

# PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA: Formas de controle e seus efeitos para a eficiência do programa

**BRUNA MELLO VEIGA**

---

Prof. Dr. Pablo Malheiros da Cunha Frota

Coletânea de Pós-Graduação, v.5, n.1  
**Políticas Públicas**

**BRUNA MELLO VEIGA**

**PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA:  
formas de controle e seus efeitos para a eficiência do programa**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Avaliação de Políticas Públicas realizado pela Escola Superior do Tribunal de Contas da União como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Dr. Pablo Malheiros da Cunha Frota

**Brasília**

**2020**

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

VEIGA, Bruna Mello. **Programa Dinheiro Direto na Escola**: formas de controle e seus efeitos para a eficiência do programa. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília DF. 70 fl.

## CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Bruna Mello Veiga

TÍTULO: Programa Dinheiro Direto na Escola: formas de controle e seus efeitos para a eficiência do programa

GRAU/ANO: Especialista/2020

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Bruna Mello Veiga  
veigaf@tcu.gov.br

### Ficha catalográfica

Veiga, Bruna Mello  
Programa Dinheiro Direto na Escola: formas de controle e seus efeitos para a eficiência do programa / Bruna Mello Veiga; orientador, Pablo Malheiros da Cunha Frota, 2020. 69 p.

Monografia (especialização) -Instituto Serzedello Corrêa – ISC, Curso de Pós-graduação *lato sensu* em Avaliação de Políticas Públicas, Brasília, 2020.

Inclui referências.

1. Programa Dinheiro Direto na Escola. 2. Controle. 3. Controle Social. 5. Tribunal de Contas da União. I. Frota, Pablo Malheiros da Cunha. II. Instituto Serzedello Corrêa – ISC. Pós-graduação *lato sensu* em Avaliação de Políticas Públicas. III. Título

**BRUNA MELLO VEIGA**

**PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA:  
formas de controle e seus efeitos para a eficiência do programa**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas realizado pela Escola Superior do Tribunal de Contas da União como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 18 de agosto de 2020.

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Pablo Malheiros da Cunha Frota

Orientador

Universidade Federal de Goiás (Faculdade de Direito)

---

Ismar Barbosa Cruz

Tribunal de Contas da União

## RESUMO

A pesquisa aborda o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e como se configura a relação entre as instâncias de controle atuantes sobre ele, analisando como essas características afetam o alcance da eficiência no controle dos recursos, ao verificar se a ausência de fundamentação legal ou de acordos que estabeleçam o apoio mútuo e a articulação de ações entre os órgãos de controle gera uma violação ao princípio da eficiência na atuação desses órgãos, diante da sobreposição de funções e, conseqüentemente, duplicidade de esforços. A eficiência na administração pública terá por base construção doutrinária exposta por Marçal Justen Filho, a qual enfatiza a utilização dos recursos econômicos de forma mais produtiva, para obtenção dos melhores resultados com qualidade, sem preterir os valores fundamentais da sociedade. Perpassa-se ainda pelo conceito de cidadania, de acordo com as ideais apresentadas pelo José Rodrigo Rodrigues, com foco na participação ativa do cidadão, que exerce seu poder por meio de representantes eleitos ou diretamente, conforme preceitos estabelecidos pela Constituição Federal, de modo que o controle social é visto como uma das vertentes da função mais ativa do cidadão para impedir que o soberano assuma um caráter arbitrário. O método para análise consiste no fenomenológico-hermenêutico, com uma abordagem qualitativa para análise do programa e problema proposto, por meio de pesquisas bibliográficas e documentais. O estudo explora os enunciados normativos aplicáveis ao programa para entender como são feitos os repasses dos recursos e as respectivas prestações de contas e faz um diagnóstico de como as instâncias de controle atuam sobre o programa, de maneira a identificar as fragilidades existentes no arranjo das formas de controle sobre os recursos do PDDE. Abrange, ainda, a análise da governança multinível no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola básico, no aspecto de interlocução entre os órgãos de controle, com foco no princípio constitucional da eficiência, avocando a importância do controle social como direito do(a) cidadão(ã) para promover um controle mais abrangente. Ainda é possível apontar mecanismos já existentes, com o objetivo de promover soluções para as deficiências encontradas, com breves considerações acerca de como esses mecanismos podem minimizar os problemas encontrados. Com base nos conceitos e referenciais, não há coordenação e coerência adequadas na atuação das instâncias de controle sobre o PDDE, porque inexitem fóruns de articulação ou estrutura semelhante para alinhar as ações dessas instâncias, e acordos firmados entre os órgãos para a realização de trabalhos em conjunto. Além disso, o controle social ainda é subaproveitado, pois possui amplo espaço de crescimento, e também enfrenta dificultadores para sua atuação, centrados na ausência de uma cultura de participação da sociedade, no exercício de sua cidadania, e de meios que proporcionem acesso às informações de forma precisa e transparente. Foi possível concluir que a ausência de articulação entre os atores envolvidos no controle sobre os recursos repassados por meio do PDDE obsta o alcance de maior eficiência em suas ações, em um contexto de grandes limitações operacionais, de modo que se desperdiça a oportunidade de auferir maior amplitude da função fiscalizatória e dos resultados advindos dela.

**Palavras-chave:** Programa Dinheiro Direto na Escola. Prestação de Contas. Eficiência. Cidadania. Governança. Controle Social.

## ABSTRACT

The research approach the Direct Money at School Program (PDDE) and how is it configured the relation between the control departments that act on it, analyzing how these characteristics affect the achievement of efficiency in the control of resources, when verifying if the absence of legal grounds or agreements establishing mutual support and the articulation of actions between control departments generate a violation of the principle of efficiency in the performance of these agencies, before overlapping functions and, consequently, duplication of efforts. Efficiency in public administration is found on Marçal Justen Filho's doctrine, which emphasizes the use of economic resources in a more productively way, to obtain the best quality results, without neglecting the fundamental values of Society. It also goes through the concept of citizenship, according to the ideals presented by José Rodrigo Rodrigues, focusing on active citizen participation, who exercises his power through elected representatives or directly, according to precepts established by the federal Constitution, so that social control is seen as one aspect of the more active citizen position to prevent the ruler from assuming an arbitrary character. The investigation use the phenomenological-hermeneutic method, with a qualitative approach for program and proposed problem analysis, through bibliographic and documentary research. The study explores the normative statements applicable to the program to understand how transfers of funds are made and the respective accountability and makes a diagnosis of how the control departments act on the program, in order to identify the existing weaknesses in the arrangement of PDDE's resources controls mode. Still covers the Direct Money at School Program's multi-level governance analysis, in the interlocution aspect between the control departments, focusing on the efficiency's constitutional, emphasizing the importance of social control as citizen's right to promote more comprehensive control. It is still possible to point existing mechanisms, with the objective of promoting solutions to the deficiencies found, with brief considerations on how these mechanisms can minimize the problems. Based on the concepts and references, there is no adequate coordination and coherence in the performance of the control over the PDDE, because there are no articulation's forums for or similar structure to align the actions of these departaments, or agreements signed between the agencies to carry out joint work. Besides that, social control is underused, because there is a ample space for growth, and also faces difficulties for its performance, centered on the absence of a participation's culture by Society, in exercising their citizenship, and ways that provide access to accurate's and transparent's information. It was possible to conclude that the default of articulation between the actors involved in the control prevents achieving greater efficiency in your actions, in a context of major operational limitations, so that the opportunity to gain greater amplitude of the supervisory function and the results arising from it is wasted.

**Keywords:** Direct Money at School Program. Accountability. Efficiency. Citizenship. Governance. Social Control.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>1      CAPÍTULO 1 – Compreensão do funcionamento do PDDE .....</b>	<b>14</b>
<b>1.1    Configuração dos procedimentos de repasse dos recursos públicos.....</b>	<b>18</b>
<b>1.2    Procedimentos adotados para as prestações de contas dos recursos do PDDE..</b>	<b>21</b>
<b>1.3    Arranjo das formas de controle sobre os recursos do PDDE.....</b>	<b>25</b>
<b>2      CAPÍTULO 2 - Problemas identificados no arranjo institucional das instâncias de controle do PDDE .....</b>	<b>29</b>
<b>2.1    Princípios da eficiência e cidadania .....</b>	<b>29</b>
<b>2.2    Capacidade operacional limitada dos órgãos de controle .....</b>	<b>33</b>
<b>2.3    Interlocução deficiente entre as instâncias de controle.....</b>	<b>38</b>
<b>3      CAPÍTULO 3 – Caminhos suplementares ao controle governamental sobre os recursos do PDDE.....</b>	<b>48</b>
<b>3.1    Controle social sobre o PDDE .....</b>	<b>48</b>
<b>3.2    Recursos suplementares em apoio à fiscalização do PDDE.....</b>	<b>55</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>61</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>65</b>

## INTRODUÇÃO

O sistema educacional brasileiro esculpe-se por meio da cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais possuem o encargo de oferecer à sociedade, universalmente, uma educação de qualidade em igualdade de condições, constituindo em um direito público subjetivo.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) prevê, em seu art. 6º, a educação como um direito social. Direitos sociais:

[...] são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. (SILVA, 2009, p. 286-287)

Como direito social, a educação torna-se um dever de Estado, reafirmado pelo art. 205, da Constituição, o qual prevê ainda a colaboração da sociedade na sua promoção e incentivo.

O desenvolvimento de um país tem como um de seus alicerces a educação de qualidade, oferecida de forma igualitária, a toda sociedade.

No Brasil, a educação escolar foi dividida em dois níveis de ensino: educação básica – formada pela educação infantil (creche e pré-escola), pelo ensino fundamental e pelo ensino médio; e educação superior.

Ainda nos preceitos constitucionais, o art. 211 da CF/88 estabeleceu a obrigatoriedade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de organizarem seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, enquanto os Estados e o Distrito Federal possuem a competência de atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio.

A União, no desempenho de suas atribuições de amplitude nacional, deve exercer “em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988).

Ainda no sentido, a Lei 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, (BRASIL, 1996), estabeleceu, em seu art. 8º, § 1º, que “caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”.

Nessa senda, considerando as funções designadas à União, são criados diversos programas na área educacional, abrangendo a melhoria do desempenho escolar, a estrutura das unidades educacionais, formação de professores, alimentação e transporte escolar.

Em consonância com o exposto, surge, em 1995, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), denominado atualmente de Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), cuja gestão cabe ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como mecanismo de descentralização de recursos do Governo Federal, com a finalidade de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas.

Por tratar-se de transferência direta de recursos às escolas, tem com um de seus principais fundamentos o fortalecimento da gestão escolar e ampliação de sua autonomia na administração desses recursos.

Ao longo do tempo, o programa foi ampliado com a criação de diversas ações agregadas com finalidades e públicos-alvo específicos, divididas nos seguintes grupos: PDDE Integral; PDDE Estrutura, incluindo o Escola Acessível, Água na Escola, Escola do Campo e Escolas Sustentáveis; e PDDE Qualidade, formado pelo Ensino Médio Inovador, Atleta na Escola, Mais Cultura na Escola e Mais Alfabetização. No entanto, o escopo do presente trabalho será o PDDE Básico, por ser o mais abrangente e detentor da maior parcela de recursos, dentre todas

as ações, além de ser um dos programas que mais impactam financeiramente o orçamento do FNDE.

Além disso, as ações agregadas seguem alguns procedimentos distintos em relação ao PDDE Básico, portanto, implicaria em análises distintas dos procedimentos de cada grupo.

Os recursos do PDDE são transferidos automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato, além de não haver a prévia aprovação de plano de trabalho, conforme ocorre em outros casos de transferências de recursos. A fiscalização da aplicação desses recursos financeiros é de competência do FNDE e dos órgãos de controle externo e interno do Poder Executivo da União. Como o dinheiro é diretamente transferido para as escolas e gerido por elas, o controle a ser exercido sobre a aplicação desses recursos torna-se extremamente árduo e custoso, de forma que as instituições governamentais de controle não possuem meios suficientes de verificar totalmente a execução dos recursos, diante de suas limitações estruturais.

Ademais, os atores envolvidos no processo de fiscalização desses recursos não articulam suas ações de maneira a tornar mais eficiente o controle sobre a execução do programa.

Paralelamente, o PDDE, por ser executado diretamente pela escola, possui um vínculo estreito com a sociedade, pois, além da participação social em sua gestão, seus resultados são facilmente visíveis à comunidade.

O governo federal possui diversos programas educacionais, os quais demandam grande parte do orçamento público. Sendo assim, diante do elevado valor de recursos aplicados no PDDE, com execução direta pelas escolas, em um cenário de restrições orçamentárias, torna-se importante para a sociedade a análise e verificação do programa. Portanto, o(a) cidadão(ã) tem um papel importante no acompanhamento desse programa, por meio do exercício do controle social.

Ademais, a melhoria da qualidade da educação é um objetivo intrinsecamente relacionado a este programa.

Diversos órgãos possuem competências fiscalizatórias que abrangem o controle do PDDE. Atuam nessa função o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União, os Municípios e as Secretarias estaduais e distrital, o Ministério Público e a sociedade.

Embora haja a regulação das competências de cada um, é possível observar uma sobreposição de funções, gerando em algumas situações duplo esforço na atuação, o que leva à existência de oportunidades para potencializar o controle exercido por cada esfera por meio do trabalho em conjunto.

Contudo, não foram identificados mecanismos formais que fomentem a comunicação entre as diversas dimensões de controle exercidas sobre o PDDE, de forma a tornar mais eficiente o uso dos recursos humanos e financeiros dispendidos nesta função.

Além disso, há uma perda de oportunidade no desempenho do controle social, de modo que não há efetividade nas ações, sendo que este poderia reforçar a correta aplicação desses recursos, visto ser esse um interesse direto da sociedade e configurar o exercício da cidadania.

Desse modo, o problema a ser respondido nesta pesquisa é: a ausência de fundamentação legal ou de acordos que estabeleçam o apoio mútuo e a articulação de ações entre os órgãos de controle gera uma violação ao princípio da eficiência na atuação desses órgãos no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico, diante da sobreposição de funções e, conseqüentemente, duplicidade de esforços?

Esse questionamento suscita o enfrentamento das seguintes hipóteses, de forma a verificar se são verdadeiras ou não, por meio da análise apresentada:

a) a ausência de legislação e de acordos prevendo a interlocução entre os órgãos responsáveis pelo controle dos recursos públicos do PDDE, conforme orienta o Referencial para avaliação de governança em políticas públicas do Tribunal de Contas da União, prejudica o alcance da eficiência no exercício de suas funções;

b) a ausência de legislação e acordos prevendo a interlocução entre os órgãos responsáveis pelo controle dos recursos públicos do PDDE, conforme orienta o Referencial para avaliação de governança em políticas públicas, do Tribunal de Contas da União não prejudica o alcance da eficiência no exercício de suas funções;

Para tanto, o presente estudo tem como objetivo geral abordar como se configura a relação entre as instâncias de controle atuantes sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola e como essas características afetam o alcance da eficiência no controle dos recursos.

