



Universidade de Brasília

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

**GESTÃO E CONTROLE DE RECURSOS PÚBLICOS: UM ESTUDO DOS
MECANISMOS DE CONTROLE INTERNO NAS OBRAS DE INFRAESTRUTURA NO
ÂMBITO DO FNDE**

KAROLINE CUNHA SOUSA

BRASÍLIA – DF

2017

Karoline Cunha Sousa

**GESTÃO E CONTROLE DE RECURSOS PÚBLICOS: UM ESTUDO DOS
MECANISMOS DE CONTROLE INTERNO NAS OBRAS DE INFRAESTRUTURA NO
ÂMBITO DO FNDE**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do Título de Mestre no Programa
de Pós-Graduação em Gestão Pública.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Luciana de Oliveira
Miranda

Brasília – DF

2017

SS0725g SOUSA, KAROLINE CUNHA
GESTÃO E CONTROLE DE RECURSOS PÚBLICOS: UM ESTUDO DOS
MECANISMOS DE CONTROLE INTERNO NAS OBRAS DE INFRAESTRUTURA
NO ÂMBITO DO FNDE / KAROLINE CUNHA SOUSA; orientador
LUCIANA DE OLIVEIRA MIRANDA. -- Brasília, 2017.
103 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Gestão
Pública) -- Universidade de Brasília, 2017.

1. CONTROLE . 2. CONTROLE INTERNO ADMINISTRATIVO NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 3. OBRAS DE INFRAESTRUTURA ESCOLAR.
I. DE OLIVEIRA MIRANDA, LUCIANA , orient. II. Título.

Karoline Cunha Sousa

**GESTÃO E CONTROLE DE RECURSOS PÚBLICOS: UM ESTUDO DOS
MECANISMOS DE CONTROLE INTERNO NAS OBRAS DE INFRAESTRUTURA NO
ÂMBITO DO FNDE**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do Título de Mestre no Programa
de Pós-Graduação em Gestão Pública.

BANCA EXAMINADORA

Luciana de Oliveira Miranda
Presidente – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública/FUP

Alexandre Nascimento de Almeida
Examinador interno - Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública/FUP

Leila Giandoni Ollaik
Examinadora externa – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Mario Lucio de Ávila
Suplente – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública/FUP

AGRADECIMENTOS

A Deus, primeiramente, a quem acredito que me dá forças para superar os momentos mais difíceis.

A minha mãe pelo incentivo e apoio, que agora mais do que nunca me ajudou cuidando da minha filha para eu terminar minha pesquisa.

Aos meus colegas de turma por fazerem dessa jornada um caminho leve, composto de desabafos, risos, ajuda, enfim, tivemos uma excelente convivência. Juntos, conseguimos vencer todos os obstáculos que apareceram.

A minha orientadora, professora Luciana, que acima de tudo acreditou na minha capacidade e sempre esteve disposta para solucionar minhas dúvidas e orientar para melhor direção.

Aos colegas de trabalho, em especial à Coordenadora Lívia, quem apoiou este Mestrado e reconheceu meus direitos como servidora.

Ao FNDE pela oportunidade concedida.

À Kátia Cunha, minha mãe e eterna companheira.

Ao Sidney Fernando, meu marido.

À Maria Fernanda, minha filha e minha maior motivação.

RESUMO

A fase de implementação das políticas públicas é o momento no qual se coloca em prática os objetivos estabelecidos pelo governo. É nesse período que os obstáculos, as falhas, as metas mal traçadas, otimismo exagerados são visualizados. E cabe à gestão pública superar esses problemas e cuidar para que os recursos públicos alcancem todo o território nacional. Desta maneira, foram positivadas na Constituição Federal competências privativas e concorrentes para União, estados, Distrito Federal e municípios no tocante à prestação de serviços públicos educacionais. Diante desta determinação o governo federal lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) com o propósito de fortalecer o regime de colaboração entre os entes federativos. Este plano é composto por programas e ações que visam prestar assistências técnica e financeira, por meio de adesão voluntária ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas (PAR), o qual é dividido em dimensões e identifica as necessidades das entidades. A dimensão infraestrutura física e recursos pedagógicos é constituída pelas obras escolares, foco desta pesquisa. Assim, para maximizar os benefícios a serem obtidos através do financiamento da infraestrutura escolar, faz-se necessário o estabelecimento de um ambiente adequado de controle, com procedimentos capazes de fornecer informações convenientes aos gestores públicos e a sociedade. O que essa dissertação se propôs a fazer foi estudar os mecanismos de controle interno, com foco administrativo, utilizados pelo FNDE durante a implementação das obras de infraestrutura escolar. Adotou-se, então, a estratégia do estudo de caso, utilizando-se de entrevistas, documentos e legislações, para se analisar o controle realizado. Os resultados apontam para um controle realizado por meio de sistemas informatizados com a utilização de rotinas, supervisão, monitoramento, conferências documentais e de informações que já foram aprimoradas e possibilitaram a otimização da gestão e a transparência dos atos, porém precisam ser aperfeiçoadas para demonstrar a real situação das obras escolares.

