economicidade, eficiência e eficácia dos mesmos.
- b) Auditoria de Acompanhamento da Gestão: realizada ao longo dos processos de gestão, com o objetivo de se atuar em tempo real sobre os atos efetivos e os efeitos potenciais positivos e

negativos de uma unidade ou entidade federal, evidenciando melhorias e economias existentes no processo ou prevenindo gargalos ao desempenho da sua missão institucional.

c) Auditoria Contábil: abrange o exame dos registros e documentos e na coleta de informações e confirmações, mediante procedimentos específicos, pertinentes ao controle do patrimônio de uma unidade, entidade ou projeto. Objetivam obter elementos comprobatórios suficientes que permitam opinar se os registros contábeis foram efetuados de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e se as demonstrações deles originárias refletem, adequadamente, em seus aspectos mais relevantes, a situação econômico-financeira com patrimônio, os resultados do período administrativo examinado e as demais situações nelas demonstradas. Tem por objetivo, também, verificar a efetividade e a aplicação de recursos externos, provenientes de agentes financeiros e organismos internacionais, por unidade ou entidades públicas executoras com aqueles organismos com vistas a emitir opinião sobre a adequação e fidedignidade das demonstrações financeiras.

d) Auditoria Operacional: consistem em avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional, ou parte dele, das unidades ou entidades da administração pública federal, programas de governo, projetos, atividades, ou segmentos destes, com a finalidade de emitir uma opinião sobre a gestão quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e economicidade, procurando auxiliar a administração na gerência e nos resultados, por meio de recomendações que visem aprimorar os procedimentos, melhorar os controles e aumentar a responsabilidade gerencial.

e) Auditoria Especial: objetiva o exame de fatos ou situações consideradas relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, sendo realizadas para atender determinação expressa de autoridade competente. Classificam-se nesse tipo os demais trabalhos auditoriais não inseridas em outras classes de atividades (SFC, 2001: 35).

### 2.7.2 Auditoria Interna

A auditoria interna é uma atividade de avaliação independente dentro da organização, a fim de assessorar a administração e obter um controle gerencial que atue por meio do exame e avaliação de adequação e eficácia de outros controles. O objetivo da auditoria interna é assessorar a organização no desempenho efetivo de suas funções e responsabilidades, fornecendo-lhe análise, apreciações, recomendações, pareceres e informações relativas às atividades examinadas, promovendo, assim, um controle efetivo a um custo razoável.

O escopo da auditoria interna está voltado ao exame e à avaliação da adequação e eficácia do sistema de controle interno dentro da organização, bem como à qualidade do

desempenho no cumprimento das atribuições e responsabilidades. Nos seus trabalhos a auditoria interna examina os seguintes aspectos:

- a) a integridade e confiabilidade das informações gerenciais e os meios utilizados para identificar, avaliar, classificar e comunicar tais informações;
- b) os sistemas estabelecidos para a segura observância das políticas, planos, procedimentos, leis e regulamentações que possam ter um impacto significativo sobre as operações e informações, bem como verificar se a organização os segue;
- c) o procedimento para salvaguardar os ativos e comprovar a existência de tais ativos se for o caso;
- d) a eficiência, a eficácia e a economia na utilização dos recursos; e
- e) as operações ou programas para verificar se os resultados são compatíveis com os objetivos e meios estabelecidos e se estão sendo executados de acordo como o que foi planejado.

Os serviços de auditoria interna, se conduzidos adequadamente, são suporte muito interessante à administração de qualquer empresa, pois eles acontecem de forma permanente e envolvem integralmente as operações da mesma, podendo e devendo descer a detalhes que muitas vezes na auditoria externa, não são relevantes do ponto de vista de se obter uma opinião sobre o que se está auditando.

### **3 AS ENTIDADES**

#### **3.1 FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE – FAE**

A Fundação de Assistência ao Estudante – FAE foi instituída pela Lei nº 7.091, de 18/04/1983, com a finalidade de apoiar ao MEC desenvolvendo os programas de assistência ao estudante, nos níveis de educação pré-escolar, e de 1º e 2º graus, para facilitar o processo didático-pedagógico. A FAE veio a substituir três entidades: Fundação Nacional de Material Escolar – FENAME, Campanha Nacional de Alimentação Escolar – CNAE e Departamento de Assistência ao Estudante – DAE, formando, inicialmente, esses dois últimos – CNAE e DAE – o Instituto Nacional de Assistência do Estudante – INAE.

Com a edição da legislação que extinguiu a FAE, em fevereiro de 1997, e a transferência de suas atribuições para o FNDE, os programas até então executados pela Autarquia, passaram a ser gerenciados pelo FNDE:

a) Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE;

a.1) Projeto Horta Escolar;

b) Programa Nacional do Livro Didático – PNLD;

c) Programa Nacional de Material Escolar – PNME;

d) Programa Nacional de Saúde do Escolar – PNSE;

d.1) Projeto Cesta Material Escolar – PCME;

d.2) Projeto Assistência Integral à Saúde do Escolar;

e) Programa Nacional de Transporte Escolar – PNTE;

f) Programa Nacional de Editoração Gráfica;

g) Programa Nacional Biblioteca do Professor;

h) Programa Nacional Salas de Leitura – PNSL.

#### **3.2 REPRESENTAÇÃO ESTADUAL DA FAE – REFAE**

As Representações da Autarquia, nas Unidades Federadas, eram órgãos integrantes da estrutura organizacional da FAE, subordinadas diretamente à Presidência da Entidade e chefiadas por um representante, tinha como função básica o cumprimento das orientações emanadas da FAE para os programas de Assistência ao Estudante. As Representações desempenhavam, ainda, a função de intermediárias entre a direção da Autarquia e os organismos estaduais e municipais, desenvolviam as indispensáveis ações de supervisão, acompanhamento e avaliação, até certo ponto, dos programas a cargo da Fundação, detectava

a ocorrência de problemas, relatava-os à Diretoria de cada área específica, com sugestões para o saneamento dos mesmos.

As REFAE tiveram papel preponderante na Entidade – concretizada a descentralização dos Programas da FAE – trouxe a época o fortalecimento que permitiu o melhor desempenho e a efetiva presença da Instituição nos Estados e Municípios.

### 3.2.1 Competências

Eram competências das REFAE:

- a) detectar os problemas relativos aos Programas a cargo da extinta FAE e informá-los à Diretoria responsável;
- b) adotar, de forma articulada com a Secretaria de Educação da Unidade Federada, medidas e providências para o desempenho das missões que lhe eram delegadas;
- c) participar do processo de cooperação técnica desenvolvido pela FAE;
- d) prestar colaboração às Delegacias do MEC – DEMEC, quando solicitada;
- e) prestar colaboração às Diretorias da FAE, no que se refere à programação, acompanhamento e avaliação das ações;
- d) apresentar relatórios à FAE, explicitando os resultados alcançados pelos programas e da própria situação da REFAE;
- f) outras missões que vinham a ser delegadas pelos dirigentes da FAE.

### 3.2.2 Atribuições

As atribuições das Representações eram basicamente as de supervisão e acompanhamento das ações da FAE nos estados e municípios. Essas atividades eram desenvolvidas seguindo a orientação da Presidência e em articulação com as Diretorias responsáveis pela coordenação dos programas; com as Secretarias Estaduais e Municipais; e demais órgãos envolvidos com a assistência ao estudante.

Exercia a função de intermediárias entre a direção da FAE e os órgãos estaduais e municipais – unidades locais de execução – as REFAE desenvolviam um trabalho de sensoramento e monitoramento de mão dupla. Neste aspecto, destacavam-se a supervisão e acompanhamento da política de assistência ao estudante a cargo da FAE e bem como a perfeita execução de seus programas, visava identificar os pontos nocivos ao alcance das metas programadas, propunha e adotava medidas saneadoras.