Nessa linha, explorará os enunciados normativos aplicáveis ao Programa Dinheiro Direto Na Escola, para entender como são feitos os repasses dos recursos e as respectivas prestações de contas. Além disso, será feito um diagnóstico de como as instâncias de controle atuam sobre o programa, de maneira a identificar as fragilidades existentes no arranjo das formas de controle sobre os recursos do PDDE.

A pesquisa abrangerá, ainda, a análise da governança multinível no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola básico, no aspecto de interlocução entre os órgãos de controle, incluindo as Secretarias Estaduais e Distrital e municípios, com foco no princípio constitucional da eficiência, avocando a importância do controle social como direito do cidadão para promover um controle mais abrangente.

Dessarte, serão apontados mecanismos já existentes, com o objetivo de promover soluções para as deficiências encontradas, com breves considerações acerca de como esses mecanismos podem minimizar os problemas encontrados.

A concepção da ideia de eficiência na administração pública terá por base construção doutrinária exposta por Marçal Justen Filho, a qual enfatiza a utilização dos recursos econômicos de forma mais produtiva, para obtenção dos melhores resultados com qualidade, sem preterir os valores fundamentais da sociedade, posto que a atividade estatal está adstrita não somente a valores econômicos, mas também sociais, humanitários e ambientais.

Perpassa-se ainda pelo conceito de cidadania, de acordo com as ideias apresentadas por José Rodrigo Rodrigues, com foco na participação ativa do cidadão, que exerce seu poder

por meio de representantes eleitos ou diretamente, conforme preceitos estabelecidos pela Constituição Federal, de modo que o controle social é visto como uma das vertentes da função mais ativa do cidadão para impedir que o soberano assuma um caráter arbitrário.

Para o desenvolvimento da análise do problema, utiliza-se o método fenomenológico-hermenêutico, o qual parte do conhecimento do objeto para interpretação dos fenômenos que o cercam. (PEREIRA, 2020) (FORGHIERI, 1993). A partir dessa conceituação, serão explorados os estágios do PDDE, de maneira a estruturar o funcionamento do programa, com foco na fase de controle, além de adentrar nos conceitos de eficiência e controle social, como materialização do exercício da cidadania, para compreensão das ocorrências oriundas da construção do sistema de controle que circunda o programa.

Para tanto, por meio de uma abordagem qualitativa, serão estudados os normativos que tratam do PDDE, utilizando a pesquisa documental como metodologia, para descrever os procedimentos de repasses dos recursos e de prestações de contas, com a análise do regramento para avaliar como as formas de controle atuam sobre o PDDE.

A identificação dos problemas relacionados ao arranjo institucional das instâncias de controle também será feita através de pesquisa documental, mediante o exame de normativos e de material institucional, incluindo relatórios de gestão, consultas a dados oficiais dos órgãos de controle e entidade gestora do PDDE e fiscalizações realizadas por esses órgãos para dar suporte às constatações efetivadas, associada à pesquisa bibliográfica, por meio de consultas a livros, artigos, reportagens e manuais, de modo a respaldar os conceitos de eficiência e cidadania e a análise da interlocução deficiente entre as instâncias de controle.

Especificamente quanto à interlocução entre os órgãos de controle, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas e o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria, ambos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas da União, trazem os conceitos de transversalidade e governança em multinível no contexto de políticas públicas, e servirão de parâmetro para a construção de análise crítica sobre a atuação das instâncias de controle.

O estudo no que diz respeito ao controle social efetuado sobre o PDDE baseia-se em pesquisa bibliográfica, a ser desenvolvida por meio de consultas a livros e artigos relacionados à matéria, firmando a importância dessa espécie de controle na atualidade.

Também serão realizadas pesquisas documentais aos sítios eletrônicos das entidades envolvidas, trabalhos realizados pelos órgãos e reportagens, para apresentar mecanismos que possuem o potencial de promover e facilitar o controle sobre os recursos do PDDE.

Nesse sentido, serão demonstrados os procedimentos de repasse dos recursos públicos às escolas e como se configura a prestação de contas desses recursos e o controle exercido sobre eles, abordando os aspectos relacionados às diversas formas de controle que são exercidas sobre o PDDE, englobando o controle social e dos órgãos governamentais.

Prosseguindo no estudo das formas de controle, serão feitas algumas considerações quanto aos princípios da eficiência e da cidadania, de modo a correlacioná-los com os problemas identificados no arranjo institucional das instâncias de controle e como esses problemas afetam o alcance da eficiência no exercício dessa função, de forma a não se garantir a correta aplicação desses recursos.

Será demonstrado ainda que a amplitude do programa e as restrições operacionais dos órgãos responsáveis pelo controle dificultam o controle efetivo sobre a aplicação desses recursos, de modo que o controle social, alicerçado à cidadania, possui papel fundamental para que esses recursos sejam aplicados de maneira mais condizente aos interesses da sociedade.

Ademais, serão expostas possibilidades de alcançar uma maior efetividade na atuação das instâncias de controle, abordando mecanismos já existentes, e pontuando a oportunidade de consolidar o controle social como alternativa à impossibilidade de que os órgãos governamentais alcancem a fiscalização integral dos recursos repassados.

## 1 CAPÍTULO 1 – Compreensão do funcionamento do PDDE

A descentralização de recursos é um movimento crescente, abarcado pela ideia de democratização e autogestão escolar, como forma de trazer a responsabilidade pela educação a toda sociedade, cujo fundamento para sua ampliação encontra amparo no art. 205 da Constituição Federal.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei n.º 9.394/96, corroborou a incorporação da gestão democrática como um princípio do ensino público, que enfocou a democratização e a descentralização da gestão educacional:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

O crescimento das transferências automáticas corresponde a maior democratização na assistência financeira a estados, municípios e Distrito Federal, à medida que que, realizadas segundo critérios fundamentados nas prioridades dos sistemas de ensino, reduzem a assistência financeira por critérios político-partidários, o que, de modo geral, acontece nas transferências voluntárias (Cruz, 2011, apud Moreira, 2012, p. 6).

Este novo tipo de organização administrativa pautada em processos democráticos e participativos, onde todos os segmentos da escola participam dos processos decisórios, consolida uma nova forma de trabalho adotada pelas instituições de ensino, institucionalizado pela Constituição de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, denominada de gestão democrática do ensino. (Santana, 2011, p. 46)

Em seu trabalho, Bordin e Koepsel (2016, p. 3) enfatizam ser recorrente “encontrar gestores com dificuldades para utilizar os recursos públicos repassados às unidades escolares, no que se refere ao planejamento, execução e prestação de contas”.

Por outro lado, qualificar a educação tendo como horizonte a "qualidade social" não prescinde de se considerar tanto a "funcionalidade" historicamente definida para essa educação, como a necessidade de múltiplos atores sociais, incluindo aí os próprios gestores e implementadores de políticas educacionais. E considerar, ainda, a complexidade da educação, de sua gestão e dos contextos nos quais estas se fazem realidades concretas. (BORDIN; KOEPEL p. 17)

Freitas (1998, p.4) pondera ainda que “o “novo” modelo de gestão educacional inclui a viabilização de formas diversas de mobilização de atores sociais, com vistas ao compartilhamento da tarefa educativa”, de forma a tornar a participação estatal menos abrangente.

O autor cita que são três os princípios orientadores na busca por esse padrão de gestão educacional: focalização, flexibilização e mobilização. O princípio da mobilização direciona a gestão estatal “no sentido de fomentar o envolvimento ativo dos indivíduos (professores, alunos, pais e outros), das comunidades (em especial a escolar), das organizações sociais e dos setores produtivos da sociedade na implementação das políticas educacionais”. (FREITAS, 1998, p. 6)

A década de 90 foi marcada por um movimento de modernização da gestão educacional, orientado para o aumento da eficiência por meio da racionalização administrativa, privatização, co-responsabilização da sociedade, abertura institucional para os clientes, concentração do poder decisório em relação a questões essenciais e do controle dos resultados (FREITAS, 1998).

O Programa Dinheiro Direto na Escola, conforme apontam com propriedade Adrião e Peroni (2007, p. 51), “guarda profundas relações com o processo de reforma do Estado iniciado nos anos 90, uma vez que a definição das políticas públicas para a educação no Brasil, desde então, ocorre em meio ao processo de contenção de recursos financeiros na área social”.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem como objetivo prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por

entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica. (BRASIL, 2009a)

Em relação a sua origem, o PDDE foi uma criação do Governo Federal sob a denominação de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). Posteriormente este nome foi alterado para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), executado sob os auspícios do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), graças a Medida Provisória nº 1784, de 14 de dezembro de 1998 (BORDIN, KOEPEL, 2016, p. 5).

De acordo com a Resolução n. 12, de 10 de maio de 1995, que lhe deu origem, seu objetivo seria agilizar a assistência financeira da Autarquia – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – aos sistemas públicos de ensino, para cumprimento do disposto no artigo 211, da Constituição Federal de 1988, referente ao papel da União frente aos demais entes federados (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 257).

Atualmente, seus preceitos gerais estão normatizados nos arts. 22 a 29 da Lei nº 11.947/2009, além de diversas resoluções com regras específicas quanto à execução do programa.

As resoluções são editadas pelo Conselho Deliberativo do FNDE, o qual possui papel fundamental no estabelecimento de regras quanto ao processo de alocação, repasse, execução e prestação de contas dos recursos repassados. Dentre elas, destacam-se:

a) Resolução nº 9/2011, que estabelece os procedimentos a serem adotados para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços, com os repasses efetuados à custa do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), pelas Unidades Executoras Próprias (UEx) e entidades qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público que ministram educação especial, denominadas de Entidades Mantenedoras (EM), de que trata o inciso I do § 2º do art. 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009;

- b) Resolução nº 10/2013, que dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009;
- c) Resolução nº 15/2014, que dispõe sobre as prestações de contas das entidades beneficiadas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas ações agregadas.

Além desta lei, o FNDE edita diversas resoluções com regras específicas a serem observadas na execução do programa.

O Programa tem por finalidade contribuir para a manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com conseqüente elevação do desempenho escolar, visando fortalecer a participação social e a autogestão escolar. (BRASIL, 2020a).

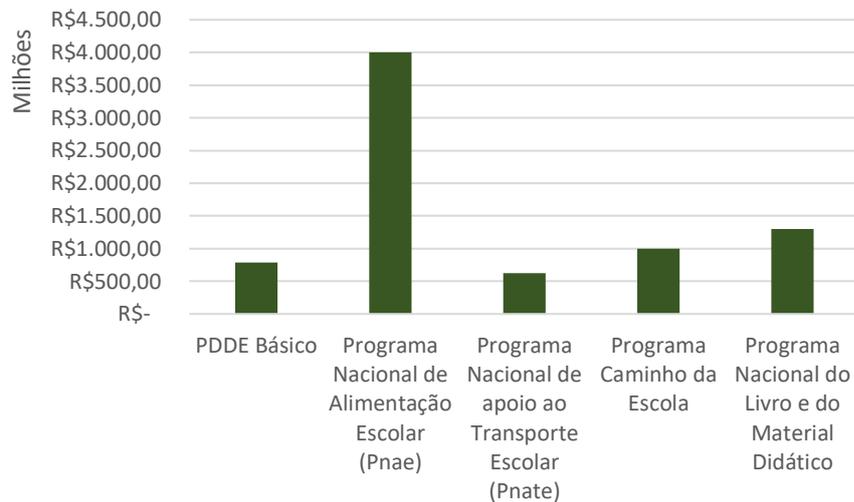
Até 2008, o programa contemplava apenas as escolas públicas de ensino fundamental e em 2009, com a edição da Medida Provisória n.º 455, de 28 de janeiro de 2009 (transformada posteriormente na Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009), foi ampliado para toda a educação básica, passando a abranger as escolas de ensino médio e da educação infantil (BORDIN, KO-EPSEL, 2016, p. 6).

Os recursos financeiros transferidos possuem ampla aplicação, pois podem ser destinados à cobertura de despesas de custeio, de manutenção e de pequenos investimentos, com o fim de garantir o funcionamento da escola e da melhoria de sua infraestrutura física e pedagógica, podem ser divididos (BRASIL, 2013b):

- a) na aquisição de material permanente;
- b) na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar;
- c) na aquisição de material de consumo;
- d) na avaliação de aprendizagem;
- e) na implementação de projeto pedagógico;
- f) no desenvolvimento de atividades educacionais.

Atualmente, o PPDE é um dos programas com maior volume de recursos transferidos, conforme demonstra a figura abaixo, comparando-se a outros programas federais geridos pelo FNDE, utilizando-se valores investidos em 2019:

Figura 1: Investimentos em programas federais - Exercício 2019



Elaboração própria

Fonte: Prestação de Contas do Presidente da República – Exercício 2019

Em 2019, por meio do PDDE Básico, foram repassados R\$ 789,3 milhões a 114.054 escolas estaduais, distrital e municipais, beneficiando cerca de 32,8 milhões de alunos da educação básica pública. Foram contemplados, também, 1.285 escolas de educação especial mantidas por entidades privadas sem fins lucrativos, às quais foram repassados R\$ 7,8 milhões, beneficiando 109,5 mil alunos. (BRASIL, 2020g, p. 210)

Posto isso, serão apresentados os procedimentos executados para o repasse desses recursos às escolas e como são realizadas as prestações de contas desses recursos, tendo em vista a execução direta por meio das escolas.

### 1.1 Configuração dos procedimentos de repasse dos recursos públicos

A fixação dos valores a serem repassados ocorre anualmente, com base no número de alunos matriculados, conforme apurado pelo censo escolar, realizado pelo Ministério da Educação (MEC), no caso dos alunos da educação básica, e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES), no caso das matrículas efetuadas no sistema UAB.

Esses recursos são repassados diretamente às instituições, por meio de conta específica, sem necessidade da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outro instrumento congênere.

As escolas que disporem de mais de 50 (cinquenta) alunos deverão instituir sua Unidade Executora Própria (UEX), a qual se constitui como uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos e com representantes da comunidade escolar.

Bordin e Koepsel (2016, p. 7) alegam que “o princípio da Unidade Executora é que subsista representação e participação da comunidade escolar na sua constituição e gestão pedagógica, administrativa e financeira”, portanto são encontradas diversas denominações para a UEX: “Associação de Pais e Mestres, Associação de Pais e Professores, Caixa Escolar, Círculo de Pais e Mestres e Unidade Executora”.

A UEX, de acordo com o art. 5º, inciso II, da Resolução FNDE 10/2013:

II – Unidade Executora Própria (UEX) - entidade privada sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas e dos polos presenciais da UAB, integrada por membros da comunidade escolar, comumente denominada de caixa escolar, conselho escolar, colegiado escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras entidades, responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses do programa, destinados às referidas escolas e polos, bem como pela execução e prestação de contas desses recursos.