Palavras-chave: controle, controle administrativo, administração pública, obras de infraestrutura escolar.

ABSTRACT

The implementation phase of public policies is the moment in which the goals established by the government are put into practice. It is during this period that obstacles, failures, poorly designed goals, exaggerated optimism are visualized. And it is up to the public administration to overcome these problems and ensure that public resources reach the entire national territory. Therefore, private and competing competences for the Federal Government, the states, the Federal District and municipalities in the provision of public educational services were positivized in the Federal Constitution. In view of this determination, the federal government introduced the Education Development Plan (PDE) with the purpose of strengthening the system of collaboration among federal entities. This plan is composed of programs and actions aimed at providing technical and financial assistance through voluntary adherence to the All Commitment for Education Plan and through the elaboration of an Articulated Actions Plan (PAR), which is divided into dimensions and identifies the needs of the entities. The dimension of physical infrastructure and pedagogical resources is constituted by school construction, the focus of this research. Thus, in order to maximize the benefits to be obtained by financing the school infrastructure, it is necessary to establish an adequate control environment, with procedures capable of providing information that is convenient to public managers and society. What this dissertation proposes to do is to study the internal control mechanisms, with administrative focus, used by the FNDE during the implementation of the school infrastructure construction. The strategy of the case study was then adopted, using interviews, documents and legislation, to analyze the control performed. The results point to a control carried out by means of computerized systems, in the case Simec, with the use of routines, supervision, monitoring, documentary conferences and information that have already been improved and made possible the optimization of the management and the transparency of the acts, however need to be perfected to demonstrate the real situation of school construction.

Keywords: control, administrative control, public administration, school construction.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Quantidade de obras pactuadas por ano.....	14
Figura 2: Situação das obras.....	14
Figura 3: Controles sobre uma política pública.....	41
Figura 4: Organograma da DIGAP.....	45
Figura 5: Tela para busca avançada no módulo ‘Obras 2.0’.....	55
Figura 6: Dados das obras.....	56
Figura 7: Abas do Módulo ‘Obras 2.0’.....	57
Figura 8: Atualização das obras.....	62
Figura 9: Obra em execução com repetição do percentual.....	63
Figura 10: <i>Checklist</i> obra vinculada.....	64
Figura 11: Situação das obras pactuadas de 2007 a 2011.....	68
Figura 12: Situação das obras pactuadas de 2012 a 2014.....	69
Figura 13: Painel de Solicitações de Desembolso.....	70
Figura 14: Procedimentos para análise de solicitação de desembolso.....	71
Figura 15: Situação do equilíbrio físico-financeiro.....	71
Figura 16: Aba restrições e inconformidades de uma obra.....	73
Figura 17: Painel de Produtividade – Restrição e Inconformidades.....	74
Figura 18: Situação das obras de uma Unidade da Federação Brasileira.....	78

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Objetivos específicos do controle interno administrativo.....	34
Quadro 2: Dimensão Infraestrutura e Recursos Pedagógicos do PAR.....	39
Quadro 3: Categorias e códigos de análise.....	47
Quadro 4: Sujeitos da Pesquisa - Entrevistados, por Atividade.....	49
Quadro 5: Módulos do Simec.....	54
Quadro 6: Quantidade de supervisões e valores recebidos por ano, da empresa Gaiga Engenharia.....	75
Quadro 7: Quantidade de supervisões e valores recebidos por ano, da empresa Concremat Engenharia	76
Quadro 8: Quantidade de supervisões e valores recebidos por ano, da empresa Dervish Engenharia.....	76
Quadro 9: Atuação da CGIMP diante dos objetivos do controle interno administrativo, definidos pela CGU.....	79