No exercício de supervisão e acompanhamento as REFAE buscavam mecanismos que:

- a) contribuíam para o processo de descentralização dos programas e ações da FAE;

- b) possibilitavam a integração interinstitucional e intersetorial entre os órgãos e os setores envolvidos direta ou indiretamente com os programas da FAE;
- c) permitiam a efetiva participação em todo o processo de desenvolvimento dos programas da FAE; e
- d) possibilitavam a sistematização e análise de informações relativas às atividades de planejamento e execução, com o objetivo de propor recomendações à Presidência e Diretorias, na adoção de medidas profiláticas que assegurassem o perfeito desenvolvimento dos programas.

### 3.2.3 REFAE x Projetos x Prestações de Contas x Denúncias x Inspeções “in loco”

As REFAE nos Estados recebiam os projetos apresentados pelas Entidades, analisavam, emitiam parecer visando à aprovação ou não e encaminhavam a FAE. Após liberação dos recursos, as REFAE monitoravam a execução dos convênios.

Os documentos relativos à prestação de contas dos projetos eram recebidos pelas Representações da FAE nos Estados – REFAE, que os encaminhavam ao Departamento responsável pelo Programa. O departamento responsável pelo programa anexava à documentação recebida ao processo de concessão.

O processo passava por duas fases de análise em setores distintos, uma atinente ao aspecto técnico e outra quanto ao aspecto financeiro. Quando da primeira fase o convênio era analisado com vistas à comprovação do atingimento das metas e dos objetivos programados, que abrangia a realização de visita “in loco”, emissão de diligências e de parecer. Já na segunda fase os técnicos verificavam a correta aplicação dos recursos emitindo então parecer submetendo à apreciação do Ordenador de Despesas.

As REFAE recebiam denúncias referentes à malversação na utilização dos recursos repassados pela FAE aos Municípios e Estados, apurando-as, de imediato, por meio de inspeção “in loco”, devido à proximidade das Representações aos Municípios de sua circunscrição, não sendo apurados pelos técnicos locados na sede da FAE/Brasília.

## 3.2 FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, Autarquia Federal, criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, vinculada ao Ministério da Educação – MEC, que tem como missão captar recursos e canalizá-lo, para o financiamento de projetos educacionais, notadamente nas

áreas de ensino, pesquisa, alimentação, material escolar, transporte escolar, livro didático, e bolsas de estudo, observadas as diretrizes estabelecidas pelo MEC, visando garantir educação de qualidade a todos os brasileiros, de forma a reduzir as desigualdades sócio-educacionais entre os Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras.

O FNDE tem como valores a transparência, a cidadania e o controle social, a inclusão social, a avaliação de resultados, e a excelência na gestão. Entre seus principais desafios estão a eficiência na arrecadação e gestão do salário-educação (maior fonte de recursos da educação fundamental), na gestão dos programas finalísticos e nas compras governamentais, além da busca permanente de parcerias estratégicas e do fortalecimento institucional. Assim, os recursos captados pelo FNDE são direcionados aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e organizações não-governamentais, para atendimento às escolas públicas de educação básica.

As principais fontes de recursos do Fundo são os recursos ordinários do Tesouro e o Salário-educação que juntos representaram em 2007, cerca de 80% do total executado pela unidade, R\$6,6 bilhões. Além desses, podem ser citados, pela sua importância, as contribuições sobre concursos de prognósticos e os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Consultando-se o sistema orçamentário do governo federal, SIAFI Gerencial, verifica-se que o Fundo é, isoladamente, a unidade orçamentária que mais executa recursos na Função Educação. A sua participação tem aumentado sistematicamente nos últimos anos, tendo passado de 19% do total executado na Educação em 2002 para 29% em 2007. Esse comportamento está em consonância com a evolução da participação das modalidades de aplicação da Função Educação, onde se pode ver que as aplicações diretas estão perdendo espaço para as transferências aos demais entes da Federação para que os mesmos executem as ações orçamentárias.

O FNDE é responsável pela execução de 58% do orçamento da educação (excluindo despesas com pessoal) e pelo controle das ações sob sua responsabilidade, incluindo algumas do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Por gerenciar os programas da Educação Básica e educação profissional, possuem um grande volume de prestações de contas a serem analisadas.

As principais ações do FNDE em 2007, por montante de execução de recursos, são: complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa Nacional do Livro Didático, Programa Nacional de Alimentação Escolar, o

Apoio ao desenvolvimento da Educação Básica, e o Programa Nacional de Saúde do Escolar. Essas seis ações representaram 92% de todo o montante executado em 2007.

Tendo em vista o disposto na Constituição Federal - CF de 1988 (art. 214) como na LDB (art. 87, § 1º), foi instituído o Plano Nacional de Educação - PNE 2001-2010 (Lei n.º 10.172/2001) que, em síntese, apresenta como objetivos a elevação global do nível de escolaridade da população, a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis, a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; bem como a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, com a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Os programas constantes do PDE estão organizados em torno de quatro eixos norteadores que são a Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional e Alfabetização. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, dada a relevância do seu papel na captação de recursos financeiros e a sua canalização para o financiamento de projetos educacionais, notadamente nas áreas de ensino, pesquisa, alimentação, aquisição de material escolar e concessão de bolsas de estudo, observadas as diretrizes estabelecidas pelo MEC, participa como instrumento ativo na execução dessa política educacional.

Trabalhos do TCU realizados em ações executadas pelo FNDE apontam fragilidade na ação de controle, fato que tende a agravar-se com a implementação da dinâmica de alocação de recursos propostas pelo PDE. Além disso, há ações gerenciadas pelo FNDE, como por exemplo o PNAE e o PNATE, em que são regularmente apontadas irregularidades nas suas ações.

Hoje, estão sob a responsabilidade do FNDE R\$14,7 bilhões e entre as ações mais importantes do FNDE figuram aquelas voltadas para: a Alimentação Escolar, Biblioteca na Escola, Dinheiro direto na Escola, Reestruturação da Rede Física das Escolas, Educação Infantil, Educação Fundamental, Caminho da Escola, Escola Aberta, Escola Fábrica, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, Livro Didático, Programa de Expansão da Educação Profissional - PROEP, Programa Nacional de Inclusão de Jovens - PROJOVEM, Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio - PROMED, Salário-Educação, Saúde do Escolar, Transporte do Escolar, Projeto de Manutenção de Escolas do Ensino Médio - PMEM, e também a liberação de recursos para diversos projetos e ações educacionais, como o Brasil Alfabetizado, a

Educação de Jovens e Adultos, a Educação Especial, o Ensino em Áreas Remanescentes de Quilombos e a Educação Escolar Indígena.

### 3.2.1 Auditoria Interna do FNDE

Compete à Auditoria Interna do FNDE orientar as Unidades da autarquia sobre a execução de suas atividades, examinar a conformidade dos atos de gestão orçamentário-financeira, patrimonial, de pessoal, dos demais sistemas administrativos e, especificamente:

- a) verificar a regularidade nos controles internos e externos, especialmente daqueles referentes à realização da receita e da despesa, bem como da execução financeira de contratos, convênios, acordos e ajustes firmados pelo FNDE;
- b) examinar a legislação específica e normas correlatas, orientando quanto à sua observância;
- c) promover inspeções regulares para verificar a execução física e financeira dos programas, projetos e atividades bem como executar inspeções extraordinárias determinadas pelo Presidente do FNDE;
- d) promover atendimento das solicitações de fiscalização, auditoria e diligência dos órgãos de controle interno e externo;
- e) promover a adoção de providências quanto às denúncias enviadas à Auditoria Interna;
- f) opinar a respeito da prestação de contas anual da Autarquia e dos processos de tomada de contas especial;
- g) recomendar a aprovação dos relatórios auditoriais e pareceres no âmbito da Auditoria Interna;
- h) promover procedimentos de consultoria em assuntos relacionados ao controle interno, quando solicitado, acerca de assuntos de interesse da Autarquia; e
- i) dar ciência ao Presidente das decisões e recomendações proferidas pelos órgãos de controle.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, a Auditoria Interna vincula-se, administrativamente, ao Conselho Deliberativo, nos termos do art. 15, § 3o, do Decreto nº 3.591, de 06 de setembro de 2000.