A competência da UEX não se esgota na administração de recursos oriundos do PDDE. De acordo com o Manual de Orientação para constituição de Unidade Executora Própria (BRASIL, 2009c), elaborado pelo FNDE, a unidade executora tem como atribuições:

(...) administrar **recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais; gerir recursos advindos de doações da comunidade e de entidades privadas; controlar recursos provenientes da promoção de campanhas escolares e de outras fontes**; fomentar as atividades pedagógicas, a manutenção e conservação física de equipamentos e a aquisição de materiais necessários ao funcionamento da escola; e prestar contas dos recursos repassados, arrecadados e doados. (grifos inseridos pela autora) (BRASIL, 2009c)

Posto isso, é interessante observar que a estrutura formada para constituir a UEX pode ser aproveitada para a gestão de recursos provenientes de outras fontes, portanto, pode ser considerado um incentivo para que a escola busque outras fontes de financiamento, em razão de já possuir os membros incumbidos dessas funções de gestão e prestação de contas.

Bordin e Koepsel (2016) observam que a criação de uma UEx é uma estratégia com o fito de incentivar a participação da comunidade, bem como tornar a gestão dos recursos repassados mais flexível. No entanto, essa participação é limitada, pois somente abrange pequenos atos decisórios, visto que o planejamento desta política é centralizado.

Quando não houver constituição de UEx, serão responsáveis por essas funções as Entidades Executoras (EEx), constituídas pelas prefeituras municipais e secretarias estaduais ou distrital.

Outra situação ocorre com relação às escolas privadas de educação especial, que serão representadas por uma entidade privada, sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social e denominada como Entidade Mantenedora (EM), responsável pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses do programa, destinados às referidas escolas, bem como pela execução e prestação de contas desses recursos.

Em suma, as citadas entidades recebem os recursos do FNDE, executam e prestam contas de sua aplicação.

Os procedimentos aplicáveis para a execução dos recursos no âmbito do PDDE são simplificados, coadunando com o princípio da autogestão escolar, um dos basilares da criação do programa. Não há a exigência de processo licitatório para a aquisição de materiais e de bens e para a contratação de serviços. A aquisição ou contratação é feita por meio de pesquisa de preço, de modo a facilitar a execução no dia-a-dia escolar.

Cabe destacar importante dispositivo da Resolução FNDE 10/2013, em seu art. 10, o qual prevê a incumbência de que o FNDE publique, em seu sítio na internet, a transferência dos recursos financeiros relativos ao PDDE. Além disso, traz o dever de que a autarquia envie informações relativas aos valores transferidos às Assembleias Legislativas dos Estados, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e às Câmaras Municipais.

O FNDE tem ainda autorização para requerer aos bancos os saldos e extratos das contas específicas, inclusive os de aplicações financeiras, sem necessidade de autorização do titular da conta específica.

No fito de reforçar a transparência na execução dos recursos, criou-se o mecanismo de pagamento das despesas por meio de cartão magnético específico para o programa. Caso não seja possível a utilização do cartão, os métodos de pagamento alternativos devem possibilitar a identificação dos favorecidos.

Dessa forma, é possível estabelecer a vinculação entre as verbas recebidas e os pagamentos efetuados, ou seja, demonstrar que os recursos do PDDE foram utilizados nas finalidades para as quais foi criado, por isso a necessidade de que os documentos comprobatórios dos pagamentos sejam emitidos em nome da EEx, UEx ou da EM, identificados com os nomes FNDE e do programa, além do atesto de recebimento dos bens ou serviços com data e assinatura de membro da UEx e registro de quitação da despesa efetivada firmado pelo representante legal do fornecedor.

Essas medidas são relevantes para que o controle efetuado sobre a aplicação dos recursos seja mais efetivo, ao prover os órgãos fiscalizatórios de informações completas sobre a execução do programa.

## **1.2 Procedimentos adotados para as prestações de contas dos recursos do PDDE**

O PDDE traz algumas particularidades quanto ao processo de prestação de contas, inclusive diferenças dentro do próprio programa, a depender da configuração adotada pela instituição de ensino.

Considerando o procedimento de repasse dos recursos e sua execução, realizada diretamente pelas UEx, EEx ou EM, percebe-se que há uma pulverização do montante dispendido pelo FNDE, portanto, ainda que o orçamento do programa seja relevante, comparando-se aos demais, cada unidade contemplada recebe uma pequena parcela.

Cada pequena parcela repassada exige a posterior prestação de contas, que, idealmente, deve ser analisada, para que se comprove a regular aplicação dos recursos públicos.

A análise da prestação de contas é de competência do FNDE, quando a execução for feita diretamente por EEx ou EM, e, nos casos em que for criada UEx para execução dos recursos, caberá aos Municípios e às Secretarias de Educação a que estejam vinculadas, que se encarregarão da análise, julgamento, consolidação e encaminhamento ao FNDE.

Portanto, quando há a constituição de unidade executora própria, as UEx encaminham suas prestações de contas à EEx respectiva, contendo a comprovação das despesas realizadas, por meio de documentos fiscais comprobatórios, extratos bancários e formulários específicos disponibilizados pelo FNDE.

Recebida a aludida prestação de contas, a Entidade Executora analisará a documentação e procederá ao julgamento das contas para, posteriormente, consolidá-las por ação no Demonstrativo Consolidado da Execução Físico-Financeira das Unidades Executoras, apresentando ao FNDE essas informações consolidadas por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas<sup>1</sup> (SiGPC), de maneira que este sistema irá gerar um resultado automático da análise da prestação de contas (BRASIL, 2014a).

Ademais, caso tenham ocorrido, deve a EEx apresentar a Relação de Unidades Executoras Inadimplentes com Prestação de Contas daquelas UEx sob sua tutela.

Esses resultados automáticos das prestações de contas podem ser enquadrados em quatro tipos: aprovadas, aprovadas com ressalva, não apresentadas e não aprovadas. Essa divisão foi estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE, órgão responsável pela regulação dos procedimentos operacionais relativos à prestação de contas dos recursos do PDDE.

O FNDE possui ainda a faculdade de realizar novo julgamento das contas das UEx, quando entender cabível, sendo que seu julgamento prevalece sobre aquele realizado pela respectiva EEx. (BRASIL, 2014a)

---

<sup>1</sup> Resolução CD/FNDE nº 2/2012 estabeleceu orientações, critérios e procedimentos relativos à utilização obrigatória do SiGPC para o processamento online das fases relacionadas ao rito de prestação de contas dos recursos repassados a título de transferências legais de recursos, dentre as quais enquadra-se o PDDE.

Por outro lado, as EEx e as EM enviarão suas prestações de contas diretamente ao FNDE, de modo que a autarquia é responsável integralmente por essa análise. Esse procedimento segue processamento similar aos demais programas do FNDE que também devem prestar contas por meio do SiGPC.

Neste caso, as informações prestadas são de cunho declaratório, acerca dos procedimentos licitatórios, despesas executadas, suas finalidades e respectiva documentação comprobatória. Após envio dessas informações, compete ao FNDE analisar e emitir os pareceres conclusivos a respeito da regularidade das contas.

Percebe-se a consecução de significativo grau de automatização das prestações de contas quando encaminhadas pelas UEx, posto que o sistema gera um relatório automático, apontando possíveis falhas ou irregularidades ou, até mesmo, conclui pela sua integral aprovação.

De outro modo, constata-se, quanto às prestações de contas das EEx e EM sistematização inferior na análise técnica das contas quando comparada com o procedimento aplicado às UEx. Como resultado, os processos de prestações de contas de cada EEx e cada EM, são encaminhados para análise do FNDE, anualmente, gerando um volume maior de trabalho em sua função fiscalizatória.

Nessa senda, constituem-se como motivos para a suspensão do repasse dos recursos a omissão ou irregularidade na prestação de contas e a utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos. No caso da geração automática da conclusão das prestações de contas das UEx pelo SiGPC, o repasse de recursos será suspenso quando o resultado das contas for “não apresentadas” ou “não aprovadas”.

Também são motivos para a suspensão do repasse de recursos o não recolhimento integral de valores impugnados pelo FNDE ou quando houver determinação judicial nesse sentido, no entanto, devendo conter prévia apreciação da Procuradoria Federal do FNDE.

E ainda a EEx, no exercício de sua função julgadora das contas da UEx, atua como uma 1ª instância, posto que a unidade executora própria detém a oportunidade de regularizar

possíveis pendências apontadas pela EEx, em prazo estabelecido, sob pena de sofrer sanções caso não as corrija:

Art. 24 (...) § 6º Na hipótese de a prestação de contas: a) da UEx não ser apresentada na forma ou até a data prevista no inciso I deste artigo, ou não ser aprovada em razão de falhas e irregularidades, a EEx, em conformidade com a rede de ensino a que a escola pertença, estabelecerá o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sua apresentação, regularização ou devolução dos recursos recebidos ou impugnados; [...] 8º As UEx que não regularizarem suas pendências com prestações de contas, até a data estabelecida no parágrafo anterior, estarão sujeitas ao bloqueio dos repasses e à instauração de Tomada de Contas Especial. [...] Art. 28 O gestor, responsável pela prestação de contas, que permitir, inserir ou fizer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser inscrita, com o fim de alterar a verdade sobre os fatos, será responsabilizado civil, penal e administrativamente (BRASIL, 2009b).

Inclusive, nesse primeiro momento, já ocorre a possibilidade de instauração de tomada de contas especial (TCE), caso não haja a regularização das pendências encontradas. Conciliando esta regra com a responsabilidade solidária do gestor que não proceder à instauração de TCE, depois de esgotadas todas as medidas administrativas:

Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, **a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial** para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. (grifos inseridos pela autora) (BRASIL, 1992)

Do mesmo modo, caso não sejam apresentadas ou não tenham sido aprovadas, o FNDE pode conceder às EEx e EM o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sua apresentação, regularização ou devolução dos recursos recebidos ou impugnados, sob pena de bloqueio de futuros repasses financeiros e instauração de tomada de contas especial.

Mesmo considerando somente esse controle primário, na primeira fase das prestações de contas, já pode-se observar a atuação de outras instâncias afora o FNDE, diante das competências das EEx e UEx.

A fiscalização exercida sobre esses recursos não se restringe à análise de prestação de contas pelo FNDE. O controle é mais abrangente e engloba outras instâncias, incluindo o controle social, que formam uma rede mais complexa que merece ser analisada à parte.

### 1.3 Arranjo das formas de controle sobre os recursos do PDDE

Além dos procedimentos iniciais de prestação de contas, o controle sobre os recursos do PDDE inclui, além da autarquia, o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, atualmente denominado Controladoria-Geral da União (CGU), por meio de auditorias, inspeções e análise das prestações de contas.

Outrossim, o Ministério Público, atuando como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, previsto no art. 127, da Constituição Federal, também tem papel fundamental na fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

O Ministério Público tem a competência de promover, privativamente, a ação penal pública. Portanto, caso haja indícios de cometimento de crime na aplicação dos recursos do PDDE, deve-se informar ao órgão para que possa apurar criminalmente as irregularidades. Assim como, de acordo com o art. 129, inciso III, da Constituição, tem como um de suas funções “promover o inquérito civil e ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social (...)”.

Por meio da leitura do procedimento de prestação de contas, infere-se que os Municípios e as Secretarias de Educação estaduais e distrital, atuando como Entidade Executora Própria, também exercem funções fiscalizatórias sobre esses recursos, quando na análise das prestações de contas de suas respectivas UEx.

O Tribunal de Contas da União exerce o controle externo sobre esses recursos, em auxílio ao Congresso Nacional, tendo como uma de suas competências o julgamento das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público federal. (BRASIL, 1988)

Ou seja, ainda que os gestores municipais e estaduais não estejam diretamente sob a fiscalização do TCU, quando há recursos federais envolvidos, atraindo-se a competência do órgão federal de controle externo.

Nesse sentido, caso haja a instauração de tomada de contas especial, cabe ao TCU realizar o julgamento dessas contas, podendo determinar a devolução dos respectivos valores, sendo que essa decisão possui eficácia de título executivo extrajudicial. Além disso, pode aplicar sanções aos responsáveis pelas irregularidades.

Sua atuação não se encerra no julgamento de TCEs. Por tratar-se de recursos federais, é seu dever fiscalizá-los. Portanto, podem ser instauradas representações ou denúncias, bem como serem realizadas fiscalizações, com o objetivo de apurar possíveis irregularidades na aplicação de recursos federais.

A Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), exerce as atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Nesse sentido, cabe à CGU avaliar a execução de programas de governo; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto a eficácia e eficiência, da gestão dos administradores públicos federais; exercer o controle das operações de crédito e, também, exercer atividades de apoio ao controle externo, em cumprimento ao disposto no art. 74 da Constituição Federal (BRASIL, 2020c).

Como exemplo de sua atuação, a CGU emitiu em 2018 o Relatório de avaliação da execução do PDDE, abrangendo 36 EEx, em 15 estados, e 292 UEx. Foram expedidas diversas recomendações para o FNDE no fito de melhorar os procedimentos envolvendo o programa.

Posto isso, são vários órgãos com competências que convergem para o controle da aplicação dos recursos do PDDE. São competências não excludentes, portanto, a atuação de um órgão não exclui a possibilidade de outro apurar o mesmo fato.

Todavia, ainda que haja essa atuação compartilhada, o volume de recursos a serem fiscalizados, fragmentado em milhares de entidades executórias, que recebem recursos anualmente, torna a fiscalização integral dos recursos complexa e de difícil execução.

Uma das formas encontradas para minimizar esse problema é a auditoria na aplicação dos recursos por meio de amostragem, técnica utilizada pelo FNDE. Em suas auditorias, é co-

mum o TCU também empregar essa técnica, assim como a CGU, visto que os órgãos não possuem capacidade operacional suficiente para fiscalizar integralmente a aplicação de recursos federais.

Convergindo com a concepção de amplificação do controle, qualquer pessoa, física ou jurídica, pode denunciar aos órgãos de controle, incluindo o Ministério Público, irregularidades na aplicação dos recursos do PDDE.

Ou seja, ainda que não seja possível aos órgãos de controle circundarem sua fiscalização sobre todos os recursos repassados, há a possibilidade de deflagrar uma ação fiscalizatória por meio de denúncia formal apresentada mediante o controle social.

Dessarte, demonstra-se a importância de fomentar o interesse do cidadão no emprego dos recursos públicos, que são originados dos tributos pagos pela sociedade.

Nessa senda, as EEx, UEx e EM possuem a competência de disponibilizar às comunidades escolar e local qualquer informação quanto à execução dos recursos do programa quando houver solicitação nesse sentido. Ademais, as UEx e EM possuem ainda o dever de:

(...) afixar, nas sedes das escolas que mantêm e representam, em local de fácil acesso e visibilidade, demonstrativo sintético que evidencie os bens e materiais e os serviços que lhes foram fornecidos e prestados a expensas do programa, com a indicação dos valores correspondentes, bem como disponibilizar o referido demonstrativo, quando de meios dispuser, em página na Internet; (BRASIL, 2013b)

Quando fitamos a atenção às UEX, estas, diante de sua constituição na qual inclui membros da sociedade civil, incitam mais largamente o controle social, por este estar presente não só no momento de prestar contas, como também nos processos de planejamento, de decisão e de execução.

Inclusive, qualquer membro da comunidade pode ser presidente da unidade executora, ou seja, não há obrigatoriedade deste cargo ser exercido pelo(a) Diretor(a) da escola ou por servidor público. (BRASIL, 2009c)

A Resolução FNDE 10/2013 assegura, em seu art. 26, inciso III, alínea c, e inciso IV, alínea d, à comunidade escolar a participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas,

desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa.