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ART – Anotação de Responsabilidade Técnica
- CAU – Conselho de Arquitetura e Urbanismo
- CF – Constituição Federal
- CGIMP – Coordenação de Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais
- CGU – Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União
- Comap – Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Programas
- COSO – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*
- CPF – Cadastro de Pessoa Física
- CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
- CTU – Contrato Temporário da União
- DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
- DG-Budget – Diretoria-Geral de Orçamento da Comissão Europeia
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação
- Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IN – Instrução Normativa
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- INTOSAI – *International Organisation of Supreme Audit Institutions*
- LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
- LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
- MEC – Ministério da Educação
- OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
- PAR – Plano de Ações Articuladas
- PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
- PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
- PNAE – Programa Nacional da Alimentação Escolar
- PNE – Plano Nacional de Educação
- PNLD – Programa Nacional do Livro Didático

Proinfância – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

PM – Prefeitura Municipal

Proinfo – Programa Nacional de Tecnologia Educacional

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SCI – Sistema de Controle Interno

SEED – Secretaria Estadual de Educação

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

Simec – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação

TC – Termo de Compromisso

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

Capítulo I - INTRODUÇÃO.....	12
1.1 Formulação do Problema de Pesquisa.....	15
1.2 Objetivos.....	16
1.2.1 Objetivo Geral.....	16
1.2.2 Objetivos Específicos.....	16
1.3 Justificativa.....	16
1.4 Estrutura geral da dissertação.....	18
CAPITULO II – REFERENCIAL TEÓRICO.....	20
2.1 Implementação de Políticas Públicas.....	20
2.2 Controle.....	23
2.3 Controles na Administração Pública.....	24
2.4 Controles interno na Administração Pública.....	29
2.5 Controles interno administrativo na Administração Pública.....	32
2.6 Revisão de Literatura: Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR)	36
2.6.1 Obras de infraestrutura.....	40
CAPITULO III – METODOLOGIA	43
3.1 Análises Exploratórias Iniciais.....	44
3.1.1 Lócus da pesquisa.....	44
3.2 Construção do Código de Análise.....	47
3.3 O Processo de Coleta de Dados.....	48
3.4 Análise de Dados.....	51
CAPITULO IV – DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	53
4.1 Análise das evidências: Mecanismos de Controle.....	53
4.2 Análise das evidências: Métodos	60
4.2.1 Liberação de senhas para acesso ao Simec.....	61
4.2.2 Monitoramento da evolução física das obras.....	62
4.2.3 Validação de pagamento das parcelas.....	66
4.2.4 Análise de restrições e inconformidades.....	72

4.2.5 Supervisão <i>in loco</i>	74
4.3 Análise das evidências: Contribuições.....	77
4.3.1 Otimização da gestão	80
4.3.2 Responsabilização.....	81
4.3.3 Transparência.....	82
4.3.4 Redução de irregularidades.....	83
CAPITULO V – CONCLUSÕES.....	85
CAPITULO VI – REFERENCIAS.....	88

CAPITULO I - INTRODUÇÃO

A Constituição Federal do Brasil de 1988 afirma que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, e, ao caracterizar o sistema federativo brasileiro, dispõe que a organização política e administrativa do país compreende as unidades da federação dotadas de autonomia e com competências privativas e concorrentes para prestação de serviços educacionais (BRASIL, 1988). Por conseguinte, essas entidades “assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional” (ARRETCHE, 1999, p.114).

Neste contexto, a educação escolar, um dos meios mais importantes do processo educacional, constitui preocupação relevante para os decisores das políticas públicas, sempre confrontados com escolhas sobre investimentos, custos e benefícios. O aumento da escolaridade média da população brasileira, assim como a melhoria da qualidade do ensino ofertado, constitui desafio a ser superado, em grande medida afetado por desigualdades de várias ordens, e ainda pela limitação dos recursos (IPEA, 2007).