Além destas responsabilidades outra importante atribuição é zelar pela regularidade da aplicação dos recursos transferidos para a execução de programas e projetos assistidos pelo FNDE. O Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna é o instrumento norteador das atividades desenvolvidas pela área, sendo submetido à apreciação do Conselho Deliberativo da Autarquia.

Convém registrar que a auditoria, com a extinção das DEMEC, perdeu importante parceria no acompanhamento da execução dos programas e projetos do FNDE. Em razão disto, avolumaram-se os números de diligências e/ou pedidos de informações dos órgãos de controle interno e externo, que, outrora eram, também, atendidos pelas extintas Delegacias.

O Tribunal de Contas da União - TCU em seu Acórdão nº 158/2003 – Plenário, tece comentários sobre a Auditoria Interna:

*“A principal atividade realizada pela Auditoria Interna com reflexo na execução do programa são as fiscalizações junto às entidades beneficiadas com transferência de recursos. As ações desenvolvem-se basicamente por meio de inspeções e acompanhamento de denúncias.*

*Tendo em vista a quantidade de programas sob a responsabilidade da autarquia a serem auditados em todo o país e o grande número de denúncias a investigar, o setor ressentiu-se da falta de pessoal capacitado”.*

A área de fiscalização do FNDE está a cargo da Auditoria Interna, que tem como competência estabelecida no Regimento Interno da Autarquia, dentre outras, “exercer a fiscalização junto às entidades beneficiárias com transferências de recursos da Autarquia, quanto à regularidade da execução dos programas educacionais”. Porém, algumas Diretorias do FNDE também fazem acompanhamento dos programas concernentes às suas áreas.

Em decorrência dessa competência, são realizadas solicitações anuais as Diretorias interessadas para que seja elaborado o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINTE. Sua concepção se apóia em critérios previamente estabelecidos pela Auditoria e pelas Diretorias do FNDE, tais como convênios/repasses de alta materialidade e denúncias consideradas de natureza grave, além das demandas provenientes do Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Secretaria Federal de Controle Interno, entre outros órgãos.

O PAINTE estabelece a abrangência das inspeções a serem efetuadas no decorrer do exercício financeiro, com o intuito de otimizar a regularidade dos procedimentos de fiscalização adotadas pelas diversas unidades da Autarquia, a fim de verificar a aplicação dos recursos financeiros destinados à execução de programas e projetos educacionais, assim como acompanhar e avaliar os resultados alcançados.

A Auditoria Interna do FNDE é composta por uma Coordenação e três Divisões que a seguir serão comentadas.

### 3.2.1.1 Coordenação de Acompanhamento e Orientação – COORI

Componente da Auditoria Interna, além de coordenar e orientar as Divisões nas suas atividades, compete a COORI:

- a) orientar, coordenar e supervisionar a execução das atividades desempenhadas pela Auditoria Interna;
- b) estabelecer critérios visando à elaboração do Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna - PAINT;
- c) acompanhar e orientar a execução dos procedimentos auditoriais implementados pela Auditoria Interna;
- d) definir procedimentos com vistas a aprimorar os fluxos operacionais das atividades da Auditoria Interna;
- e) propor critérios para sistematizar procedimentos de auditoria operacional;
- f) coordenar e orientar os procedimentos adotados em relação às denúncias recebidas no âmbito da Autarquia;
- g) elaborar o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna - RAINT;
- h) coordenar a divulgação, no âmbito da Auditoria Interna, de atos orientados a processos auditoriais; e
- i) promover a modernização dos sistemas informatizados no âmbito da Auditoria Interna.

#### 3.2.1.1.1 Divisão de Auditoria de Programas - DIVAP

Compete a DIVAP:

- a) fiscalizar e auditar os atos e fatos decorrentes da execução das ações, programas e projetos afetos ao FNDE, praticados pelas entidades beneficiárias dos recursos transferidos pela Autarquia;
- b) propor, no âmbito de sua competência, os procedimentos auditoriais a serem incluídos no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna - PAINT;
- c) apurar as denúncias recebidas na Autarquia e formular respostas aos denunciantes; e
- d) manifestar-se acerca das alegações de defesa apresentadas em face de procedimentos auditoriais.

O atual corpo técnico da Divisão de Auditorias de Programa – DIVAP, unidade regimentalmente responsável pela análise do passivo de diligência, inspeções e atendimento as diligências externas, conta, hoje, com apenas 18 técnicos, sendo que destes, 13 realizam inspeções “*in loco*”, visando a realização das fiscalizações dos recursos repassados pelo FNDE por meio de repasses diretos e convênios aos 5.564 Municípios. Com isso, é

indiscutível que o FNDE deva dispor de estrutura e pessoal capaz de fiscalizar todas as ações previstas no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna de maneira eficiente e racional.

#### 3.2.1.1.2 Divisão de Controle Interno - DICIN

Compete a DICIN:

- a) realizar auditoria preventiva nos atos e fatos administrativos praticados no âmbito da Autarquia;
- b) registrar e acompanhar as solicitações de fiscalização e/ou auditorias advindas dos órgãos de controle interno e externo;
- c) manifestar-se a respeito da prestação de contas anual da Autarquia;
- d) propor, no âmbito de sua competência, os procedimentos auditoriais a serem incluídos no PAINT;
- e) manifestar-se a respeito da instrução dos processos de tomada de contas especial;
- f) acompanhar e controlar o cumprimento das recomendações decorrentes de auditorias;
- g) exercer atividades de consultoria, quando solicitado, emitindo manifestação técnica sobre assuntos de interesse da administração da Autarquia;
- h) atender tempestivamente às diligências externas afetas à Auditoria Interna; e
- i) controlar o atendimento, pelos setores responsáveis, das diligências oriundas dos órgãos de controle.

#### 3.2.1.1.3 Divisão de Apoio Técnico-Administrativo - DIATA

Compete a DIATA:

- a) receber e proceder à triagem da documentação no âmbito da Auditoria Interna;
- b) cadastrar e controlar as diligências expedidas pela Auditoria Interna;
- c) receber, instruir e encaminhar as justificativas decorrentes das diligências impostas aos beneficiados com recursos do FNDE;
- d) acompanhar e manter atualizada a legislação normativa referente ao controle interno e externo;
- e) manter organizado o arquivo dos documentos recebidos e expedidos no âmbito da Auditoria Interna;
- f) receber, providenciar e encaminhar os documentos afetos aos servidores lotados na Auditoria Interna;
- g) requisitar, distribuir e controlar o material de consumo da Auditoria Interna;
- h) expedir as notificações de interesse da Auditoria Interna;

- i) promover o encaminhamento dos processos de instauração de tomada de contas especial; e
- j) providenciar e organizar os documentos que subsidiarão as auditorias a serem realizadas.

### 3.3 DELEGACIAS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - DEMEC

As Delegacias do Ministério da Educação – DEMEC substituí as Inspetorias Regionais, Seccionais, Coordenação e Representações Estaduais dos órgãos do MEC, e faziam parte da estrutura organizacional administrativa do MEC (Decreto nº 66.967, de 27 de julho de 1970).

As DEMEC eram representadas nas Unidades Federadas, e eram órgãos integrantes da estrutura organizacional do MEC e chefiadas por um Delegado, tendo como função básica o cumprimento das orientações emanadas do Ministério para a política nacional de educação, tais como:

- a) coordenar, acompanhar, supervisionar, avaliar, orientar, controlar e executar as atividades do MEC na sua área de jurisdição;
- b) promover a articulação do Ministério com órgãos federais, estaduais e municipais que atuavam na educação, bem como prestavam-lhes assistência técnica;
- c) mobilizava os diferentes segmentos da sociedade para a análise da realidade, a formação de alternativas e a ação coletiva, com vistas à solução dos problemas educacionais do Estado; e
- d) realizava estudos e pesquisas no campo da educação com vistas a subsidiar o MEC na definição de programas e nas decisões sobre a política educacional.