Constantemente, os textos normativos do FNDE destacam a importância do controle social e participação da comunidade, inclusive na gestão escolar. A própria Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, que dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa, preleciona em seu art. 2º:

[...] Art. 2º O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) consiste na destinação anual, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de recursos financeiros, em caráter suplementar, a escolas públicas, e privadas de educação especial, que possuam alunos matriculados na educação básica, e a polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, com o propósito de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infra-estrutura física e pedagógica, bem como incentivar a auto-gestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social.

Contudo, embora existam meios para que o cidadão exerça seu direito de fiscalizar as contas públicas, as iniciativas nesse sentido ainda são incipientes e insuficientes, possuindo um potencial de atuação muito maior do que o atualmente observado. Esse ponto será mais bem explorado no Capítulo 3.

Ademais, é possível observar alguns pontos sensíveis na constituição dessa rede de competências atribuídas a cada instância de controle, que devem ser tratadas com mais atenção. Posto isso, alguns dos problemas existentes nesse arranjo serão tratados, orientados pelos conceitos de eficiência e cidadania.

## **2 CAPÍTULO 2 - Problemas identificados no arranjo institucional das instâncias de controle do PDDE**

As ações de controle exercidas sobre o PDDE provêm de diversas fontes, abrangendo o controle interno, externo e social. Observou-se que o procedimento de prestação de contas da aplicação dos recursos segue diversos enunciados normativos, prelecionadas nas resoluções emitidas pelo FNDE, que converge para a sobrecarga na análise das prestações de contas pela autarquia.

De modo semelhante, as outras instâncias de controle também encontram obstáculos para o exercício de suas funções, causado não somente pela impossibilidade operacional de circunscrever toda a dimensão em que há recursos federais envolvidos, como também pela inexistência de comunicação entre essas instâncias, de modo a promover o princípio da eficiência.

O controle social, o qual ainda é subaproveitado, pois possui amplo espaço de crescimento, e também enfrenta dificultadores para sua atuação, centrados na ausência de uma cultura de participação da sociedade, no exercício de sua cidadania, e de meios que proporcionem acesso às informações de forma precisa e transparente.

### **2.1 Princípios da eficiência e cidadania**

Para compreensão da matéria, princípios são os alicerces de um ordenamento jurídico, cingindo a elaboração de normativos e os atos dos agentes públicos. Nessa linha, a doutrina elucida o termo:

Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários. (REALE, 1986, p. 747)

Princípio - já averbamos alhures - é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalização do sistema normativo,

no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. (MELLO, 2000, p. 60)

O estudo das formas de controle, conjugado com a interlocução das instâncias e do exercício do controle social, evoca os princípios da eficiência e da cidadania, à medida que a articulação entre os órgãos fundamenta-se no alcance de maiores resultados, com menos esforço, e a atuação do controle social está assentada no exercício da cidadania, inerente a um Estado Democrático de Direito.

A redemocratização do Brasil, marcada pela instituição da Constituição Federal de 1988, iniciou uma nova fase para a participação da sociedade nas decisões públicas. A cidadania constitui-se como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme previsão do art. 1º, II, fortalecida pela premissa de que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, prevista no parágrafo único do mesmo artigo. (BRASIL, 1988)

Na nova Constituição, “o conceito de democracia adotado não se limitou ao restabelecimento de eleições para presidente, governadores e prefeitos. Previu também a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas” (DORNELLES, PINTO, VITALE, 2006, p. 104).

Seguindo a lição de Carvalho, a cidadania, cingida pelos preceitos constitucionais, significa a participação do cidadão no Estado Democrático de Direito. (CARVALHO, 2006).

Na esfera educacional, a Constituição Federal reafirmou a importância da participação da sociedade nas políticas públicas, conforme o já citado art. 205: a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Ser cidadão ou cidadã de um país implica ser titular de um determinado status jurídico composto de uma série de direitos e deveres destinados exclusivamente a essas pessoas. (RODRIGUEZ, 2017, p. 62)

Cidadania pode ser definida por meio de duas concepções distintas. Niederberger (2015, p. 84, apud RODRIGUEZ, 2017) aponta que ser cidadão, em uma concepção liberal, implica a capacidade de liberdade de escolha na maior parte das esferas da vida. A única limitação nessa liberdade seria não impedir a liberdade de outras pessoas.

Em uma visão republicana, “a liberdade individual é apenas uma das dimensões da cidadania, uma dimensão central sem dúvida, mas que precisa ser conjugada com outros valores sociais”, portanto limitando as escolhas individuais em nome do bem comum, “desde que tais limitações sejam resultado da vontade de todas as pessoas, apurada por intermédio do sistema político. (NIEDERBERGER, 2015, P 84, apud RODRIGUEZ, 2017, p. 64)

Rodriguez (2017, p. 67), com muita propriedade, esclarece que a cidadania compreende o poder de todas as pessoas tomarem parte na formação da vontade do Estado, principalmente por meio do voto, e “fornece meios de controle vertical e horizontal do poder, impedindo que o soberano assuma um caráter arbitrário, ao impor a ele a necessidade de justificar os seus atos”.

Sob essa perspectiva, o controle vertical do(a) cidadão(ã) sobre o soberano, no caso o Estado, cingido pelo princípio da cidadania, é propriamente o que intitulamos de controle social.

O efetivo controle social dos recursos públicos baseia-se em uma cidadania ativa, ou seja, na inserção da sociedade na Administração Pública.

De acordo com Silva (2002), a função de controle tem por finalidade garantir que a administração pública atue com base nos princípios administrativos, explícitos e implícitos, incluindo aqueles previstos no art. 37, da Constituição Federal: legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e eficiência.

O autor cita ainda a definição de controle da administração pública segundo Di Pietro (1998, p. 478 apud SILVA, 2002):

“o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e o Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico”.

Em harmonia com a nova concepção de administração gerencial, em que uma das premissas é o controle por resultados, conforme bem delineado por Pereira (1996), o controle exercido pela sociedade não deve limitar-se a mera verificação de formalidades e procedimentos, busca-se, acima de tudo, resultados benéficos para a sociedade, em um contexto no qual as políticas públicas sejam efetivas e eficientes.

Consoante assinalado, a eficiência é o mais recente princípio constitucional incluído no art. 37, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...) (BRASIL, 1988)

Em linhas gerais, eficiência é “a utilização mais produtiva de recursos econômicos, de modo a produzir os melhores resultados”. Todavia, na esfera estatal, em que o interesse público é supremo, o alcance da produtividade dos recursos econômicos não deve ser incompatível com valores fundamentais da sociedade. (FILHO, 2018, p. 104)

Na mesma linha, Silva (2010, p. 342) destaca que “o princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade em condições econômicas e de igualdade dos consumidores”.

Filho (2018) assinala ainda que as ações estatais pautadas pela eficiência administrativa não devem subordinar-se puramente à racionalidade econômica. A atividade estatal está adstrita não somente a valores econômicos, mas também sociais, humanitários e ambientais.

De acordo com Modesto (2000), o princípio da eficiência na atividade administrativa estaria dividido em duas dimensões:

Na primeira dimensão do princípio da eficiência insere-se a “exigência de economicidade, igualmente positivada entre nós”, sendo o desperdício a idéia oposta imediata. Trata-se aqui da eficiência como qualidade da ação administrativa que maximiza recursos na obtenção de resultados previstos. Na segunda dimensão, cuida-se da eficiência como qualidade da ação administrativa que obtém resultados satisfatórios ou excelentes, constituindo a obtenção de resultados inúteis ou insatisfatórios uma das formas de contravenção mais comum ao princípio. (MODESTO, 2000, p 113)

Decorre desse princípio a necessidade de que a Administração Pública adeque constantemente suas soluções à situação fática, mormente na condição atual de grandes e constantes inovações tecnológicas, que devem ser incorporadas nas rotinas administrativas. (FILHO, 2018)

França (2013), de forma assente, esclarece que uma boa administração, que deve estar pautada nos princípios administrativos, não pode ser uma tarefa de responsabilidade punica do Estado. O cidadão está diretamente ligado ao alcance desse objetivo. O autor destaca ainda que os “envolvidos no jogo do bem agir administrativo, então, precisam atuar no mesmo rumo, para a conquista do fim comum de incremento sustentável do sistema, pois é por esse caminho que o benefício comum poderá ser alcançado”. (FRANÇA, 2013, p. 9.415.)

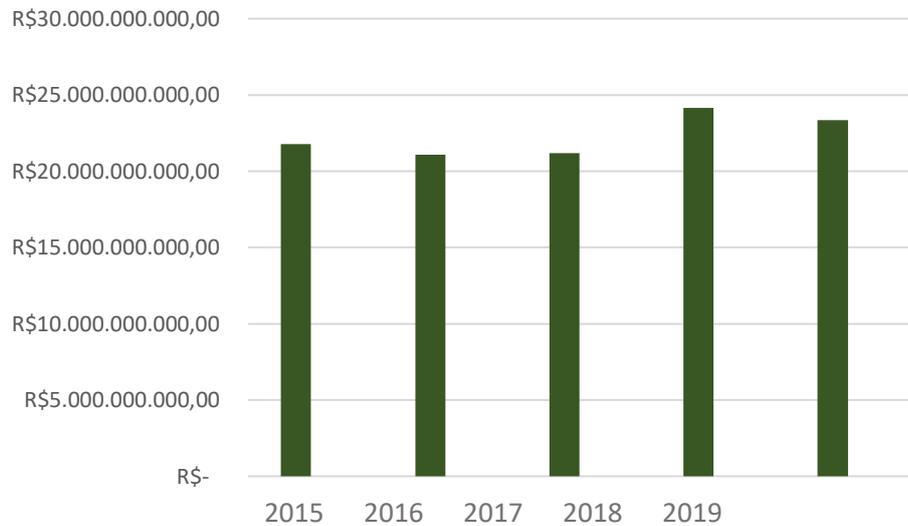
Dessarte, o controle social, como uma das formas de exercício da cidadania, abarca a capacidade de promover o alcance da eficiência no controle da administração pública, ao possuir um papel fundamental de apoio às instâncias governamentais, para que todos os atores, incluindo a sociedade, busquem os melhores resultados da atuação estatal.

A busca por uma maior eficiência e por um controle social atuante tem como base a possibilidade de mitigar os efeitos das limitações operacionais e orçamentárias enfrentadas pelos órgãos públicos, incluindo aqueles responsáveis pelo controle da administração pública.

## **2.2 Capacidade operacional limitada dos órgãos de controle**

Um dos maiores obstáculos enfrentados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para exercer de maneira satisfatória sua função fiscalizatória sobre os recursos repassados está no aumento, nos últimos anos, de seu orçamento utilizado para atender os programas e as ações do Governo Feral, sem a contrapartida de aumento da sua capacidade operacional para a gestão desses recursos.

Figura 2 - Orçamento FNDE 2015-201



Fonte: Painel do orçamento Federal  
Elaboração própria

Conseqüentemente, se há um crescimento do orçamento e mais transferências são realizadas, maior o número de prestações de contas a serem analisadas.

O modo de operação do programa dificulta sobremaneira o controle, pois, ao invés de se tratar diretamente com a prefeitura, há a necessidade de se estabelecer o diálogo com dezenas de escolas.

Ademais, não somente o FNDE tem limitações na sua capacidade operacional. A CGU e o TCU, competentes para atuarem nos processos de tomada de contas especial, para a realização de fiscalizações e averiguação de denúncias, também encontram obstáculos para que sua atuação circunscreva todas as atividades da administração federal.

Os órgãos, por exemplo, precisam utilizar critérios de seleção em suas auditorias, com escopos bem definidos, para que possam obter efetividade em suas ações.

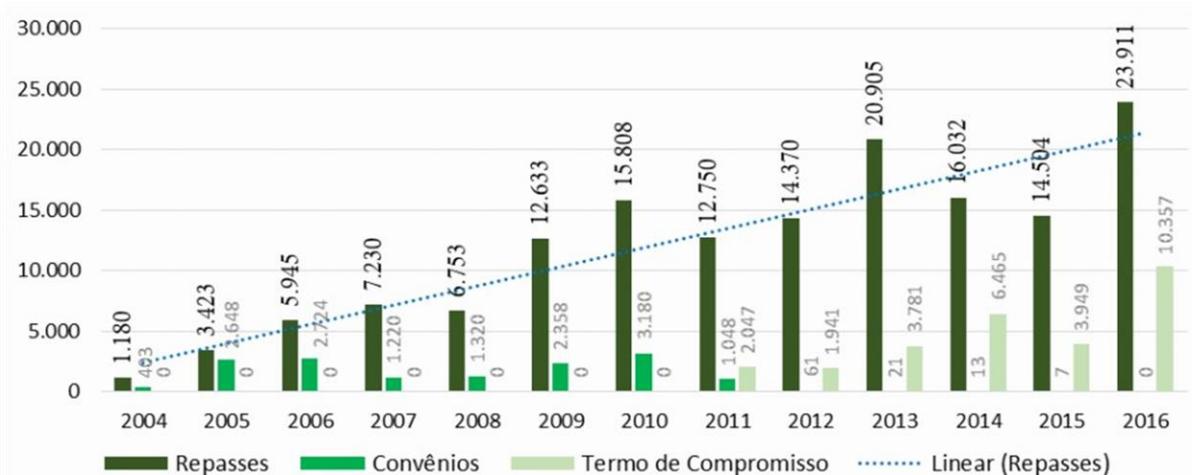
Mesmo com a atuação de diversos órgãos de controle, a fiscalização primária sobre os recursos é de competência do FNDE e não se exclui diante das competências de outros órgãos. Portanto, subsiste a sua obrigatoriedade na análise das prestações de contas.

Nessa senda, o estoque de prestações de contas pendentes de análise no âmbito do FNDE atingiu um monte significativo, com mais de 200 mil processos em seu passivo. Agravando ainda mais esse cenário, a autarquia recebe, em média, de 30 a 35 mil processos anualmente, porém, sua capacidade para analisar conclusivamente esses processos seria de 4.000 ao ano.

Essas informações foram obtidas através de um extenso trabalho realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), cujo escopo centrou-se na análise da gestão da prestação de contas de recursos descentralizados pelo FNDE, do qual resultou o Acórdão 3061/219-TCU-Plenário, contendo determinações e recomendações à autarquia no sentido de aprimorar a gestão desses recursos, tal como a utilização de matriz de risco na metodologia aplicada à gestão do estoque e elaboração de plano de ação, pelo FNDE, para o tratamento do estoque de contas de diversos programas.

O relatório do supracitado acórdão, de acordo com informações prestadas pelo próprio FNDE, destaca a evolução dos processos de prestações de contas que deram entrada entre os anos de 2004 a 2016.

Figura 3 - Evolução das prestações de contas entre 2004 e 2016.



Fonte: Relatório do Acórdão 3061/219-TCU-Plenário

Com efeito, este problema já vem sendo acompanhado há diversos anos pelo TCU e pelo próprio FNDE. Há diversos processos na Corte de Contas que trataram dessa questão, como, por exemplo, demonstram os Acórdãos 1007/2016-TCU-Plenário, rel. Ana Arraes,

7790/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Bruno Dantas, 6337/2014-TCU-2ª Câmara, rel. José Jorge, e 1614/2013-TCU-Plenário, rel. José Jorge, além do já citado trabalho mais recente.