No intuito de minimizar as discrepâncias que impedem o progresso da educação, bem como de harmonizar a política educacional com os objetivos fundamentais da República Federativa: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988), o governo federal divulgou em 2007 o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O PDE apresenta um conjunto de programas que visa atingir as metas quantitativas do Plano Nacional de Educação (PNE), e inova ao atentar-se para a necessidade de também medir a qualidade e conectar a avaliação, o financiamento e a gestão com a instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

O Ideb possibilita fixar metas de desenvolvimento educacional de curto, médio e longo prazo. A partir dos dados apurados em 2005, o Ideb inicial (2007) para o País, relativo aos anos iniciais do ensino fundamental, foi de 3,8, contra uma média de 6,0 estimada para os países desenvolvidos, que desde então passou a ser a meta nacional para o ano de 2021. O objetivo é

alcançar o nível médio de desenvolvimento dos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (SAVIANI, 2007).

Os programas são financiados pelo governo federal, após a elaboração de um Plano de Ações Articuladas (PAR), cujo objetivo é planejar a implantação de meios necessários para a superação das fragilidades detectadas no sistema municipal ou estadual de educação que precisam receber assistência técnica ou financeira. Tal planejamento é composto por ações que compreendem a formação de profissionais, a execução de obras e reformas (eixo deste estudo), o transporte, a aquisição de equipamentos, mobiliários, materiais didáticos, recursos tecnológicos dentre outras.

Adrião e Garcia (2008, p.782) argumentam que a proposta do conjunto formado pelo PDE, PAR e Ideb ratifica a existência da preocupação do governo e da sociedade com os resultados do desempenho das escolas públicas brasileiras, “desde que se identificou a contradição entre massificação do acesso à escola básica e queda da qualidade da educação escolar”.

Pesquisas apontam que vários fatores são considerados como decisivos para obtenção de bons resultados no processo de ensino aprendizagem. Neto et al. (2014) analisaram estudos que demonstraram que além da atuação dos professores, das peculiaridades individuais e familiares, do nível socioeconômico, do histórico escolar dos alunos, a infraestrutura pode fazer a diferença.

Nas palavras de Neto et al. (2013, p.78), “promover a educação requer a garantia de um ambiente com condições para que a aprendizagem possa ocorrer”. Com a utilização dos dados do Censo Escolar de 2011, construíram uma escala em quatro níveis de infraestrutura escolar no Brasil: elementar, básico, adequado e avançado. Como conclusão, verificaram que é necessário investir em infraestrutura escolar no Brasil tendo em vista que 44,5% das escolas brasileiras possuem infraestrutura elementar.

Neste cenário, apesar da tendência a orçamentos escassos e do contexto político vivenciado pelo Brasil nos anos de 2015 e 2016, a Figura 1 exibe a progressão do número de obras de infraestrutura escolar conveniadas entre a União e os entes federados, o que ratifica a educação como uma das principais políticas públicas do país.

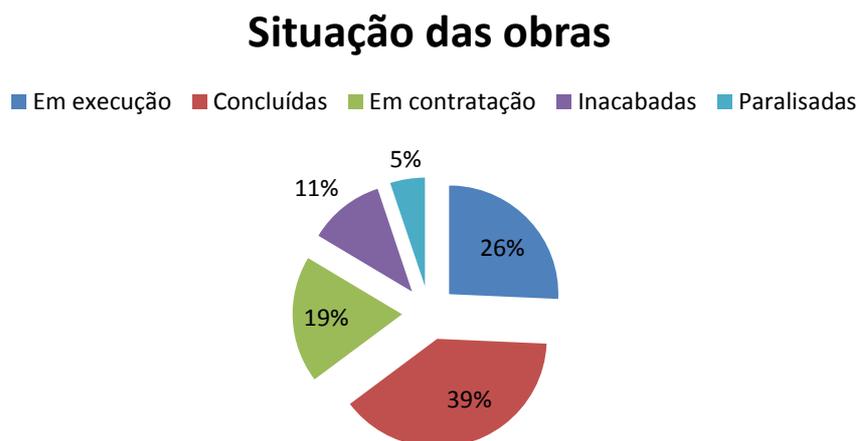
Figura 1: Quantidade de obras pactuadas por ano



Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec).