As Delegacias realizavam atividades de suma importância para desenvolvimento dos Programas do MEC nos respectivos Estados, onde as ações eram acompanhadas e avaliadas em sua totalidade, as quais asseguravam o cumprimento fiel dos seus objetivos, bem como garantiam a aplicação regular dos recursos financeiros repassados para execução das referidas ações. Apesar dos objetivos relevantes, as DEMEC não contavam com uma estrutura adequada, seus quadros de servidores eram deficitários, sendo que 70% do seu potencial humano compunham de servidores cedidos dos governos estaduais e municipais, muitas vezes indicados por políticos locais e aliados ao Governo Federal, o que provavelmente poderia ter comprometido o desenvolvimento dos objetivos a serem alcançados.

#### 3.3.1 COMPETÊNCIAS

Eram competências das DEMEC:

- a) coordenar, orientar e supervisionar a execução das atividades referentes à execução de programas e projetos financiados pelo MEC;
- b) analisar as prestação de contas e emitir pareceres sobre as mesmas;
- c) prestar orientação às instituições públicas e privadas na elaboração de projetos educacionais, visando à assistência técnica e financeira do MEC, em conformidade com a legislação vigente;
- d) analisar os resultados da aplicação dos recursos oriundos do MEC, na área educacional, procedendo ao levantamento de dados e informações com vistas a oferecer subsídios à tomada de decisão e à definição por parte das autoridades competentes da política educacional do país;
- e) prestar apoio técnico-pedagógico às instituições públicas e particulares e acompanhar a execução de programas e projetos especiais do MEC em assuntos relativos à área educacional no âmbito da sua jurisdição;
- f) subsidiar a análise quantitativa e qualitativa da aplicação de recursos oriundos do MEC;
- g) orientar as empresas e os estabelecimentos de ensino quanto às normas de recolhimentos, aplicação do Salário-Educação e opção pelo SME em articulação com o Sistema Estadual de Ensino;
- h) fiscalizar o desenvolvimento das atividades do SME, mediante inspeções periódicas nos estabelecimentos de Ensino e nas empresas, apurando as irregularidades existentes e tomando as medidas cabíveis;
- i) analisar a legislação vigente relativa à aplicação de recursos oriundos do MEC;
- j) analisar relatórios técnico-administrativos referentes ao desenvolvimento de programas e projetos de entidades conveniadas com o MEC;
- k) orientar as instituições públicas e privadas no encaminhamento de pedidos de registro e cadastramento em órgãos do MEC;
- l) acompanhar o desenvolvimento de projetos financiados com recursos provenientes do MEC, realizando verificação local, quando se fizer necessário, das ações das unidades executoras;
- m) manter registros e emitir relatório sobre a execução dos convênios e contratos e outras formas de acordo que envolvam recursos do MEC;
- n) prestar cooperação técnica aos municípios no desenvolvimento de programas;
- o) prestar orientação na elaboração dos Projetos Municipais relacionados à educação;
- p) analisar os relatórios técnico-pedagógicos referentes ao desenvolvimento dos Programas educacionais; e

q) outras missões que venham a ser delegadas pelos dirigentes do MEC.

### 3.3.2 ATRIBUIÇÕES

As atribuições das DEMEC eram basicamente as de coordenação, supervisão e acompanhamento das ações do MEC nos estados e municípios. Essas atividades eram desenvolvidas seguindo as orientações do Ministério e dos Órgãos a ele subordinado responsáveis pela coordenação dos programas; com as Secretarias Estaduais e Municipais; e demais órgãos envolvidos com as ações na área de educação.

Exercia a função de intermediárias entre a direção Ministério, dos Órgãos subordinados ao MEC e os órgãos estaduais e municipais – unidades locais de execução – as DEMEC desenvolviam um trabalho de sensoriamento e monitoramento de mão dupla. Neste aspecto, destacavam-se a supervisão e acompanhamento da política educacional a cargo do MEC e de seus Órgãos, e bem como a perfeita execução de seus programas, visava identificar os pontos nocivos ao alcance das metas programadas, propunha e adotava medidas saneadoras.

Uma das principais atribuições das DEMEC era o de fortalecimento do FNDE nos Estados e Municípios, o que permitiu melhor desempenho e a efetiva presença da Instituição nos Estados e Municípios. Especificamente no caso de supervisão, monitoramento, avaliação e fiscalizações “*in loco*”, as demandas eram recebidas, analisadas e inspecionadas pela respectiva DEMEC. O término desse procedimento ocorria quando do encaminhamento ao FNDE de relatórios de monitoramento, prestação de contas e inspeção, contendo as análises dos procedimentos adotados pelos organismos estaduais e municipais, com parecer quanto ao monitoramento, à prestação de contas e as inspeções “*in loco*”, sujeitos a aprovação, devolução de recursos ou instauração de tomada de contas especial.

### 3.3.3 DEMEC x Projetos x Prestações de Contas x Denúncias x Inspeções “*in loco*”

As Delegacias do MEC nos Estados recebiam os projetos apresentados pelas Entidades, analisavam, emitiam parecer visando à aprovação ou não e encaminhavam ao FNDE para formalização dos convênios e posteriormente liberação dos recursos. Após liberação dos recursos, monitoravam a execução dos convênios, posteriormente recebiam os documentos de prestação de contas e formalizavam os processos, realizavam inspeção “*in loco*” e emitiam prévio parecer, sugerindo a aprovação ou não das contas apresentadas.

As DEMEC recebiam denúncias referentes à malversação na utilização dos recursos repassados pelo FNDE aos Municípios e Estados, apurando-as, de imediato, por meio de inspeção “*in loco*”, devido a proximidade das Delegacias aos Municípios de sua circunscrição, não sendo apurados pelos técnicos locados na sede do FNDE/Brasília.

#### 3.4 EXTINÇÃO DAS DELEGACIAS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SUAS CONSEQUENCIAS

Por meio do Decreto nº 2.890, de 21 de dezembro de 1998, foram extintas as Delegacias do MEC – DEMEC situadas nas capitais dos estados, à exceção das de São Paulo e Rio de Janeiro, que foram transformadas em representações do MEC nesses estados. A medida resultou de decisão do governo federal de implantar Gerências Regionais de Serviços, que constituiriam uma nova forma de organização que visaria reduzir os custos de apoio às unidades do governo. Era uma medida de cunho mais geral que objetivava centralizar, em tais gerências, as atividades até então executadas por diferentes unidades de vários ministérios. No período de transição para o novo sistema de organização, a desarticulação no atendimento local provocou uma série de problemas que só seriam solucionadas se as gerências regionais funcionassem, se implantadas.

As DEMEC possuíam dentre outras atribuições, apoiar o FNDE nas ações descentralizadas em todos os Estados da Federação. Entre as atribuições antes desempenhadas pelas DEMEC, destacava-se sua atuação em orientação, acompanhamento e fiscalização do processo de arrecadação do salário-educação e da execução de ações financiadas pelo FNDE, apuração de denúncias de malversação na utilização dos recursos públicos transferidos pela Autarquia aos Estados e Municípios, bem como análise preliminar e posterior cadastramento dos projetos financiados pelo FNDE. A extinção das DEMEC provocou o redirecionamento de atividades no FNDE, que passou a atuar com mecanismos de descentralização menos ágeis.

As DEMEC tinham como uma de suas funções primordiais promover o acompanhamento dos projetos e programas apoiados pelo FNDE; analisar as prestações de contas dos recursos recebidos; reformular metas; autorizar prorrogações de prazo da aplicação; solicitações de financiamentos, dentre outras atividades. A extinção das mesmas, medida tomada no bojo do programa de reforma administrativa do Governo Federal à época, o que sobrecarregou por demais a Autarquia que não logrou dar uma resposta eficiente e oportuna a todas as funções por ela recepcionadas, mormente em função da carência de

recursos humanos e materiais destinados ao acompanhamento das ações educacionais financiadas.