A CGU, em suas auditorias, também vem apontando, por diversos anos, a problemática do aumento do passivo de prestações de contas no âmbito do FNDE. Vários Relatórios de auditorias destacaram constatações nesse sentido, como os Relatórios de Auditorias nº 201203288, nº 201305719 e nº 201407023, o que demonstra a gravidade da questão. (BRASIL, 2020h)

De fato, quando se considera somente o valor que cada escola recebe oriundo do PDDE, constata-se que são valores pequenos, que possuem menor potencial de mudar a realidade escolar. Todavia, o somatório de cada pequena transferência constitui um dos maiores orçamentos dispendidos pelo FNDE em seus programas, conforme já mencionado. Portanto, não se pode desprezar a necessidade da aplicação regular desses recursos.

Nas informações retiradas do Relatório de Adesão – PDDE, constante no sítio do FNDE, por meio da sessão Monitore o PDDE (BRASIL, 2020b), verificou-se que 138.358 escolas aderiram ao programa através do sistema PDDEWeb, com dados atualizados em 31/12/2019.

Na planilha disponibilizada, consta a razão social das unidades executoras próprias. Se considerarmos as escolas em que não existe razão social de UEx declarada, restam ainda 21.732 escolas que não constituíram UEx, ou seja, as prestações de contas são feitas pela EEx respectiva, o que gera a necessidade de apreciação diretamente pelo FNDE. Considerando que esse é somente um dos programas administrados pela autarquia e que cada entidade deve prestar contas anualmente, percebe-se uma grande sobrecarga sob responsabilidade de somente um órgão.

Importante destacar que, no que se refere às prestações de contas realizadas pelas UEx, há uma análise automática por meio do sistema SiGPC, após o envio, pela EEx, das informações consolidadas por ação no Demonstrativo Consolidado da Execução Físico-Financeira das Unidades Executoras.

Questiona-se aqui a real efetividade de exercer um julgamento automático de recursos, sem a obtenção de uma análise crítica das informações prestadas, ainda que essa análise mais apurada seja feita por meio de amostragem, utilizando critérios de risco, visto que a expectativa de controle provoca um maior senso de responsabilidade na aplicação de recursos públicos, mesmo que a motivação maior para um comportamento lícito seja o temor em sofrer sanções por irregularidades cometidas.

Essa relevância da expectativa de controle foi inclusive sustentada no relatório que fundamentou o Acórdão 3061/2019-TCU-Plenário o qual, apesar de referir-se mais especificamente ao atraso nos julgamentos de prestações de contas, destacou que “a demora nas análises das contas enfraquece a expectativa de controle na administração pública, gera a sensação de impunidade e aumenta o risco de prescrição de eventual ação de responsabilização de agentes causadores de danos ao erário”.

Outra consequência do atraso, ou mesmo da inexistência, da análise das prestações de contas seria a ineficácia da penalidade de suspensão do recebimento dos recursos do programa quando existirem pendências em prestações de contas de recursos recebidos em exercícios anteriores. Tal medida só será eficaz se houver, de fato, a análise da respectiva prestação de contas.

Este trabalho não tem como objetivo buscar soluções para o enfrentamento desta questão, até mesmo devido às limitações inerentes, por tratar-se de problema complexo, que já vem sendo tratado há anos não só pelo FNDE, como também pelos órgãos de controle interno e externo.

Assim, limita-se a apontar a problemática, diante da influência que exerce sobre o controle, de forma ampla, dos recursos do PDDE.

Esse problema torna-se mais acentuado pela ausência de articulação entre os órgãos de controle, por isso, essa questão será abordada com mais profundidade, para que seja possível identificar como se qualifica a comunicação entre esses órgãos.

### 2.3 Interlocução deficiente entre as instâncias de controle

O controle exercido sobre os recursos do PDDE dispõe da atuação de diversos órgãos com competências confluentes entre si. Por exemplo, mesmo que seja competência da EEx, as quais são representadas pelos municípios e secretarias estaduais ou distrital, julgar as contas das UEx, tal ato não exclui a competência do FNDE de realizar nova análise e julgamento. Do mesmo modo, o julgamento do FNDE não impossibilita possível atuação do TCU para verificação de irregularidades, ainda que a autarquia tenha considerado as contas regulares.

Também podemos observar que fiscalizações facultativas, como auditorias ou inspeções, podem ser realizadas pelo FNDE, pela GGU e pelo TCU. Ou seja, há uma sobreposição de atribuições entre as instâncias de controle.

Essa sobreposição não deve ser vista como negativa. A possibilidade de um órgão atuar na ausência de outro é favorável em um cenário de limitações operacionais e orçamentárias que muitas vezes impede que um órgão possa analisar integralmente um programa. Ademais, mitiga possíveis omissões causadas pelas limitações operacionais de determinada instância fiscalizatória, pela possibilidade de experienciar a fiscalização por outro órgão.

Outra vantagem é a redução da probabilidade de perpetuação de erros no controle, posto que há uma verificação adicional quanto à aplicação dos recursos públicos.

Em contrapartida, essa sobreposição combinada com as limitações inerentes à fiscalização integral dos recursos públicos pode assumir um curso negativo, na medida em que haja a duplicidade de esforços com o mesmo objetivo.

De certa forma, pode-se considerar uma duplicidade de esforços, a título exemplificativo, as constantes fiscalizações realizadas pelo TCU e pela CGU quanto ao estoque de prestações de contas pendentes de análise no âmbito do FNDE referente aos programas sob responsabilidade da autarquia, incluindo o PDDE<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Alguns desses trabalhos foram citados no item 2.2.2, ao abordamos a capacidade operacional limitada dos órgãos de controle

No caso do PDDE, a dispersão geográfica, considerando as proporções territoriais brasileiras, e a alta capilaridade do programa, tornam o exercício do controle ainda mais complexo e custoso.

Muitos programas executados pelo FNDE, cada qual com suas regras, formas e sistemas de prestação de contas. Tal fato, dificulta não somente o trabalho do FNDE, que necessita criar rotinas para cada programa, setores específicos e sistemas específicos, gerando gastos que poderiam ser evitados, mas também dificulta a fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo. Mais ainda, desestimula o controle social, pois torna-se inviável que o cidadão comum, sem conhecimento técnico, conheça os caminhos para as informações de execução dos programas e os meios para realizar denúncias, caso verifique alguma irregularidade. Inclusive, demanda um conhecimento normativo extenso, muitas vezes inexecutável para as pessoas que possuem outras demandas em sua vida.

A integração entre as instâncias de controle não deve ser considerada somente sob a perspectiva dos controles interno, externo e social. No âmbito do PDDE, deve-se considerar ainda as instâncias federativas, ou seja, o apoio mútuo entre os entes municipais, estaduais e federal.

Sob essa análise, muito discute-se sobre formas de tornar a função fiscalizatória mais eficiente. Um dos mecanismos que ganha força é a interlocução entre os órgãos de controle, por meio da interação entre eles, no fito de otimizar as ações fiscalizatórias, seja por meio de normativos ou da instituição de convênios ou acordos, em regime de mútua cooperação, entre os órgãos de controle competentes.

Dessa forma, a função de controle abrange vários órgãos em diferentes níveis federativos, o que expande a relevância em buscar meios de coordenar a atuação desses atores, trazendo ainda, de forma a ampliar o campo fiscalizatório, a participação da sociedade no exercício de seu direito de fiscalizar a aplicação dos recursos advindos da própria comunidade.

A ideia é de uma confluência de controles que devem ocorrer antes, durante e após os atos de alocação dos recursos públicos. Em outras palavras, se o controle interno, orgânico que é aos órgãos e entidades que integram e suportam, estabelece e implanta ações gerenciais que garantam legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e

eficiência a todos os atos dos gestores públicos, então os resultados de atuação do controle externo e do controle social refletirão, adequadamente, um ambiente de gestão pública ético, eficiente, eficaz e efetivo. (FERREIRA; FILHO; LOPES; PEDERNEIRAS, 2008, p. 50)

O Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria (BRASIL, 2014b) destaca a essencialidade da existência de mecanismos institucionalizados de coordenação em um contexto de políticas públicas transversais, por meio da atuação conjunta e sinérgica, a fim de evitar superposições ou esforços mutuamente contraproducentes.

O conceito de transversalidade, quando aplicado a políticas para grupos populacionais específicos “compreende ações que, tendo por objetivo lidar com determinada situação enfrentada por um ou mais destes grupos, articulam diversos órgãos setoriais, níveis da Federação ou mesmo setores da sociedade na sua formulação e/ou execução”. (BRASIL, 2009d, p. 780)

A concepção de transversalidade pode ser aplicada no juízo realizado sobre os órgãos de controle, pois “envolve necessariamente o desafio de estabelecer redes entre gestores e órgãos públicos nas quais predominem relações de confiança e reciprocidade”. (ARIZNABARRETA, 2001 apud BRASIL, 2009d, p. 780)

Essa percepção relaciona-se com a governança, cuja importância vem ganhando destaque nos últimos anos. O Referencial do TCU, ao trazer os conceitos de governança, cita a descrição dada pela International Federation of Accounts (IFAC): governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados. (BRASIL, 2014b, p. 19)

O Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria (BRASIL, 2014b) divide a governança sob três funções: avaliar, direcionar e monitorar. Para a melhor execução dessas funções, três mecanismos devem ser adotados: liderança, estratégia e controle. O referencial ainda associa um conjunto de componentes para cada mecanismo de governança. Para nossa análise, interessa os componentes do mecanismo estratégia. São eles:

- Relacionamento com partes interessadas
- Estratégia organizacional
- Alinhamento transorganizacional

Para estreitar ainda mais a análise, foca-se a atenção ao componente “alinhamento transorganizacional”, pois ele trata da importância de “manter a coerência e o alinhamento de estratégias e objetivos entre as organizações envolvidas; institucionalizar mecanismos de comunicação, colaboração e articulação entre os atores envolvidos; e regular as operações”. (BRASIL, 2014b, p. 69)

Para cada um desses componentes, o referencial expõe práticas a serem adotadas no fito de contribuir para o alcance dos resultados pretendidos relacionados a cada componente. Quanto ao alinhamento transorganizacional, tem-se como prática:

**Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.**

Envolve, inicialmente, definir instâncias de governança de políticas transversais e descentralizadas, bem como as normas e regulamentos necessários à execução dessas políticas. Pressupõe, também, identificar as organizações envolvidas em tais políticas e, em conjunto com elas, definir objetivos, indicadores e metas, além das responsabilidades de cada organização.

Implica que as ações de políticas transversais e descentralizadas sob responsabilidade da organização sejam executadas em conformidade com o acordo estabelecido e avaliadas, direcionadas e monitoradas pelas instâncias internas de governança.

Por fim, as informações relevantes relativas às políticas transversais e descentralizadas são compartilhadas e comunicadas às instâncias de governança e demais partes interessadas.

Como resultado, espera-se que as demais organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas reconheçam que a organização atua de forma alinhada. (BRASIL, 2014b, p. 69) (grifos já inseridos)

Caminhando no mesmo sentido de dar ênfase ao estudo da governança no setor público, o TCU elaborou outro documento, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, com o objetivo de orientar as avaliações da governança em políticas públicas,

por meio de modelo elaborado após análise de diversas referências nacionais e internacionais<sup>3</sup>. (BRASIL, 2014c)

Antes de adentrar no modelo para avaliação da governança, cabe trazer a definição de governança em multiníveis, o qual é um aspecto da governança pública e possui correlação com o conceito de transversalidade, posto que trata do relacionamento entre os diferentes níveis autônomos de uma Federação.

O referencial de avaliação do TCU abordou o tema nos seguintes termos:

As redes de política pública, em suma, podem ser intergovernamentais, na medida em que incorporam atores da esfera nacional e local, e requerem a articulação entre ações locais e orientações definidas nacionalmente. No caso concreto do Brasil, destacam-se as redes de políticas públicas intergovernamentais nas áreas da saúde e educação (NASCIMENTO, 2007 apud BRASIL, 2014c, p. 31).

A perspectiva da governança em multinível adquire importância no contexto de políticas públicas desenvolvidas em uma forma de estado federal, em que a autoridade é distribuída em arranjos policêntricos, por meio da constituição de multiníveis ou múltiplas camadas. (BRASIL, 2014c)

Portanto, a partir dos dois conceitos apresentados, depreende-se que o PDDE, embora seja um programa federal, com a utilização de recursos federais, possui aspectos que se correlacionam com a governança em multinível, posto que é executado pelos estados e municípios,

---

<sup>3</sup> Entre as referências, destacam-se os seguintes documentos: a) Characteristics of good governance for drug policy: findings from an expert consultation. UK Drug Policy Commission (UKDPC), 2010; b) The Coordination of Australian Illicit Drug Policy: A Governance Perspective. DPMP Monograph Series. Sydney: National Drug and Alcohol Research Centre, 2010; c) Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money. National Audit Office (NAO), 2001; d) A Practical Guide to Policy Making in Northern Ireland. Office of the First Minister and Deputy First Minister. Economic Policy Unit, (2003); e) Framework for assessing governance of the health system in developing countries: Gateway to good governance. Health Policy Journal, 2009; f) Integrated Governance and Healthy Public Policy: Two Canadian Examples. National Collaborating Centre for Healthy Public Policy (NCCHPP), 2008; g) Redes e Governança das Políticas Públicas. Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração Pública (CEAG), 2013. (BRASIL, 2014c, p. 13)

e com o alinhamento transorganizacional, pois, além da participação de outros entes federativos, abrange ainda a atuação de vários órgãos e da sociedade, mormente quanto ao controle dos recursos.

No Referencial para avaliação de governança em políticas públicas, foram identificados oito componentes que servem de base para o modelo de avaliação proposto:

- a) Institucionalização;
- b) Planos e Objetivos;
- c) Participação;
- d) Capacidade Organizacional e Recursos;
- e) Coordenação e Coerência;
- f) Monitoramento e Avaliação;
- g) Gestão de Riscos e Controle Interno;
- h) Accountability.

Nos dois aspectos descritos, alinhamento transorganizacional e governança em multi-níveis, observa-se a relevância da articulação e atuação conjunta dos atores envolvidos. Portanto, ao fazer paralelo com os componentes propostos, o item de coordenação e coerência está diretamente associado ao objeto de análise deste estudo.