Contudo, verifica-se que, das 28.100 obras (excluiu-se as obras dos anos de 2015 e 2016) financiadas com recursos do governo federal, apenas 11.127 encontram-se concluídas, o que corresponde a 39% da quantidade pactuada, conforme ilustra a Figura 2.

Figura 2: Situação das obras



Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec).

Este gráfico, demonstra a dificuldade enfrentada na implementação de políticas públicas no Brasil, já que, a dinâmica das relações e dos ambientes interno e externo às organizações exige

que a atuação dos gestores públicos seja rápida, que permita o incremento de atividades implementadoras e acompanhe as mudanças que as demandas da sociedade sofrem constantemente. Todavia a realidade da gestão brasileira gera obstáculos na execução diária das atividades em razão da burocracia e dos procedimentos arcaicos.

Assim, também é a opinião de Ferreira (2014) que observa como são complexas as negociações para a implantação de uma política educacional em um país de regime federativo do modelo do Brasil, com variados núcleos de poder. A efetivação de um planejamento nacional depende de muitos acordos políticos e de comportamentos cooperativos alinhados no projeto do bem comum.

Sabe-se que um controle eficaz pode promover níveis crescentes de transparência, favorecer o aperfeiçoamento de prestação de contas, bem como, fornecer informações para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento do resultado das políticas públicas (CENEVIVA; FARAH, 2012), e com isso estreitar as lacunas que tendem a aparecer entre as intenções quando da formulação e a execução propriamente dita de um projeto de governo.

1.1 Formulação do Problema de Pesquisa

Nota-se na literatura estudos que demonstram a relevância do controle da gestão pública, ainda mais, quando se torna constante na mídia a identificação de desvio de verbas públicas nas esferas: federal, estadual, distrital ou municipal, em praticamente todos os ramos da administração seja segurança, saúde, habitação ou educação (CAVALHEIROS; FLORES, 2007; CASTRO, 2010; SANTANA, 2010; BEUREN; ZONATTO, 2014). Porém percebe-se uma escassez de estudos empíricos acerca da atuação do controle interno na implementação da política pública proposta pelos programas de governo ou até de questionamento se as ações adotadas têm a finalidade de auxiliar na obtenção de resultados para a sociedade ou se trata de mais uma etapa da burocracia instalada no serviço público.

Diante destas considerações, emerge a questão que fundamentou este estudo: até que ponto os mecanismos de controle interno contribuem para otimização da utilização de recursos durante a implementação das obras de infraestrutura financiadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar a contribuição dos mecanismos de controle interno utilizados na implementação das obras de infraestrutura financiadas pelo FNDE.

1.2.2 Objetivos Específicos

✓ Identificar os mecanismos de controle interno utilizados pela Coordenação Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais (CGIMP) durante a implementação das obras de infraestrutura financiadas pelo FNDE;

✓ Caracterizar os mecanismos de controle interno utilizados na implementação das obras citadas;

✓ Contrastar os mecanismos identificados com os estudos disponíveis na literatura;

✓ Analisar até que ponto os mecanismos de controle interno contribuem para a implementação das obras de infraestrutura financiadas pelo FNDE.

1.3 Justificativa

A crise econômica vivenciada por países como Brasil impõe a realização de ajustes fiscais que fixam cortes nos gastos públicos e contingenciam o repasse de recursos para áreas como educação, saúde e segurança. Ainda assim, constam cadastradas no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) 28.506 obras que foram pactuadas com estados, Distrito Federal e os municípios no período de 2007 a 2016.

O FNDE realiza transferências constitucionais, automáticas e voluntárias (convênios) às unidades da federação brasileira, por meio de programas educacionais e tem dentre seus objetivos garantir uma educação de qualidade a todos.

Estas transferências tratam da assistência financeira prestada pela União aos estados, Distrito Federal e municípios, para por meio do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) suplementar a alimentação escolar; do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) prover as escolas de livros didáticos e acervos de obras literárias; do Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo) promover o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas redes pública; do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) complementar

financeiramente ações destinadas à melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas; dentre outros.