O exame preliminar pela DEMEC facilitava as diligências necessárias à complementação de informações, vez que aquelas Delegacias encontravam-se geograficamente mais próximas dos entes beneficiários e público alvo.

Merece destaque a reestruturação do MEC e a conseqüente extinção de suas Delegacias – DEMEC, que agiam como unidades descentralizadas do Ministério, cabendo-lhe o papel de intermediadoras nos procedimentos operacionais, para onde eram canalizados os fluxos de documentos, informações e orientações, aspecto que se constituiu, também, em fator de mudanças. Diante destas circunstâncias, as entidades beneficiárias passaram a se reportar diretamente ao FNDE, implicando aumento significativo do volume de trabalho desenvolvido pelo FNDE responsável pela execução dos Programas a cargo da Autarquia.

Em decorrência da extinção das DEMEC, surgiu a necessidade de adequação da estrutura organizacional do FNDE, em especial no que se refere ao recebimento das prestações de contas dos convênios e dos projetos do Plano de Trabalho Anual – PTA, relativos a ações voltadas à melhoria da qualidade do ensino e adequação da infra-estrutura das escolas.

Com a extinção das DEMEC, os processos de prestação de contas, aproximadamente 40 mil, foram remetidos ao FNDE, sem que os mesmos tenham sido analisados. Somou-se ao montante, outras 7 mil contas enviadas à Autarquia, referentes aos convênios cuja vigência expirava em fevereiro de 1999, bem como as apurações de denúncias e inspeções “*in loco*”, sofreram uma significativa redução no cumprimento do Plano Anual de Auditoria Interna.

Com a extinção das DEMEC, o FNDE ficou prejudicado nas aprovações ou não das prestações de contas, conseqüentemente, nas instaurações de tomada de contas especial.

No Acórdão nº 403/2005 – Plenário, o TCU expôs as razões apresentadas pela responsável da Autarquia quanto aos atrasos das instaurações de tomada de contas especial:

*“A responsável justifica o atraso na instauração da TCE em tela por questões de problemas estruturais e escassez de recursos humanos no FNDE, além de imposições normativas.*

*Os problemas estruturais se referem ao fato de , em 1997, o FNDE ter suas atribuições substancialmente alteradas, ao absorver as competências da extinta Fundação do Amparo ao Estudante (FAE), o que causou sérios impactos administrativos.*

*Enquanto a FAE, até ser extinta, possuía, além da sede própria, 27 representações estaduais, estas com atribuições de, em relação às prestações de contas, encaminhá-las para a sede, para serem analisadas, o FNDE usava as Delegacias do MEC (DEMEC) nos Estados para realizarem as inspeções e análises preliminares, ficando o FNDE com a tarefa posterior de aprovar ou instaurar TCE.*

*Com a extinção da FAE, as prestações de contas pendentes de análise foram encaminhadas às Delegacias do MEC, que, mesmo com estruturas físicas e de pessoal insuficientes, assumiram esse encargo”.*

Com o advento do Decreto nº 2.890, somente duas DEMEC não foram extintas, as quais mesmo assim, não tinham competência de auxiliar do FNDE na análise de prestações de contas dos convênios pretéritos e futuros. A documentação dessas DEMEC foi encaminhada ao Arquivo Central do MEC, que não tinha condições nem física nem de pessoal para receber essa demanda adicional, dificultando o “descarte” de documentos dentro da periodicidade legal e a execução de rotinas simples como absorção e arquivamento de novos processos e documentos. Estimou-se que havia cerca de 3 milhões de processos ali armazenados.

Além da massa documental, para a qual não havia espaço físico para armazenamento ou mesmo condições para efetuar um arquivamento com técnica necessária, houve, também, diminuição significativa do capital humano disponível, pois os servidores das DEMEC foram redistribuídos e deixaram de prestar serviço ao FNDE, ocasionando grande acúmulo de serviço, para o qual a Autarquia não estava aparelhada.

Em 1998, quando da Auditoria de Desempenho realizada pelo TCU no FNDE, surgiu a possibilidade de extinção das DEMEC, e na Decisão 244/1999 – Plenário, o TCU alertou para que a estrutura e quantidade de servidores a serem absorvidos pelo FNDE:

*“ ... caso extintas as DEMEC’s e assumida, pelo FNDE, sua parcela no processo, sendo necessário o retorno de equipamentos do FNDE atualmente utilizados pelas DEMEC’s, e a contratação ou redistribuição de até 50 pessoas das DEMEC’s para o FNDE; - futura redução do pessoal envolvido com o processo, ou a sua realocação em outras atividades da entidade, em função da eliminação de redundâncias de procedimentos e da multiplicidade de conferência”.*

Em 1999, havia mais de 120 servidores do FNDE que estavam cedidos a outros órgãos e entidades da Administração Pública, buscou-se o retorno desses servidores, resultando no regresso ao FNDE de 94 deles até o final de 2002. No ano de 2000, o FNDE sugeriu a abertura

de concurso público, mediante projeto de lei encaminhado pelo MEC para contratação de mais de 300 servidores. Todavia, tal iniciativa não prosperou.

As DEMEC possuíam 1.490 servidores lotados nos Estados na época da extinção, 1.238 ainda se encontravam na ativa e, deste total, apenas 10 encontrava-se em exercício no FNDE. Assim sendo, o FNDE assumiu diversas atividades das DEMEC, tendo absorvido, em contraponto, menos de 1% da força de trabalho.

As tarefas se avolumaram, haja vista que a equipe do FNDE responsável pela análise das prestações de contas e do passivo de resposta de diligências emanadas de relatórios de auditoria, pareceres e informações, era a mesma que atua na inspeção “*in loco*”, bem como no atendimento de diligências emanadas dos Órgãos de Controle Interno e Externo, Ministérios Público Federal e Estadual, Polícia Federal, Poder Legislativo, dentre outros.

Na Decisão nº 1173/2002 – Plenário, o TCU comenta:

*“Um dos grandes problemas enfrentados pelo FNDE diz respeito à quantidade insuficiente de servidores alocados na área de prestação de contas (...). Devido à complexidade, responsabilidade e carga de trabalho inerentes ao desempenho da atividade de análise das prestações de contas, muitos servidores preferem executar outro tipo de tarefa, já que o único incentivo concedido a quem realiza essa atividade é a participação, quando possível, em inspeções, o que resulta em recebimento de diárias”.*

As extintas DEMEC, nos estados, desempenhavam, por delegação de competência, papel fundamental no cumprimento da função fiscalizadora do FNDE, representando a Autarquia junto a Órgãos e Entidades beneficiárias, respondendo, aproximadamente, por 90% das fiscalizações realizadas. A extinção das DEMEC, instância que ajudava a centralizar as denúncias recebidas pelo FNDE, agravou o quadro de impunidade, o qual mina a credibilidade dos dispositivos de fiscalização da aplicação dos recursos vinculados ao FNDE.

O Tribunal de Contas da União – TCU, em seu Acórdão nº 158/2003 – Plenário, identifica a fragilidade do FNDE com relação às prestações de contas e quadro de servidores reduzido para acompanhamento e fiscalização dos vários programas:

*“Considerando o volume de prestações de contas a ser analisado anualmente e a necessidade contínua de acompanhamento e fiscalização dos vários programas, o quadro de servidores da autarquia tem-se mostrado insuficiente. Essa situação é agravada tanto em relação às diretorias que cuidam de programas específicos, como no caso da Dirae, que repassa, somente para o PNAE, cerca de R\$900 milhões anualmente para*

*aproximadamente 5.500 entidades executoras, quanto para a Auditoria Interna, responsável pelas fiscalizações de todos os programas”.*

Acompanhar e avaliar a correta e eficiente administração desses recursos públicos são tarefas indispensáveis a fim de se ter otimizados os resultados dos programas e ações educacionais e evitar prejuízo aos cofres públicos, constituindo-se a análise da prestação de contas um dos instrumentos utilizados para esse fim.