Nesse ponto, embora haja um foco na análise da governança no que diz respeito à execução da política pública, a avaliação também pode e deve ser feita com relação à fiscalização da política, conforme aponta Abrucio (2005 apud BRASIL, 2014c, p. 57): “deve-se garantir a construção de relações institucionais e articulação entre as esferas de governo, em **todas as fases do ciclo das políticas públicas**”. (grifos inseridos pela autora)

A coordenação nas políticas significa fazer com que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos (BRASIL, 2014c, p. 57). A coerência nas políticas envolve a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nas diferentes partes interessadas, criando sinergias para a realização dos objetivos definidos. (BRASIL, 2014c, p. 58)

O próprio TCU já realizou auditorias as quais resultaram em achados nesse sentido. Recentemente, o Tribunal realizou auditoria operacional que concluiu que a “falta de articulação de serviços, programas e projetos entre os municípios brasileiros prejudica a provisão de serviços socioassistenciais no País”. (BRASIL, 2020e)

Corroborando com as elucidações trazidas neste tópico, o Government Accountability Office <sup>4</sup>(2005 apud BRASIL, 2014c, p. 56) discorre que a “definição de papéis e responsabilidades para a coordenação e o estabelecimento de processos de coordenação pode mitigar a existência de fragmentação e sobreposição, bem como reduzir os riscos de duplicidade”.

Diniz aponta que a “presença de boa governança implica: o aperfeiçoamento da interação entre atores diversos, de forma a articular seus interesses; a integração entre Estado e sociedade, minimizando os limites do isolamento burocrático; e a garantia de accountability”. (2011 apud BRASIL, 2014c, p. 57).

Para amparar a análise do componente de coordenação e coerência, o referencial adotado pelo TCU traz boas práticas, não exaustivas, que se espera em uma situação na qual exista uma boa governança. Como a análise tem foco na atuação das instâncias de controle, destacamos aquelas que se inserem nesse contexto (BRASIL, 2014c, p. 59):

a) Estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas, para alcançar o resultado comum. (BRASIL, 2013; GAO, 2005)

b) Adoção de estratégia de comunicação coordenada e abrangente para que todas as partes possam colaborar umas com as outras efetivamente, e na qual preveja-se o estabelecimento e divulgação de canais efetivos de comunicação e consulta com as diferentes partes interessadas, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo (ANAO, 2006, BRASIL, 2013);

c) Publicação, para conhecimento de todas as partes interessadas, da estrutura de governança vigente na política pública, assim como dos papéis e das responsabilidades definidos,

---

<sup>4</sup> Government Accountability Office (GAO): entidade fiscalizadora superior vinculada ao Congresso dos Estados Unidos da América, responsável pela fiscalização das contas públicas do governo americano.

incluindo-se como o esforço cooperativo será liderado (BRASIL, 2013; GAO, 2005 e GAO, 2013);

Ao analisar a governança dos órgãos de controle que atuam sobre os recursos do PDDE, com base no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, quanto à articulação entre as esferas de governo, de forma que estes atuem de forma coordenada e coerente em busca de melhores resultados na fiscalização do programa, fez-se os seguintes questionamentos:

a) Existe fórum de articulação que abranja os atores envolvidos no controle do PDDE básico, de forma a alinhar suas ações?

b) Existe normativo, acordo ou convênio formalizando formas de coordenação entre as instâncias de controle que inclua o PDDE básico?

c) Existe uma clara separação do papel de cada esfera no controle na política pública de modo a evitar a sobreposição de esforços?

Como a análise deste estudo alicerça-se na atuação de órgãos independentes e autônomos e, sobretudo, inexistindo superioridade hierárquica entre eles, reconhece-se a dificuldade para que um dos atores tenha o poder de criar uma articulação entre os demais.

Além disso, as inúmeras competências de cada órgão, bem como elevada variedade de demandas relacionadas a outros programas federais, são complicadores para a criação de fórum de articulação exclusivo para um programa, que, no caso em análise, é o PDDE.

Feitas essas ponderações, procedeu-se a consultas às seguintes fontes de informação:

a) Lei 11.947/2009;

b) Resolução CD nº 9/2011;

c) Resolução CD nº 10/2013;

d) Resolução CD nº 15/2014;

e) Manual de orientação para a constituição de unidade executora própria;

f) Sítio eletrônico do FNDE ([www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)), na seção do PDDE, e do TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)) e da CGU ([www.gov.br/cgu](http://www.gov.br/cgu));

- g) Auditoria operacional realizada pelo TCU sobre o PDDE (TC 025.384/2015-5), que resultou no Acórdão 1007/2016-TCU-Plenário;
- h) Representação do TCU (TC 027.076/2016-4) acerca das prestações de contas, a qual resultou no Acórdão 3061/2019-TCU-Plenário;
- i) Relatório nº 201902278 da CGU – Avaliação da Execução de Programa de Governo – Programa Dinheiro Direto na Escola / Exercício 2018.

Com base nessas consultas realizadas, não foi identificado fórum de articulação, ou estrutura semelhante, com o objetivo de alinhar as ações dos atores que exerçam funções fiscalizatórias.

Contudo, existe uma janela de oportunidade para que essa articulação ocorra e possa, inclusive, abranger outros programas, de maneira a aproveitar a estrutura formada para este objetivo.

Quanto à existência de normativo formalizando formas de coordenação entre as instâncias de controle, de antemão, destaca-se o previsto no art. 28 da Lei n.º 11.947/2009:

Art. 28. A fiscalização da aplicação dos recursos financeiros relativos à execução do PDDE é de competência do FNDE e dos órgãos de controle externo e interno do Poder Executivo da União e será feita mediante realização de auditorias, inspeções e análise dos processos que originarem as respectivas prestações de contas.

Parágrafo único. Os **órgãos incumbidos da fiscalização** dos recursos destinados à execução do PDDE **poderão celebrar convênios ou acordos, em regime de mútua cooperação, para auxiliar e otimizar o controle do Programa.** (grifos inseridos pela autora)

Não obstante a disposição citada, ao examinar os mesmos normativos, sítios eletrônicos e trabalhos citados anteriormente, não foi encontrado nenhum instrumento específico que preveja a atuação conjunta desses órgãos, como acordos firmados pelo TCU e CGU, ou entre as outras instâncias, como municípios e secretarias estaduais e distrital.

Nessa senda, foram encontradas menções a respeito de acordos firmados com o objetivo do trabalho em conjunto de dois ou mais órgãos, porém relacionados a outros programas. A título exemplificativo, cita-se o grupo de trabalho formado entre o TCU-CGU-MP no fito de

identificar oportunidades de melhoria na gestão das transferências discricionárias, cujo trabalho foi apontado no relatório do Acórdão 3061/2019-TCU-Plenário.

Em rápida consulta ao sítio eletrônico do TCU, encontrou-se a notícia de acordo firmado entre o órgão de controle externo, o Ministério da Infraestrutura e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) com o objetivo de aperfeiçoar a fiscalização de contratos, demonstrando que há iniciativas que buscam a integração entre órgãos. (BRASIL, 2020d)

O último questionamento refere-se à separação clara das competências de cada esfera no controle da política pública, de modo a evitar a sobreposição de esforços. Como abordado no item 2.1.3, a despeito das competências de cada ator serem definidas e normatizadas, ocorre a sobreposição de funções que, em um contexto de grandes limitações orçamentárias e operacionais, deveria ser reduzida, como forma de expandir o alcance das ações fiscalizatórias.

Por conseguinte, há a separação clara das competências, porém permanece a sobreposição de funções, mormente quanto às auditorias e fiscalizações pontuais que cada órgão realiza. O relatório do Acórdão 3061/2019-TCU-Plenário fez um apontamento de que “haveria ganho de eficiência caso os municípios visitados recentemente pela auditoria interna do FNDE ou pelas auditorias da CGU, mesmo que selecionados pela matriz de risco, não fossem objeto de acompanhamento pelas coordenações no mesmo ou no exercício posterior”.

Isto posso, com base no Referencial para avaliação de Governança em políticas públicas, de fato, não se pode considerar atendido o componente de coordenação e coerência de forma adequada.

Mostra-se primordial que os órgãos busquem meios de articulação, buscando a maior eficiência nas atividades de controle. Essa integração pode tornar-se ainda mais frutífera, se vier acompanhada de ações promotoras do exercício do controle social, o qual possui ampla possibilidade de desenvolvimento.

### **3 CAPÍTULO 3 – Caminhos suplementares ao controle governamental sobre os recursos do PDDE**

Conforme visto, são muitos os desafios que administração pública enfrenta para alcançar os melhores resultados possíveis, de forma eficiente e em harmonia com os interesses da sociedade.

Diante do interesse direto que a sociedade, ela dispõe de importante papel na cobrança dos administradores, por meio do controle social, para que esses resultados sejam alcançados, respeitando a regular aplicação dos recursos públicos e os princípios administrativos.

Além disso, já existem diversas ferramentas para fornecer as informações necessárias para o exercício do controle, mormente o social.

#### **3.1 Controle social sobre o PDDE**

O controle social dos recursos públicos, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foi um dos direitos conquistados pelos brasileiros para acompanhar a gestão dos recursos empregados nas políticas públicas (SANTANA, 2011, p. 80).

Segundo Oliveira (2009, p. 15 apud Moreira, 2012, p. 8) nas últimas décadas, vive-se nos países latino-americanos, e no Brasil em particular, uma onda de reformas ao nível do Estado que tem resultado em novo desenho de gestão das políticas públicas. Esse novo modelo baseia-se por três conceitos: ação pública, *governance* e regulação. Nesta última abordagem, regulação, traz-se a importância do controle social para o bom funcionamento das sociedades. (MOREIRA, 2012)

De modo a promover a gestão participativa e democrática, Freitas (1998, p. 15) aponta a necessidade de “trazer para a esfera educacional a tomada de decisão, o planejamento, a gestão e a avaliação da aplicação dos recursos públicos destinados à educação”.

“A descentralização das atribuições do Estado impõe a necessidade de uma participação cada vez maior da sociedade no controle da administração. É o que tem sido denominado de controle social”. (LOUREIRO; FINGERMAN, 1992 apud SILVA, 2002, p. 118)

Convergindo com o cenário de gestão democrática, Paro (1986, apud Adrião e Peroni, 2007a) reputa a necessidade de medidas que facilitem o controle social do Estado, no contexto de políticas alicerçadas na democratização da gestão da educação.

Ao trazer esses conceitos para análise do PDDE, Moreira (2012, p. 9) explicita que “tais preceitos aparecem na participação de novos atores –gestores escolares, professores, funcionários, alunos, pais e outros representantes da comunidade e da sociedade civil – na gestão dos recursos financeiros públicos, dentro de regras estabelecidas pelo governo central”.

O programa tem como um de seus objetivos fortalecer a participação social, inclusive no que diz respeito à aplicação dos recursos públicos. O Manual de orientação para constituição de unidade executora (2009), por exemplo, prevê competência da UEx nesse sentido:

(...) fazer gestões permanentes no sentido de garantir que a comunidade escolar e, sempre que possível e preferencialmente a comunidade local, tenha participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos.

A amplitude do programa e as restrições operacionais dos órgãos responsáveis pelo controle dificultam a fiscalização efetiva sobre a aplicação desses recursos, de modo que o controle social possui papel fundamental para que esses recursos sejam aplicados de maneira mais condizente aos interesses da sociedade, respeitando os princípios da administração pública.

Embora haja uma aparência de apoio a essa vertente, Santana (2011, p. 81) aponta que a “ideia de controle social para assegurar a democratização das relações de poder presentes durante a gestão dos recursos públicos, não se encontra contemplada nas orientações de acompanhamento e controle da aplicação dos recursos do PDDE”.

A autora alega que no âmbito do programa não há o fomento da cultura de participação nos sujeitos envolvidos nos processos de controle dos recursos públicos, de forma que compreendam a necessidade de se envolverem mais ativamente nos processos de gestão (SANTANA, 2011).

A partir de pesquisa realizada com base em estudos de caso em cinco estados e da análise dos procedimentos das UEx nas escolas, Adrião e Peroni (2007a) concluíram que, embora seja um de seus objetivos, o PDDE “pouco contribuiu para a instalação de efetivas práticas de controle sobre os gastos, uma vez que as informações continuam restritas às equipes escolares e, em alguns casos, excetuando-se inclusive desse acesso os funcionários não-docentes”.

Ao discorrer sobre o processo de reforma na gestão educacional, Barroso (1995) destaca a importância de existir uma cultura de participação no ambiente escolar, englobando não somente as atividades escolares e funcionamento dos órgãos de gestão, como também as relações com os familiares dos alunos, de forma a criar condições propícias para o desenvolvimento da gestão participativa.

Para Peroni e Adrião (2007b), fala-se de um cidadão mais participativo e menos espectador, posto que o cidadão teria o compromisso de contribuir para a oferta do serviço e por parte de sua manutenção, e não somente possuir os direitos de uma educação pública assegurada pelo Estado.

Sendo o controle social um dos efeitos da cidadania, pode-se pontuar que:

Falar em educação para a cidadania significa, nesse contexto, compreender a cidadania como um processo ativo, protagonizado pela população. Significa reconhecer que, para além do momento do voto, quando escolhemos nossos representantes, a atividade política deve estruturar-se por meio de outras instituições que permitam a interferência contínua dos cidadãos nas políticas públicas. A idéia é tornar a política um processo vivo e permanente, capaz de produzir resultados mais legítimos e, ao mesmo tempo, constituir-se como um espaço de formação de cidadãos críticos, aptos a exercer ativamente o controle da coisa pública (DORNELLES; PINTO; VITALE, 2006, p. 103-104)

Barroso (1995) ainda salienta que os órgãos de gestão escolar, representados por seus líderes, incluindo os membros dos conselhos escolares, possuem papel fundamental no desenvolvimento desta cultura de participação. Neste caso, entende-se como cultura de participação “o reconhecimento, por todos os membros da organização e pelos seus dirigentes, da participação como um valor essencial que deve orientar todas as suas práticas” (BARROSO, 1995, p. 16)

Para que haja a participação efetiva dos membros da comunidade escolar, é necessário que o gestor, em parceria com o conselho escolar, crie um ambiente propício que estimule trabalhos conjuntos, que considere igualmente todos os setores, coordenando os esforços de todos os envolvidos no processo educacional. A escola como instituição social tem a possibilidade de construir a democracia como forma política de convivência humana (HORA, 1994, p.53).

Como os recursos são de caráter suplementar, não é possível contar apenas com eles para alcançar as melhorias que a comunidade tanto precisa. Porém, o dinheiro destinado às escolas por intermédio do FNDE pode fazer a diferença se for bem utilizado, e a sua utilização eficiente emana do desafio de garantir a maior participação possível da comunidade escolar e local na gestão e fiscalização desses recursos (BRASIL, 2013a, p.198)

Portanto, não basta a formalização de organizações, grupos ou estruturas com o condão de exercer o controle social, se, de fato, seus membros não possuírem o interesse em buscar a melhor aplicação desses recursos, advindos da própria sociedade.

A escola tem papel fundamental nessa busca pela participação social, por ser a representação estatal mais próxima da comunidade local.

Nessa senda, para que de fato ocorra a efetivação de uma gestão participativa na escola, faz-se necessário que os responsáveis pela gestão da escola orientem suas ações para fazer emergir junto aos professores, pais e alunos a necessidade de participar, oferecendo condições (recursos, formação, motivação) para que os diferentes membros da organização explorem sua autonomia nos processos de tomada de decisão coletiva. (Barroso, 1998, apud Santana, 2011, p. 85)

A responsabilização daqueles que deram causa a desvios e irregularidades na aplicação de recursos públicos também possui poder de influência sobre a participação da sociedade no exercício fiscalizatório. Uma sociedade descrente das medidas punitivas, em tese, não encontra estímulo para fiscalizar a atuação estatal.