Em 2007, com o intuito de inovar os projetos educacionais financiados pelo governo federal, o Ministério da Educação (MEC) lançou o PAR, como um instrumento de planejamento que possui ciclos plurianuais, com o objetivo de corrigir progressivamente as disparidades no padrão de qualidade do ensino. Composto por ações que prestam assistência técnica e financeira por intermédio de programas, que têm como finalidade contribuir para a melhoria das condições de acesso, permanência e desenvolvimento dos sistemas municipais e estaduais de educação básica.

É sabido que existe uma grande distância entre o pensado, o formulado e o implementado nas políticas públicas. Essa separação é explicada, em grande parte, pelas decisões tomadas por implementadores no contexto político, institucional e econômico em que operam em razão das contingências diárias. Somado a isso, observa-se, ainda, que a repartição de gastos e de responsabilidades pelo financiamento da educação é dividida, e pode ser sobreposta. A União aplica os seus recursos na manutenção do sistema federal, na execução de programas próprios e em transferências para os estados e municípios. Os estados somam os recebidos da União aos originados de suas fontes, os quais são utilizados na manutenção e expansão dos seus sistemas de ensino. Por fim, os municípios recebem recursos da União, dos estados e somam aos provenientes das suas fontes para manutenção e expansão da sua rede de ensino (IPEA, 2011). Contudo, nesta conjuntura, Lima (2007) pondera,

De que adianta reconhecida capacidade de arrecadação, elogios da comunidade financeira internacional se os indicadores sociais pouco ou nada se deslocam em termos positivos. Estamos, atualmente, entre as sociedades mais perversas, não pela miséria, mas pelas diferenças sociais que temos e mantemos. Não é por acaso que apesar dos ventos favoráveis da economia mundial, praticamente não crescemos, enquanto países comparáveis ao Brasil têm crescido entre sete e nove por cento. Excesso de burocracia, furor arrecadatário, corrupção abundante, gestão incompetente de prioridades podem explicar, pelo menos em parte, indicadores sociais tão desfavoráveis. O apego desmedido ao poder e a obsessão pelos projetos pessoais que promovem os governos, mas não o Estado, têm feito com que, pelo menos no Brasil, o maior desafio seja de natureza gerencial (LIMA, 2007, p.07).

O interesse em focar o estudo nos mecanismos de controle interno no setor público, mais especificamente na implementação das obras de infraestrutura financiadas pelo FNDE, justifica-se em primeiro momento, tendo em vista a necessidade de mais produção na área das pesquisas

científicas voltadas para o setor público para aprimorar na prática as atividades de controle interno com enfoque administrativo; num segundo instante, para superar opiniões, construídas mediante a visão cotidiana, baseadas exclusivamente nas falhas e inconsistências detectadas na execução dos programas.

E ainda, os governos, seja federal, estadual, distrital ou municipal, são criticados quanto à incapacidade de realizar as metas propostas e oferecer bens e serviços públicos. Estudos demonstram a dificuldade dos estados e municípios em concluir as obras financiadas pela União. Rezende (2013), ao estudar o monitoramento e a avaliação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), constatou uma série de dificuldades para conclusão das obras nos municípios, com entraves principalmente na fase de implementação, mais especificamente na execução. Da mesma maneira, Ramos (2011) identificou um alto grau de complexidade, que precisa ser superado, para o sucesso do programa e a conclusão das obras, ao analisar os reflexos que a descentralização tem para a implementação de programas federais, em áreas de políticas descentralizadas e em um contexto de heterogeneidade das capacidades locais de execução.

Considerando que o Estado precisa envidar esforços para controlar as políticas públicas, tanto quanto o FNDE, como órgão financiador das políticas educacionais e responsável primário pelo controle e conclusão dos objetos pactuados, a relevância do estudo também se explica para realizar uma contribuição na gestão de recursos públicos e nos procedimentos executados pela organização, para aprimorar seus sistemas e conseqüentemente sua assistência aos entes federados.

1.4 Estrutura geral da dissertação

A dissertação está dividida em quatro capítulos, além da introdução. O Capítulo II apresenta o referencial teórico que traz os conceitos abordados nesse estudo e contextualiza a atuação do controle interno administrativo durante a implementação de uma política pública, neste caso o financiamento das obras de infraestrutura escolar no âmbito do FNDE.

O Capítulo III demonstra os aspectos metodológicos que nortearam a pesquisa, com a apresentação das análises exploratórias iniciais, descrevendo o *lôcus* da pesquisa, da construção do código de análise e do processo de coleta de dados.