A Autarquia teve problemas de infra-estrutura que se arrastam desde 1997, quando o FNDE absorveu na totalidade as competências e atribuições da extinta Fundação de Assistência ao Estudante – FAE. Essa situação levou à Autarquia a um desequilíbrio entre as estruturas disponíveis e o conjunto de atividades a seu cargo, uma vez que os 08 Programas da FAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Livro Didático, de Material Escolar, de Saúde do Escolar, de Transporte Escolar, de Editoração Gráfica, Biblioteca do Professor e Salas de Leitura, juntaram-se aos 03 Programas do FNDE: Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - PMDE, de Apoio Tecnológico – KIT TECNOLÓGICO e Plano de Trabalho Anual – PTA.

Para o Tribunal de Contas da União – TCU, em seu Acórdão nº 158/2003, a estrutura do FNDE não é capaz de assumir a tarefa de acompanhar a execução dos programas:

*“Se devidamente estruturado, o FNDE, na melhor das hipóteses, poderia manter acompanhamento por amostragem. No momento, isso também é difícil porque a capacidade fiscalizadora dessa entidade é restrita. Os esforços visíveis da administração com vistas a otimizar procedimentos e tornar sua ação mais eficaz não tem o condão de superar os limites severos, impostos sobre os resultados alcançáveis, em decorrência da insuficiência dos recursos materiais e humanos disponíveis”.*

Nesse mesmo Acórdão, o TCU, sugere que ao FNDE adote medidas visando à inclusão de servidores e que tenham materiais adequados para o desenvolvimento de suas atribuições:

*“A análise geral do quadro formado por esse conjunto de auditorias mostra que, embora haja indicativos de melhora no desempenho do programa em relação à situação detectada em 1993, por auditoria realizada pelo Tribunal, persistem muitas fragilidades nos processos de aquisição e deficiência na atuação dos dois pontos de controle inerentes ao programa... ao Ministro da Educação, foi proposta recomendação para que estude a conveniência e oportunidade de dotar o FNDE de recursos humanos e materiais adequados ao efetivo acompanhamento das ações educacionais*

*financiadas pela autarquia, uma vez constatado que sua atual estrutura é incompatível com a magnitude e complexidade das ações sob sua responsabilidade”.*

No tocante a força de trabalho é imprescindível a adoção de providências com vistas a dotar o FNDE de condições indispensáveis à consecução de sua missão e objetivos. Confrontando-se o quadro de recursos humanos com os desafios a serem vencidos pelo FNDE, torna-se evidente as dificuldades que a Autarquia atravessa o que, inclusive, já foi objeto de observações e recomendação por parte da Secretaria Federal de Controle – SFC e pelo Tribunal de Contas da União – TCU, por meio da Nota Técnica nº 0428/2003/DSEDU/SFC/CGU-PR e do Acórdão AC-0158-06/03-P, respectivamente:

Pela Secretaria Federal de Controle:

*“O FNDE deve adotar medidas urgentes no sentido de se estruturar para cumprir de forma satisfatória as competências estabelecidas nos normativos vigentes”.*

Pelo Tribunal de Contas da União:

*“A força de trabalho do FNDE envolvida com as atividades referentes ao PNAE é insuficiente para permitir o acompanhamento e a análise dos documentos que seriam necessários para comprovar a regularidade na execução do PNAE”.*

Nesse contexto, via-se no Concurso Público uma importante ferramenta para a solução definitiva do problema com recursos humanos, na qual o MEC deve empreender grandes esforços, visto que somente arregimentando corpo técnico compatível com as diversas responsabilidades atualmente existentes é que a Pasta da Educação poderá enfrentar os desafios envolvendo a gestão dos recursos descentralizados.

Essa medida, aliada a implantação de um Plano de Carreira para o FNDE, dotará o Órgão de capital humano em quantidade suficiente, bem preparados e motivados, permitindo, desse modo, a formação de equipes de alto nível, capazes de contribuir de forma concreta para a melhoria da gestão dos programas sociais a seu cargo.

Em 2007 foi realizado Concurso Público para provimento de 191 vagas para os cargos de Técnico em Financiamento e Execução de Projetos Educacionais e Especialistas em Financiamento e Execução de Projetos Educacionais, sendo que 177 foram empossados. Em 2008 foram exonerados 48 servidores e 39 foram empossados em segunda chamada e há previsão de nomeação de 95 novos servidores no exercício de 2009.

No exercício de 2007 foram dispensados 53 prestadores de serviços que realizavam tarefas inerentes aos que os concursados realizariam. Em 2008 foram exonerados mais 30 terceirizados. Portanto, continua o déficit de pessoal no Órgão.

## **4 METODOLOGIA**

### **4.1 TIPO DE PESQUISA**

Segundo Gil (1996, p.48), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente de fontes bibliográficas.

De acordo com Yin (2005, p. 109) “(...) As evidências para um estudo de caso podem vir de seis fontes distintas: documentos, registros em arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos.” E a utilização de várias fontes de evidência em um único estudo de caso é que permite ao pesquisador, segundo Yin (2005, p. 126), “(...) a dedicar-se a uma ampla diversidade de questões históricas, comportamentais e de atitudes, o que representa uma grande vantagem, pois é possível se convergir para o mesmo ponto de investigação, corroborando, assim, a pesquisa, que se torna ainda mais convincente e acurada.

Para tanto, os meios de investigação deste trabalho foi bibliográfica e de campo. Bibliográfica porque para embasar a fundamentação teórica do trabalho utilizei todos os suportes bibliográficos que podiam enriquecer o assunto, tais como: autores renomados que tratam do assunto, jornais, periódicos, documentos existentes em arquivos, leis e resoluções afins aos programas e projetos financiados pelo FNDE e a rede mundial de computadores – a internet, documentos relativos a Decisões e Acórdãos do TCU e Relatórios da CGU. A pesquisa foi de campo, porque foi realizada entrevistas para a coleta de dados a todos os sujeitos da pesquisa.

### **4.2 PARTICIPANTES DA PESQUISA**

Foram convidadas a participar da pesquisas, pessoas envolvidas com as REFAE e DEMEC, bem como servidores/gestores dos programas/projetos financiados pelo FNDE. Esse quantitativo atingiu 08 sujeitos.

### **4.3 INSTRUMENTO**

Foi utilizada entrevistas para a construção do estudo.

#### 4.4 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

A entrevista foi feita pessoalmente a cada um dos sujeitos da pesquisa, com a informação de que os dados coletados seriam sigilosos e tratados de forma agregada, sem a identificação do entrevistado.

#### 4.5 ANÁLISE DOS DADOS

A coleta de dados para a pesquisa foi realizada com o objetivo de verificar na prática o problema estudado, e identificou-se a opinião de servidores do FNDE, e como instrumento de pesquisa utilizou-se entrevistas com oito pessoas tendo como público alvo ex-servidores das REFAE, DEMEC, bem como servidores/gestores dos programas/projetos financiados pelo FNDE envolvidos com as atuações dessas Representações e Delegacias, com o objetivo de analisar e identificar nas respostas das entrevistas, se os entrevistados concordavam com as extinções, como viam as suas atuações, como via atualmente o FNDE sem as Delegacias e qual a perspectiva de possível descentralização de ações do FNDE nos Estados. A realização da pesquisa ocorreu de acordo com as atividades programadas.

##### 4.5.1 A atuação das DEMEC nos Estados.

A primeira pergunta da entrevista buscou investigar a percepção dos entrevistados quanto à atuação das DEMEC, no sentido de esta ser eficiente para o FNDE ou não.

Os resultados apontados indicam que 100% dos entrevistados achavam a atuação das DEMEC essenciais ao desenvolvimento das ações do FNDE, onde essas ações eram controladas, acompanhadas e avaliadas em sua totalidade, bem como garantiam a aplicação regular dos recursos financeiros repassados para a execução das referidas ações.

Megginson (1996) menciona que se a função de controle não for desempenhada efetivamente, as demais funções (planejar, organizar e dirigir) serão de valor limitado na organização, propiciando, na melhor das hipóteses, baixo desempenho e, na pior, o caos.