Os conselhos sociais são um dos mecanismos de garantia de participação popular. Si-  
raque (2004) os denomina como conselhos de políticas públicas, pois possuem a finalidade de participação da sociedade na elaboração, planejamento e controle das políticas públicas, dentre elas as de educação.

Entre as instituições de ensino, os conselhos escolares vincularam-se à compreensão da importância da participação ativa da comunidade escolar nos processos educativos. O Conselho escolar passou então a representar a própria escola, sendo este a expressão e o veículo do poder da cidadania, da comunidade a quem a escola efetivamente pertence. (SANTANA, 2011, p. 37-38)

Ao analisar a estrutura dos conselhos escolares no Estado de Minas Gerais, Santana (2011, p. 38) destaca que eles “podem adquirir a função de planejamento, acompanhamento e fiscalização da execução dos projetos da escola e de onde e como se gastam as verbas que ela recebe, ou seja, torna-se um órgão fundamental de controle social dos recursos públicos destinados à educação”.

As unidades executoras são consideradas conselhos escolares. Todavia, a representatividade social presente na constituição da UEx não é suficiente para considerar atendido o exercício do controle social.

Se as UEx são executoras dos recursos do PDDE, não podem elas próprias atuarem como fiscalizadoras da aplicação desses recursos, portanto, ainda que em sua constituição exista a participação de representantes da comunidade local, não se exclui a importância da atuação de um Conselho Escolar ou de qualquer cidadão na função fiscalizatória, mesmo nas escolas que tenham instituído a UEx.

Ao diferenciar participação popular e controle social, Siraque (2004, p. 139) afirma que “quando a formulação e a gestão das políticas públicas são partilhadas entre os conselheiros do Poder Público e os da sociedade, temos participação popular; quando os conselheiros eleitos pela sociedade fiscalizam e acompanham a execução destas políticas, temos o controle social”.

Cabe ressaltar que o controle social não precisa, necessariamente, limitar-se à estrutura formalizada pelo poder público. Um cidadão, mesmo sem nenhum vínculo com a escola, verificando a inadequação na aplicação de recursos públicos, tem o direito de denunciar aos órgãos competentes de forma a compelir a atuação destes.

Como forma de promover esse controle, cabe ao poder público fornecer os meios de maneira mais ampla e transparente possível para que cidadão possa exercer seu direito. A existência de óbices no acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo junto aos órgãos públicos restringe a atuação da sociedade no exercício do controle social dos atos da função administrativa do Estado. (SIRAQUE, 2004)

De todo modo, considerando a análise realizada, não há elementos que indiquem a existência de obstáculos ao acesso das informações relacionados ao PDDE.

De forma geral, sem referir-se especificamente ao PDDE, a transparência das informações quanto aos programas governamentais, mormente relacionadas ao orçamento e execução física e financeira, tem papel fundamental na facilitação do exercício do controle social. Assim como, deve o poder público estimular e promover o interesse da sociedade na busca dessas informações, demonstrando os meios para que exerça o controle social.

Para Aló (2009 apud FIGUEIREDO; SANTOS, 2013, p. 4), “na definição de transparência são identificadas características em relação à informação completa, objetiva, confiável e de qualidade, ao acesso, à compreensão e aos canais totalmente abertos de comunicação”.

A importância da transparência é destacada, inclusive, nos trabalhos dos órgãos de controle, como traz este trecho do voto que fundamentou o Acórdão 2576/2009-TCU-Plenário, cujo objetivo foi o julgamento de auditoria de conformidade realizada no FNDE, que avaliou a

eficácia do controle sobre os recursos repassados por meio de transferências automáticas e voluntárias:

Assim, entende a equipe de auditoria que, a par das capacitações para o fortalecimento do controle social, é crucial a adoção de medidas que confirmem maior transparência à aplicação dos recursos pelos entes executores, destacando, nesse sentido, a iniciativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com a implementação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv que, integrado ao Portal de Convênios, permitirá o acompanhamento on-line, via web, da execução dos programas federais.

O relatório desse julgado aduz ainda que a diversidade de instrumentos de transferências, legislações, procedimentos operacionais e sistemas é antieconômico, na medida em que há duplicidade de esforços entre os ministérios e exige que os municípios tenham de treinar seus servidores para cada tipo de transferência e sistemas de informação.

Siraque (2004, p. 178), conclui ainda que:

Uma das funções dos agentes públicos é a abertura de canais de participação popular e a facilitação do acesso às informações, às técnicas de controle da execução orçamentária, por exemplo, e a manifestação da vontade política de partilhar o poder político estatal e a transparência dos seus atos, o que jamais deve ser uma dádiva da Administração Pública, mas uma conquista da cidadania.

Silva (2002, p. 117) destaca que o fortalecimento do controle social, de formar a torna-se mais atuante “pode representar o elemento essencial para assegurar que o governo atinja os objetivos estabelecidos para os órgãos públicos e para os programas de longa duração com eficiência, efetividade e dentro dos preceitos legais da ordem democrática”. O autor acrescenta ainda que:

Para que o controle social funcione é preciso conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle; é preciso criar instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos. Enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existente. (Pietro, 1998 apud SILVA, 2002, p. 60)

Um controle social participante e fortalecido fomenta uma gestão mais alinhada aos interesses da sociedade e mais idônea, ao gerar a expectativa de cobrança por parte da sociedade, e possibilidade de sofrer sanções, quando forem cometidas irregularidades.

### 3.2 Recursos suplementares em apoio à fiscalização do PDDE

De modo inegável, não se tem o intuito, neste estudo, de esgotar todos os meios possíveis de recursos que podem dar suporte ao exercício fiscalizatório sobre os recursos do PDDE.

Neste tópico, serão abordadas algumas iniciativas já existentes que são recursos facilitadores do exercício do controle social e possuem a capacidade de tornar a função fiscalizatória mais eficiente.

Anteriormente, sublinhou-se o dispositivo que permite a qualquer pessoa humana ou coletiva proceder a denúncias aos órgãos de controle referentes a irregularidades identificadas. No entanto, não basta a existência desse direito, se não houver caminhos claros e acessíveis para seu exercício. Os enunciados normativos e os princípios que concedem à sociedade o amplo desempenho de sua cidadania precisam estar alinhados a mecanismos viabilizadores de sua aplicação.

Ademais, além desses mecanismos, a sociedade deve dispor de dados e informações referentes à aplicação dos recursos a ela pertencentes. Não sem razão, o princípio da publicidade é garantido constitucionalmente, no art. 37, da Constituição Federal, e “exige que os atos estatais sejam levados ao conhecimento de todos, ressalvadas as hipóteses em que se justificar o sigilo”. (FILHO, 2018, p. 103)

Filho ressalta ainda o desempenho de duas funções da publicidade:

Por um lado, assegura a todos o poder de obter informações relativamente às ações e omissões praticadas por agentes estatais e mesmo não estatais, quando na gestão de recursos públicos. Por outro lado, a garantia do conhecimento por quaisquer terceiros é um fator de desincentivo à prática de atos reprováveis, eis que eleva a possibilidade de que as práticas reprováveis sejam reveladas. (FILHO, 2018, p. 103)

Corroborando com essa garantia, diversos enunciados normativos tratam da transparência das informações, incluindo a instituição da Lei 12.527/2017, conhecida com a Lei de acesso à informação (LAI).

Portanto, as instituições públicas buscam cada vez mais alinhar os atos públicos ao exercício da cidadania e aos princípios da publicidade e da transparência.

Rodriguez (2017, p. 70) destaca que “as múltiplas fontes de informação e as variadas formas de comunicação e influência que os cidadãos ativam por intermédio da mídia, movimentos sociais e partidos políticos devem dar o tom da representação em uma sociedade democrática”.

No âmbito do PDDE, mais recentemente, o FNDE instituiu o Cartão PDDE. Essa ferramenta já era prevista na Resolução CD 10/2013, em seu art. 14, porém, somente começou a ser posta em prática do segundo semestre de 2016.

Art. 14 A movimentação dos recursos pelas EEx, UEx e EM somente é permitida para a aplicação financeira de que trata o art. 15 e para pagamento de despesas relacionadas com as finalidades do programa, devendo-se realizar por meio eletrônico, mediante **utilização de cartão magnético específico do programa**, a ser disponibilizado pela agência bancária depositária dos recursos, para uso em estabelecimentos comerciais credenciados, de acordo com a bandeira do cartão, ou para realização de operações que envolvam crédito em conta bancária de titularidade dos fornecedores e/ou prestadores de serviços, de modo a possibilitar a identificação dos favorecidos (...). (BRASIL, 2013b) (grifos inseridos pela autora)

De acordo com a própria notícia de lançamento do cartão PDDE:

A ferramenta vai permitir maior controle da utilização dos recursos. “A conta só poderá ser movimentada por meio do Cartão PDDE, não vai haver emissão de cheques e o saque será limitado. Isso vai permitir maior eficiência no controle da execução financeira”, afirma Rosana Itajahy Lopes, coordenadora-geral de Execução e Operação Financeira do FNDE, órgão responsável pela gestão do PDDE. (BRASIL, 2016)

Inicialmente, o cartão foi disponibilizado somente para 26 unidades executoras, contudo, atualmente, consoante informações obtidas no Relatório de acompanhamento do Cartão PDDE, disponibilizado no site do FNDE, até o momento da consulta realizada, 106.954 unidades executoras estavam aptas a receberem o cartão, sendo que dessas, 88.069 UEx haviam retirado os respectivos cartões na agência bancária. (BRASIL, 2020b)

Um dos fundamentos desse mecanismo é facilitar o acompanhamento da execução dos recursos de forma concomitante e transparente.

A forma de controle somente *a posteriori* não atinge uma eficácia satisfatória. É importante investir em formas de controle concomitante, meio pelo qual o controle social seria de extrema importância, para que seja possível correção de irregularidades antes de ocorrido o dano, o qual muitas vezes não é reparado, seja por ausência de análise de prestações de contas,

seja pela incapacidade financeira dos responsáveis em restituir os cofres públicos, mormente quando há um lapso temporal grande, visto que a correção monetária, e possível aplicação de juros, torna a dívida inexecutável.

Outra ferramenta disponibilizada recentemente pelo FNDE é o aplicativo Clique Escola. Embora não seja exclusivo do PDDE, traz informações quanto aos recursos repassados pelo programa.

#### **Aplicativo Clique Escola**

O que é o Clique Escola? É um aplicativo desenvolvido pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação para dar transparência a dados educacionais e financeiros das mais de 180 mil escolas públicas e privadas de educação básica do país. O programa está disponível, de forma gratuita, nas lojas Google Play e App Store. Quais informações estão disponíveis? O aplicativo informa os recursos repassados via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), bem como outras informações como a nota de cada escola no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) por ano, etapa de ensino e disciplina; distorção idade-série por ano e etapa de ensino; média de alunos por turma e por etapa de ensino; porcentagem de professores com curso superior por ano e etapa de ensino; além de informações como taxas de rendimento, aprovação, reprovação e abandono, por etapa de ensino. (BRASIL, 2020f) (grifos inseridos pela autora)

Embora ainda não constem informações quanto à execução do PDDE, esse aplicativo pode ser um dos meios para se obter informações que possam servir de suporte às instâncias de controle, incluindo denúncias e representações quanto a possíveis irregularidades.

Em rápida consulta ao aplicativo disponibilizado, verificou-se informações quanto à situação da unidade executora, se esta estava com os dados cadastrais atualizados e adimplente ou não com as prestações de contas de recursos recebidos por meio do PDDE, bem como constava seus dados bancários, incluindo saldo, e montante recebido em 2020 à conta do programa.

Adicionalmente, o FNDE dispõe em seu sítio eletrônico o link “Monitore o PDDE”. Neste link, são disponibilizados diversos relatórios acerca da execução do programa, como:

- a) Relatório de Adesão: relação de escolas que aderiram ao PDDE básico, através do sistema PDDEWeb.
- b) Relatório de Saldos Bancários: relação de contas bancárias ativas, vinculadas à entidades beneficiadas pelo PDDE.
- c) Relatório de Repasses: relação de ordens bancárias emitidas em favor de entidades aptas a receber recursos do PDDE.

d) Relatório de Acompanhamento do Cartão PDDE: relação de emissões e retiradas do Cartão PDDE.

e) Relatório das escolas com mais de 50 alunos que não fizeram atualização cadastral em 2020.

Através deste mesmo link é possível acessar o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE), que tem por finalidade:

(...) mensurar o desempenho da gestão descentralizada do PDDE em todo território nacional, com o objetivo de viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação, orientar a ação governamental para melhoria do desempenho do Programa, favorecer o exercício do controle social e reconhecer iniciativas exitosas de gestão. (BRASIL, 2020b)

A autarquia explica ainda que:

O IdeGES-PDDE agrega três indicadores relativos a dimensões representativas do desempenho do programa nos entes federados: adesão, execução e prestação de contas dos recursos. A proposta parte do pressuposto que o bom desempenho do PDDE não é alcançado apenas quando, por exemplo, as entidades recebem os recursos. Entende-se que o desempenho do programa em determinado ente federado apenas pode ser considerado satisfatório se alcança o máximo de seu público alvo (adesão), se os recursos são utilizados (execução) e empregados nas finalidades do programa (prestação de contas). (BRASIL, 2020b)

Observa-se que este indicador possui grande relevância para orientar as tomadas de decisão dos órgãos de controle, ao definirem quais localidades ou unidades executoras serão auditadas, ou, até mesmo, servir como guia ao serem firmados acordos entres esses órgãos.

Outra forma de obtenção de dados relacionados ao PDDE é por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC). Esse sistema traz as informações relativas às prestações de contas das unidades executoras e das entidades executoras, incluindo a fase em que se encontraram e se estão adimplentes ou não.

Verifica-se que todas essas ferramentas citadas disponibilizam informações ao cidadão ou a qualquer interessado, acerca da execução do PDDE. Essas informações são primordiais para dar suporte às análises do controle e evidenciar irregularidades, caso sejam encontradas.

No caso de denúncias feitas por pessoa física ou jurídica, as ouvidorias dos órgãos, como do próprio FNDE, do TCU, da CGU e do Ministério Público, possibilitam o exercício desse direito garantido à sociedade.

Enquanto os conselhos de políticas públicas têm por finalidade precípua o planejamento, a elaboração e a fiscalização das políticas e dos serviços públicos, as ouvidorias foram instituídas para ouvir os reclamos da sociedade, analisar a veracidade destes reclamos e encaminhá-los aos órgãos competentes para as providências que se fizerem necessárias. (SIRAQUE, 2004, p. 146)

Outra ponderação a ser realizada refere-se à importância das ferramentas tecnológicas para alcançar maior amplitude no controle dos recursos públicos, principalmente quanto ao controle social, posto que, embora a presença física seja significativa, “nem todas as pessoas podem ou estão dispostas a estar fisicamente presentes ou a ser integrantes de alguma entidade organizada, até por falta de tempo ou de amadurecimento político”. (SIRAQUE, 2004)

Muitas dessas ações não seriam possíveis se não fosse o avanço tecnológico obtido nos últimos anos. Portanto, investimentos da administração pública em sistemas tecnológicos são de suma importância para a boa administração estatal.