O Capítulo IV traz a descrição e análise dos resultados que são realizados ao longo de toda esta divisão, onde se apresenta a análise das evidências referentes aos mecanismos, métodos e contribuições do controle interno administrativo efetuado pela CGIMP.

Finalmente, o Capítulo V apresenta as conclusões e contribuições, além das limitações e propostas para futuras pesquisas.

CAPÍTULO II – REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo são apresentados os embasamentos teóricos do trabalho, inicialmente, com uma breve exposição sobre a implementação de políticas públicas e seus obstáculos. Em seguida aborda o sentido da função controle, em especial no contexto da administração pública, sob a perspectiva interna com enfoque no âmbito administrativo. Finalizando o capítulo, são apresentados o PDE, o PAR, e as obras de infraestrutura financiadas pelo FNDE, foco desta pesquisa.

2.1 Implementação de Políticas Públicas

Não existe uma única definição ou a mais adequada para o que seja política pública. Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.12) concluem pelas definições estudadas que “é um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo e que essas decisões são influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado”. Para Secchi (2013, p.52) “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, para tratamento ou resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”. Souza (2006) sintetiza as diversas interpretações dos principais autores:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, p.36).

Da mesma forma, existem várias versões para visualização do ciclo de políticas públicas. Na opinião de Secchi (2013, p.54) “é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”. Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.12) demonstram que, historicamente simplificou-se para fins analíticos a produção de política pública ao pensá-la como processo, ou seja, “como um conjunto de estágios inter-relacionados através dos quais os temas políticos e as deliberações fluam de uma forma mais ou menos sequencial desde os insumos (problemas) até os produtos (políticas)”. Os autores

corroboram com a existência das seguintes etapas: (1) formação da agenda; (2) formulação de políticas; (3) tomada de decisão; (4) implementação; (5) avaliação.

Este estudo se propôs analisar o controle interno na etapa de implementação de uma política pública educacional, momento no qual é possível visualizar “os obstáculos e as falhas que costumam acometer esse estágio do processo, bem como, erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados” (SECCHI, 2013, p.56). A implementação é a fase na qual se coloca em prática os objetivos estabelecidos pelo governo, traduz as decisões políticas em ações, exige negociações e discussões contínuas entre os setores políticos e administrativos do Estado, depende de servidores públicos e por vezes de agentes não governamentais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Neste enfoque, encontra-se o grande desafio da gestão brasileira, “cuidar para que os recursos públicos alcancem cada ponto do território nacional”, formado pela República Federativa do Brasil, composta pela União, vinte e seis Estados, pelo Distrito Federal e mais cinco mil quinhentos e sessenta e um municípios, todos independentes e autônomos, “com competências próprias para obter, criar, gerir e despender recursos públicos num elevado número de órgãos e entidades públicas” (SANTANA, 2011, p.02).

A este respeito, há que se destacar, a relevância do papel dos agentes públicos, também conhecidos por burocratas de nível de rua, a partir do estudo de Lipsky (1980), em *Street-level-bureaucracy*, como os responsáveis pelo fortalecimento do elo e das relações cotidianas entre Estado e sociedade, mesmo com sua capacidade de ação sendo influenciada e impactada pelas interações entre os arranjos políticos, institucional, organizacional e comunitário inerentes à política pública a qual atua (LOTTA, 2012). Pires (2012) chama atenção, ainda, para os burocratas de médio escalão, que são aqueles ‘espremidos’ entre o alto escalão e o chamado nível de rua, a quem cabe promover a liderança e a motivação da equipe, definir o limite de atuação e os procedimentos dos subordinados.