##### 4.5.2 A extinção das DEMEC nos Estados.

A segunda pergunta da entrevista buscou verificar qual a percepção dos entrevistados quanto à extinção das DEMEC, no sentido de estar prejudicando as ações do FNDE nos Estados da Federação.

Os resultados apontados determinam que os entrevistados em sua totalidade foram unânimes ao afirmar que foi uma perda considerável em termos de suporte das atividades realizadas pelo MEC e seus parceiros, deixando de ter um referencial nos Estados, acarretando um retrocesso na descentralização das atividades do FNDE.

Segundo Pereira (1997), que a forma de conceber a reforma do Estado é entendê-la como um processo de criação e transformação de instituições com o intuito de solucionar os problemas de governabilidade e governança, dois conceitos de extrema importância dentro da lógica da reforma, uma vez que correspondem às dimensões política e administrativa da mesma.

#### 4.5.3 O FNDE sem o apoio das DEMEC.

A terceira pergunta da entrevista relaciona-se com a verificação da percepção dos entrevistados quanto às atividades que eram desenvolvidas pelas DEMEC e passaram a ser desenvolvidas pelo FNDE.

Os resultados alcançados indicam que os entrevistados, incisivamente, afirmam que o FNDE não consegue atingir um acompanhamento efetivo das ações por ele financiadas em todas as Unidades Federativas, bem como os executores ficam desassistidos de um suporte técnico, em que muitas vezes resultam em prejuízo aos Programas, e ao erário, além de não apurar com eficiência as denúncias a seu cargo.

No que concerne à fiscalização, conforme disposto no Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal é “uma técnica de controle que visa a comprovar se o objeto dos programas de governo existe, se corresponde às metas estabelecidas, se atende às necessidades para as quais foram definidas e se guarda coerência com as condições e características pretendidas, bem como se os mecanismos de controle administrativos são eficientes. O ato de fiscalizar é a aplicação do conjunto de procedimentos capazes de permitir o exame dos atos da administração pública, visando avaliar as execuções de políticas públicas pelo produto, atuando sobre os resultados efetivos dos programas do governo federal.” (SFC, 2001: 39).

#### 4.5.4 A perspectiva de descentralização.

A quarta pergunta da entrevista buscou investigar a percepção dos entrevistados quanto à perspectiva de possível descentralização das ações do FNDE nos Estados da Federação.

Os resultados apontados indicam uma tendência maior da perspectiva de unidades descentralizadas do FNDE nos Estados da Federação, sendo que cinco entrevistados disseram que a descentralização se faz necessários, pois o FNDE poderá acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos para a educação; dois entrevistados que a perspectiva é totalmente política, e um entrevistado disse não ter perspectiva.

Os processos descentralizadores constituem a transferência de autoridade no planejamento e na tomada de decisões. No setor público, os processos descentralizadores freqüentemente tomaram a forma do repasses desse poder decisório do nível nacional aos níveis subnacionais. Mas a existência de diversas experiências descentralizadoras demonstra que estes processos permitem avançar na construção de realidades complementares diferentes.

A Descentralização valoriza as funções de distribuição espacial e governamental do poder, tais como a de favorecer a administração e facilitar o processo político. O principal critério que guiaria a alocação de recursos passa a ser a equidade. Reduzir as deseconomias de escalas próprias da superconcentração do processo decisório na capital nacional, a descentralização pode aumentar o número de bens e serviços públicos, bem como a eficiência de sua prestação a custos mais reduzidos.

A Secretaria Federal de Controle Interno, por meio do Parecer de Auditoria nº 008/DSEDU/SFC/CGU-PR, de 23/08/2002, recomendou ao FNDE:

*“Tendo em vista a carência de pessoal pela Entidade, estudar, junto ao Conselho Deliberativo do FNDE e no âmbito do MEC, a viabilidade de criação de núcleos estaduais, com atribuições de receber e avaliar projetos, acompanhamento e fiscalização das ações sob responsabilidade do FNDE e recebimento e análise de prestações de contas, a exemplo dos existentes no Ministério da Saúde”.*

Diante da situação relativo à extinção das DEMEC, o FNDE, por meio do Ofício nº 238/2005, de 02/05/2005, encaminhou ao Ministro da Educação, Exposição de Motivos acompanhada de minuta de Projeto de Lei, com a finalidade de implementar no território nacional Unidades Regionais que permitam a atuação do FNDE de forma descentralizada, visando atuar diretamente junto às instituições de ensino e pesquisa para cumprir seu papel em conformidade com as diretrizes e metas definidas para a Educação no país. Porém, esse Projeto de Lei não foi adiante, estando parado no Ministério da Educação.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A situação relatada neste trabalho reflete a impossibilidade de apuração, mediante auditoria “in loco”, de possíveis fatos irregulares apontados em denúncias e/ou demandas dos Órgãos de Controle (SFC/CGU e TCU) e Ministério Público, em consequência da extinção das Delegacias do Ministério da Educação.

A impossibilidade de apuração desses fatos deve-se a insuficiência de servidores alocados na Auditoria Interna - AUDIT do FNDE para atender o volume de trabalho crescente. Essa situação traz um prejuízo imensurável quanto à efetividade da área de controle, pois não se trata de não realização de ações preventivas, mas da impossibilidade de realizar ações de detecção de impropriedades e irregularidades sobre os atos de gestão interna e externa da Autarquia. Percebe-se que não se trata de realizar a contento os trabalhos de auditoria, devido ao grau de qualificação técnica dos servidores alocados na AUDIT. Registra-se que um relatório de auditoria necessita de 3 a 4 correções, em média, para poder ser finalizado, fator que impacta sobremaneira no tempo compreendido entre a realização dos trabalhos e a respectiva finalização do relatório. Mas, o fator restritivo a ser atacado de imediato refere-se à inexistência de quantitativo de servidores suficientes para serem alocados na realização dos trabalhos de campo.

Os trabalhos de auditoria a serem inseridos no Plano Anual de Atividades de Auditoria – PAINTE devem atender aos critérios de materialidade, criticidade e relevância, determinados com base no conhecimento da área de auditoria sobre as atividades desenvolvidas pela instituição, associados ao correspondente quantitativo de homem/hora disponível para a realização dos trabalhos.

Contudo, essa afirmativa não corresponde à realidade do órgão de controle interno do FNDE. Atualmente, a demanda da AUDIT é determinada pelas solicitações dos órgãos de controle interno e externo, SFC/CGU e TCU, bem como pelas requisições dos Ministérios Públicos. Estando, portanto, as ações de controle desenvolvidas pela AUDIT/FNDE atreladas às determinações desses órgãos.

Há que se referir também que essa demanda é dinâmica, ou seja, ela não encerra com a formalização de um PAINTE em cada exercício. Pois, durante o exercício, os órgãos de controle continuam a demandar a realização de trabalhos, mesmo com o PAINTE já definido em termos de programas/convênios/municípios/entidades/valores a serem fiscalizados. Existe, assim, a necessidade de inserção de novos trabalhos no PAINTE, situação que é inviável

considerada a força de trabalho da AUDIT/FNDE (insuficiência de homem/hora) para ser alocada nessas novas demandas.

É plausível considerar como acréscimo a demanda de no mínimo de 50% do estoque a cada ano, haja vista que as atividades previstas nos PAINT, relativamente às auditorias “in loco” e às denúncias, referem-se à demanda represada de exercícios anteriores. Explicitando, trata-se de demanda recebida e não realizada devido à impossibilidade operacional, ou seja, insuficiência de servidores para alocar na realização desses trabalhos.

Além da impossibilidade de atendimento às determinações de realizar auditorias “in loco”, a insuficiência da força de trabalho prejudica, sobremaneira, o atendimento às seguintes situações: pendência da força de trabalho de auditoria de outros exercícios, realização da análise e apuração de denúncias, realização de auditorias nas Secretarias de Educação dos Estados e nas Prefeituras das Capitais, e a realização de auditorias operacionais. Portanto, a demanda afeta a Auditoria Interna do FNDE não tem sido atendida integralmente tendo em vista o déficit de homem/hora.