Outra iniciativa que deve ser destacada refere-se à articulação entre os órgãos governamentais de controle, visto que há uma ausência de coordenação entre eles.

Em 2018, o Tribunal de Contas da União iniciou uma parceria com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), denominada de Projeto Integrar, cujo objetivo é “desenvolver uma metodologia que permita aos tribunais de contas trabalhar de forma mais estratégica e coordenada, selecionando ações de controle de maior risco e com maior potencial de impacto”. (BRASIL, 2020f)

A ideia do projeto é possibilitar um melhor planejamento de fiscalizações em nível nacional, induzindo o aperfeiçoamento da gestão das políticas descentralizadas e o uso de indicadores aceitos internacionalmente.

Atualmente, todos os tribunais de contas foram convidados a aderirem ao projeto, que ainda conta com o apoio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon) e do Instituto Rui Barbosa (IRB).

Espera-se, com essa iniciativa, o planejamento de fiscalizações em nível nacional e o aperfeiçoamento da gestão das políticas descentralizadas, dentre outros resultados, que estão em harmonia com o conceito de governança, no seu componente de coordenação e coerência, citado no Capítulo 2, em busca de ampliar a eficiência do controle dos recursos públicos.

Embora os recursos transferidos por meio do PDDE não tenham a capacidade de, individualmente, transformar a realidade escolar, são recursos públicos, havendo, portanto, a necessidade da correta aplicação deles, tanto com relação às finalidades, quanto à legalidade da aplicação, sendo esses mecanismos e iniciativas ótimos meios para obter sucesso no exercício do controle.

## CONCLUSÃO

A Constituição Federal prevê a educação como um direito social, sendo dever do Estado, com a colaboração da sociedade na sua promoção e incentivo.

De acordo com a Constituição, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, enquanto os Estados e o Distrito Federal possuem a competência de atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio.

A União, no desempenho de suas atribuições de amplitude nacional em matéria educacional, possui o papel de atuar de forma redistributiva e supletiva, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

O Programa Dinheiro Direto na Escola é uma forma de efetivação dessa função, por meio da descentralização de recursos, de caráter suplementar, efetuada pelo Governo Federal, com a finalidade de contribuir para a manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas, em harmonia com o dispositivo constitucional.

Além disso, existem diversos programas educacionais federais que caminham no mesmo sentido de descentralização de recursos e, que, portanto, exigem a comprovação desses recursos, o que demanda a atuação de diversas instâncias de controle, principalmente, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que é o principal gestor dessas ações educacionais.

No caso do PDDE, atuam na função fiscalizatória o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União, os municípios e secretarias estaduais e distrital, o Ministério Público e a sociedade.

Embora haja a regulação das competências de cada um, foi possível observar, não somente uma sobreposição de funções, como também uma ausência de comunicação entre as diversas dimensões de controle exercidas sobre o PDDE.

Ademais, o papel da sociedade como fiscalizador desses recursos, por meio do controle social, encontra-se subaproveitado, havendo amplo espaço para crescimento de seu desempenho.

Portanto, buscou-se entender se a ausência de fundamentação legal ou de acordos que estabeleçam o apoio mútuo e a articulação de ações entre os órgãos de controle gera uma violação ao princípio da eficiência na atuação desses órgãos no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico, diante da sobreposição de funções e, conseqüentemente, duplicidade de esforços.

Ao se avaliar os enunciados normativos referentes ao PDDE, verificou-se que os recursos são repassados diretamente às instituições, por meio de conta específica, sem necessidade da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outro instrumento congênere.

Após o repasse, os recursos são administrados pelas Unidades Executoras Próprias, que são entidades privadas sem fins lucrativos integradas por membros da comunidade escolar, ou, na ausência delas, pelas Entidades Executoras, constituídas pelas prefeituras municipais e secretarias estaduais ou distrital, ou pelas Entidades Mantenedoras.

A análise da prestação de contas é de competência do FNDE, quando a execução for feita diretamente por EEx ou EM, e, nos casos em que for criada UEx para execução dos recursos, caberá aos Municípios e às Secretarias de Educação a que estejam vinculadas, que se encarregarão da análise, julgamento, consolidação e encaminhamento ao FNDE.

Outrossim, o controle sobre os recursos do PDDE inclui, além do FNDE, o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, atualmente denominado Controladoria-Geral da União (CGU), por meio de auditorias, de inspeções e de análise das prestações de contas.

Como a fiscalização primária sobre os recursos é de competência do FNDE e, considerando a existência de outros programas federais sob gestão da autarquia, um dos maiores obstáculos enfrentados pelo órgão é o aumento considerável do passivo de prestações de contas pendentes de análise, o que resulta no enfraquecimento da expectativa de controle, na sensação

de impunidade e na ineficácia da penalidade de suspensão do recebimento dos recursos do programa quando existirem pendências em prestações de contas de recursos recebidos em exercícios anteriores.

Verificou-se ainda que o controle exercido sobre os recursos do PDDE dispõe da atuação de diversos órgãos com competências confluentes entre si, sendo que a interlocução entre eles, de forma a articular suas ações, possui potencial de tornar as ações fiscalizatórias mais eficientes.

À vista disso, trouxe-se para a análise os conceitos de alinhamento transorganizacional e governança multinível presentes no Referencial de Governança Pública e no Referencial para avaliação de governança em políticas públicas, ambos elaborados pelo Tribunal de Contas da União, posto que o PDDE, embora seja um programa federal, com a utilização de recursos federais, é executado pelos estados e municípios, e abrange ainda a atuação de vários órgãos e da sociedade, mormente quanto ao controle dos recursos.

Nesse sentido, utilizou-se o componente de coordenação e coerência para análise do objeto, por possuir correlação aos conceitos de alinhamento transorganizacional e governança multinível.

Com base nas boas práticas, a serem adotadas para o atendimento do aludido componente, apontadas pelo Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, concluiu-se que a coordenação e coerência na atuação das instâncias de controle sobre o PDDE são insatisfatórias, posto que inexistem fórum de articulação, ou estrutura semelhante, para alinhar as ações dessas instâncias, ou acordos firmados entre os órgãos para a realização de trabalhos em conjunto.

Essa questão resulta em uma duplicidade de esforços e na perda de oportunidade de tornar a função fiscalizatória mais eficiente.

Diante disso, considerando os problemas apontados quanto à atuação dos órgãos governamentais, ganha ainda mais importância, a atuação da sociedade no seu papel de fiscalizador da administração pública, por meio do controle social.

Conforme visto, o controle social possui amplo espaço de crescimento, e também enfrenta dificultadores para sua atuação, centrados na ausência de uma cultura de participação da sociedade, no exercício de sua cidadania, e de meios que proporcionem acesso às informações de forma precisa e transparente.

É fundamental um controle social fortalecido e participante para fomentar uma gestão mais alinhada aos interesses da sociedade e mais idônea, ao gerar a expectativa de cobrança por parte da sociedade, e possibilidade de sofrer sanções, quando forem cometidas irregularidades.

Nessa senda, foram citadas diversas iniciativas que possuem a capacidade de facilitar o controle social e tornar a função fiscalizatória mais eficiente, como a instituição do Cartão PDDE, o aplicativo Clique Escola, relatórios de execução do programa disponibilizados no sítio eletrônico do FNDE, Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE), o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) e as ouvidorias disponibilizadas pelos órgãos de controle para que qualquer cidadão possa realizar denúncias acerca de irregularidades identificadas.

Evidentemente, não se buscou, nesse trabalho, esgotar as ferramentas e possíveis soluções para a problemática enfrentada.

Contudo, a não implementação das práticas indicadas para obtenção de coordenação e coerência adequadas, no âmbito dos atores envolvidos no controle sobre os recursos repassados por meio do PDDE, obsta o alcance de maior eficiência em suas ações, em um contexto de grandes limitações operacionais, de modo que se desperdiça a oportunidade de auferir maior amplitude da função fiscalizatória e dos resultados advindos dela.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. **Implicações do Programa Dinheiro Direto Na Escola para a gestão da escola pública**. Campinas, vol. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007<sup>a</sup>. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 20 de junho de 2020.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. **Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007b.

BARROSO, J. **Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola**. Coleção: Cadernos de Organização e Gestão Curricular. ISBN: 972-9380-77-5. Editora: Instituto de Inovação Educacional, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 de junho de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Lei 8.443, de 16 de julho de 1992**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Brasil, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm). Acesso em: 25 de junho de 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 8 de junho de 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasil, 2009a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm). Acesso em: 25 de junho de 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução n. 4, de 17 de março de 2009**. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. 2009b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3287-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-4-de-17-de-mar%C3%A7o-de-2009-retificada>. Acesso em: 25 de junho de 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual de Orientação para Constituição de Unidade Executora Própria**. Atualizado em julho de 2009. Brasília: MEC, FNDE, 2009c. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/manuais-e-orientacoes-pdde>. Acesso em: 14 de junho de 2020.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : IPEA, 2009d.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria de Educação a Distância. **Curso PDDE**. 5ª edição. Brasília: MEC, FNDE, 2013a.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução n. 10, de 18 de abril de 2013**. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Brasília, 2013b. Disponível em: [www.fnde.gov.br/etiquetas/item/4386-resolucao-cdfnde-n-10,-de](http://www.fnde.gov.br/etiquetas/item/4386-resolucao-cdfnde-n-10,-de). Acesso em: 27 de maio de 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução n. 15, de 10 de julho de 2014**. Dispõe sobre as prestações de contas das entidades beneficiadas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas ações agregadas. Brasília, 2014a. Disponível em: [fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/5834-resolucao-cdfnde-n-15,-de-10-de-julho-de-2014](http://fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/5834-resolucao-cdfnde-n-15,-de-10-de-julho-de-2014). Acesso em: 25 de junho de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria/Tribunal de Contas da União – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. 2014b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**/Tribunal de Contas da União – Brasília: TCU. 2014c.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Notícias**: Novo cartão PDDE facilita controle da utilização de recursos do programa. 2016. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/9232-novo-cart%C3%A3o-pdde-facilita-controle-da-utiliza%C3%A7%C3%A3o-de-recursos-do-programa>. Acesso em: 14 de julho de 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Apresentação**. 2020a Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-diretoescolaapresentacao>. Acesso em: 24 de maio de 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Monitore o PDDE**. 2020b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/monitore-o-pdde>. Acesso em: 27 de junho de 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Auditoria Interna Governamental**. 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao>. Acesso em: 1º de julho de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Notícias**: TCU, Ministério da Infraestrutura e DNIT firmam acordo para aperfeiçoar fiscalização e prevenir fraudes em licitações. 2020d. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-ministerio-da-infraestrutura-e-dnit-firmam>

acordo-para-aperfeicoar-fiscalizacao-e-prevenir-fraudes-em-licitacoes.htm. Acesso em: 13 de julho de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Notícias**: Falta de articulação entre os municípios brasileiros prejudica a provisão de serviços assistenciais no País. 2020e. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/falta-de-articulacao-entre-os-municipios-brasileiros-prejudica-a-provisao-de-servicos-assistenciais-no-pais.htm>. Acesso em: 13 de julho de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Projeto Integrar**. 2020f. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/integrar/index.html#sobre>. Acesso em: 15 de julho de 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Boletim Informativo PDDE**. Boletim nº 1 – Edição 12, Ano 5. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/boletim-informativo>. Acesso em: 11 de junho de 2020. 2020f.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Prestação de Contas do Presidente da República – Exercício 2019**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica>. Acesso em: 17/7/2020. 2020g.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Pesquisa de Relatórios**: Controladoria-Geral da União. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/?draw=2&colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&titulo=&linhaAtualcao=11&de=&ate=&ministerios=&orgaos=&estados=&municipios=&fefs=&palavraChave=#lista>. Acesso em: 17/7/2020. 2020h.

BORDIN, João Vicente; KOEPEL, Eliana Claudia Navarro. **Reflexões sobre o Programa Dinheiro Direto Na Escola (PDDE) enquanto mecanismo para mudar a gestão e o trabalho escolar**. 2016.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**: Teoria do Estado e da Constituição. Direito Constitucional Positiva. 12ª ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2006.

DORNELLES, Denise Freitas; PINTO, Isabela Cardoso de Matos; VITALE, Denise. **Educação para cidadania e o controle social das políticas públicas**. Gest. Ação, Salvador, v.9, n.1, p.103-117, jan./abr. 2006

FERREIRA, Joaquim Osório Liberalquino; FILHO, José Francisco Ribeiro; LOPES, Jorge Expedito de Gusmão; PEDERNEIRAS, Marcleide Maria Macêdo. **Controle interno, controle externo e controle social**: análise comparativa da percepção dos profissionais de controle interno de entidades das três esferas da administração pública. Revista Universo Contábil, ISSN 1809-3337, Blumenau, v. 4, n. 3, p. 48-63. 2008

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. **Transparência e controle social na administração pública**. Temas de administração pública. V. 8, n. 1. 2013.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 13ª Edição. Revista dos Tribunais. 2018.

FORGHIERI, Yolanda Cintrão. **Psicologia fenomenológica: fundamentos, método e pesquisas**. São Paulo: Pioneira.1993.

FRANÇA, Phillip Gil. **Objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e escolas públicas: perspectivas de caminhos constitucionais de concretização do desenvolvimento intersubjetivo**. Revista do Instituto do Direito Brasileiro, v. 2. 2013.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal**. Rev. Fac. Educ., São Paulo, v. 24, n. 2, p. 29-50, jul. 1998. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-25551998000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551998000200003&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 30 maio 2020.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão democrática na escola: artes e ofícios da participação coletiva**. Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico. Campinas, SP: Papirus, 1994.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª ed. – São Paulo: Malheiros. 2000.

MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência**. Revista do Serviço Público. Ano 51/Número 2. 2000.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. **Gestão financeira descentralizada: uma análise do Programa Dinheiro Direto Na Escola**. Editora UnB. Brasília, 2012.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril 1996. Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Brasília. 1996.

PEREIRA, Cláudio Ludgero Monteiro. **Enfoques metodológicos na investigação científica e a psicologia**. Disponível em: [http://www.academia.edu/download/43664211/Enfoques\\_Metodologicos\\_atualizado.DOC](http://www.academia.edu/download/43664211/Enfoques_Metodologicos_atualizado.DOC). Acesso em: 2/8/2020. 2020

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 11ª. edição. São Paulo: Saraiva. 1986.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Cidadania em transformação: um panorama dos problemas atuais**. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil, v. 62, n. 3, p. 61 -79, set./dez. 2017. ISSN 2236-7284. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/50979>. 2017

SANTANA, Kátia de Cássia. **Efeitos do Programa Dinheiro Direto na Escola na gestão escolar**. Viçosa, Brasil. 2011.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle Social: Reformando a administração para a sociedade**. Prêmio Sezerdello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Instituto Sezerdello Corrêa, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. Rev. E atual. – São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 7ª ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SIRAQUE, Vanderlei. **O Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e Limites na Constituição de 1988**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestrado. 2004.