Vale registrar que, no Plano Anual de Atividades de Auditoria para o exercício de 2006, foi apurado o déficit da força de trabalho da AUDIT no montante de 65.300 homem/hora. Essa situação está provocando reflexos negativos, também, na realização das atividades rotineiras da unidade de controle, tanto nas questões de acompanhamento da gestão interna, quanto no atendimento de expedientes dos órgãos de controle e, inclusive, na qualidade técnica dos trabalhos realizados.

Em abril de 2006, a AUDIT tinha na sua carga de trabalho o montante de 197 requisições/determinações (SFC/CGU, Denúncias, MP, PF e TCU) para realizar auditoria “in loco”, demandas oriundas dos órgãos de controle, bem como de denúncias. A ordem de ingresso para atendimento foi mantida, significando que parte da demanda só teve tratamento nos exercícios de 2007, 2008 e restando demandas ainda para 2009, haja vista que esta é dinâmica e crescente.

Há a necessidade do FNDE aparelhar-se de maneira minimamente satisfatória, tanto em relação à suficiência quantitativa quanto qualitativa dos servidores, para que possa realizar as funções de controle que lhe são inerentes, notadamente no que se refere ao repasse de recursos financeiros, mediante convênios e/ou repasses diretos, às prefeituras, secretarias estaduais de educação e associações/organizações civis, responsáveis pela aplicação desses recursos.

Portanto, há a necessidade da retomada dos encaminhamentos necessários, junto ao Ministério da Educação e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para a criação das unidades descentralizadas em estados da federação. A criação de estruturas operacionais nos estados, medida que é imprescindível para efetivar as atividades de controle, a SFC/CGU, foi tratada mediante edição de Nota Técnica nº 513/DS/SFC/CGU-PR, de 18 de março de 2004, a qual já apontava a necessidade de adoção de medida dessa natureza.

Tais fatos corroboram com a percepção dos ex-servidores das REFAE, DEMEC, bem como servidores/gestores dos programas/projetos financiados pelo FNDE envolvidos com as atuações das extintas Representações e Delegacias, quanto a necessidade de criação de pólos ou núcleos estaduais, para fortalecer as ações do FNDE nas Unidades Federativas, principalmente quanto ao cumprimento das metas atribuídas a Auditoria Interna do FNDE.

A necessidade de criação de núcleos estaduais foi destacada pela maioria dos entrevistados, que desejam maior agilidade e controle das ações emanadas pelo FNDE.

## **6 SUGESTÕES**

Em vista dos apontamentos e da relevância que possui o tema, e considerando a disponibilidade orçamentária, sugere-se inicialmente a criação de Unidades Regionais do FNDE nas Unidades Federadas que recebem maior aporte de recursos financeiros da Autarquia.

Ressalta-se que nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo já existem as Representações do Ministério da Educação - REMEC, porém não atuam no acompanhamento e fiscalização dos Programas e Projetos financiados pelo FNDE. Nesse caso, sugere-se ampliar as atribuições dessas REMEC para o acompanhamento e fiscalizações a projetos/programas da Autarquia.

Dessa forma, com a criação gradual de Unidades Regionais, conclui-se que, a médio prazo, o FNDE fortalecerá as suas ações e poderá cumprir de forma integral o papel desempenhado junto à sociedade em relação à educação brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ABBRUCIO, Fernando Luiz; FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stifung, 1998. (Pesquisas n° 12).
- ARAÚJO, Inaldo P. S.. **Introdução a Auditoria Operacional**. 2ª ed., Rio de Janeiro, 2004.
- ATTIE, William. **Auditoria: Conceitos e Aplicações**. São Paulo: Atlas, 1998.
- BRASIL. **Constituição (1998)**. Brasília: Senado Federal, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 17/03/64**. (Lei de Orçamento e Contabilidade Pública).
- \_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000**. (Lei de Responsabilidade Fiscal).
- \_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. PR/Câmara da Reforma do Estado, Brasília: MARE, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001**. Secretaria do Tesouro Nacional, Brasília, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Auditorias do Tribunal de Contas da União**. Tribunal de Contas da União, Brasília, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Manual de Auditoria de Natureza Operacional**. Tribunal de Contas da União, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, Brasília, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Acórdão 158/2003 – Plenário**. Tribunal de Contas da União, Brasília, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Acórdão 403/2005 – Plenário**. Tribunal de Contas da União, Brasília, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Decisão 244/1999 – Plenário**. Tribunal de Contas da União, Brasília, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Decisão 1173/2002 – Plenário**. Tribunal de Contas da União, Brasília, 2000.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: 34, 1998.
- CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de administração pública, Rio de Janeiro, v. 24, nº 2:30-50, FEV./ABR. 1990.

- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Juris, 1999.
- CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e. **Apontamento sobre a lei de responsabilidade fiscal**. ATRICON, Belo Horizonte, p. 29-30, jul. 2000.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: TEORIA, PROCESSO E PRÁTICA**. São Paulo: MacGraw-Hill, 1987.
- CRUZ, Flávio da.; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas**. São Paulo: Atlas, 2003.
- DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.
- Decreto nº 2.890, de 21 de dezembro de 1998.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Relatório Anual de Atividades dos anos de 1997 a 2007.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Missão e Objetivos**. Disponível em: [http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=missao\\_objetivos.html](http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=missao_objetivos.html).
- FRANCO, A.. **O papel do Terceiro Setor e da empresa privada na Reforma do Estado**. Disponível em: <http://www.tce.sc.goc.br/biblioteca/artigos/areformadoesteoterc.html>.
- GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto. (Coord.). **Novas formas de gestão dos serviços públicos: a relação público privada**. São Paulo: FUNDAP, 1997.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- GOMES, Josir Simeone; SALAS, Joan M. Amat. **Controle de gestão: uma abordagem contextual e organizacional**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- INTOSAI. **Normas de auditoria**. Disponível em: [http://www.intosai.org/2\\_TERMIE.html](http://www.intosai.org/2_TERMIE.html).
- KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

- MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de Custos**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- MARTINS, Humberto Falcão. **Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública?** São Paulo: 202.
- MATIAS PEREIRA, J. Reforma do Estado, Transparência e Democracia no Brasil. **Revista Acadêmica de Economia**. Número 26, de 10 de junho de 2004.
- MEDICI, A. C. e MACIEL, M. C. M. P.. **A dinâmica do gasto nas três esferas de governo. 1980-1992**. In: LAMEIDA, M. H. T. de ET AL. **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: 41-105, 1996.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Ed. Malheiros, 1997.
- MOTA, João Maurício. **AUDITORIA: Princípios e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 1988.
- NETO, M.. **Organizações Sociais de Colaboração** (Descentralização Social e Administração Pública Não-Estatal. *Revista de Direito Administrativo*, v. 210, de out/dez., 1997: 186 e 188.
- O'DONNELL, Guilherme. **“Accountability horizontal e novas poliarquias”**. *Lua Nova*: nº 44.
- PEREIRA, L. C. B.. **A reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.
- SÁ, Antônio Lopes. **Fraudes Contábeis**. 2ª ed. São Paulo: Ediouro, 1982.
- SCHWARTZMAN, S.. **Desempenho e controle na reforma administrativa**. Textos, 1996.
- SHEPHERD, Geoffrey e VALÊNCIA, Sofia. Modernizando a Administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, ano 47, vol 120, nº 3, set-dez 1996: 103-128.
- SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

SILVA & GARCIA. Os impactos econômicos da corrupção. Disponível em <http://cevep.ufmg.br/bacp/028-agosto/03-028.htm>.

## **APÊNDICE – ENTREVISTA**

- 1. Como você via a atuação das DEMEC nos Estados?**
- 2. Como você viu a extinção das DEMEC?**
- 3. Como você vê atualmente o FNDE sem as DEMEC?**
- 4. Qual sua perspectiva da possível descentralização de ações do FNDE nos Estados?**