Neste cenário, existiam pesquisadores que até certa época não consideraram a implementação de políticas públicas como uma fase problemática, em razão dos objetivos propostos por determinados programas “exigirem decisões discretas, cuja tradução a prática é geralmente rotineira, como no caso do fechamento de cassinos ilegais ou da abertura de uma nova escola”, contudo perceberam que ignoraram ou minimizaram as armadilhas existentes neste estágio do ciclo de políticas públicas, tendo em vista que a grande maioria dos programas, e

essencialmente aqueles que perduram durante o tempo, “visam a enfrentar problemas crônicos, de longo prazo ou mal definidos, como acabar com o vício do jogo ou melhorar o desempenho educacional das crianças” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.185) conforme proposto pelo PAR. Para Dias e Matos (2012),

Um erro que se comete com certa frequência é considerar o processo de implementação somente do ponto de vista técnico, um problema de falha do ponto de vista administrativo ou de dificuldades na aplicação de determinada técnica de gestão pública. Considerar este problema como principalmente técnico é de uma simplificação ingênua, pois deixa de lado o caráter conflitivo do processo, ou seja, sua dimensão política (DIAS; MATOS, 2012, p.79).

Outro equívoco, apontado por Oliveira (2006, p.284), é a ausência de planejamento, ou ainda, quando da sua existência, percebe-se a ênfase em tentar prever o futuro, em controlar a economia e as atividades da sociedade. Tem-se que aceitar o papel do planejamento “como construtor e articulador de relações na sociedade ou na organização que busca seu bem comum de maneira ética, justa e responsável”, é preciso mudar a postura de implementação no Brasil, essencialmente no nível federal, onde:

(...) o planejamento ainda é visto como uma coisa quase que estritamente tecnicista dominada por economistas e burocratas. Eles assumem que uma vez tendo o plano certo, a implementação sairá automaticamente. Porém, a realidade tem sido diferente: muitos projetos, programas e políticas falham na implementação como planejado ou têm impactos negativos inesperados. Temos longas décadas de experiências fracassadas de planejamento, com planos mirabolantes ou megalômanos, que no papel funcionam, mas não na prática, onde alcançam resultados decepcionantes ou desastrosos (OLIVEIRA, 2006, p.274).

Nas políticas educacionais federais nas quais a União é a responsável pela formulação e pelo aporte de recursos e que cabe aos estados e municípios a implementação das ações, é desafiador a atuação do controle em razão das características do federalismo brasileiro que possui uma administração pública na qual as desigualdades estruturais e o desenho institucional das entidades políticas – União, estados, Distrito Federal e municípios – dificultam a implantação da descentralização e a responsabilização compartilhada das três esferas de Estado, conforme determina a Constituição Federal (CF) de 1988, tendo em vista a autonomia dos entes federados, os diversos conflitos que podem existir entre eles e a distância entre a percepção da visão do governo central e os problemas existentes na realidade local (GRAEF, 2010).

Corroborando com esse ponto de vista, um elemento adicional de dificuldade para Balbe (2013, p.19) é a administração pública ser o local a ser fiscalizado e ao mesmo tempo o ambiente

que envolve a atividade de controle e, ainda, a necessidade constante de aprimoramento na gestão “não somente por parte dos formuladores e dos implementadores das políticas públicas, mas também dos controladores e avaliadores”.

À vista disso, um controle eficaz nessa fase do processo de políticas públicas, em que as decisões se traduzem em ações, nas quais envolvem uma infinidade de atores dos mais diversos órgãos administrativos e muitas vezes em diferentes níveis de governo, cada qual com seus próprios interesses, ambições e tradições (WU et al., 2014), pode proporcionar o sucesso da implementação e por consequência atender as expectativas da sociedade.

2.2 Controle

Para Cruz e Glock (2008, p.19), “o ato de controlar está intimamente ligado ao de planejar (...) visa garantir que, através da aplicação dos recursos disponíveis, algum resultado seja obtido, seja na forma de produto ou de serviço”. Pode ser comparado com os atos da nossa vida pessoal. Assim como um cidadão controla sua conta bancária, uma organização seja ela pública ou privada deve controlar o seu patrimônio. Para Balbe (2013, p.79), a palavra controle tem amplo significado, “podendo designar domínio, fiscalização, monitoramento, verificação, avaliação, direção, vigilância, dentre outros”.

Como princípio da teoria clássica da administração, caracterizada pela ênfase na rigidez e hierarquia da estrutura organizacional, descrita por Fayol, autor clássico dessa corrente, o controle, na ideia de função administrativa, foi definido como a ação de vigiar para que tudo ocorra conforme as regras estabelecidas e as ordens dadas (ALBUQUERQUE, 2011).

Assim, historicamente o significado da palavra controle foi cercado de polêmicas e incompreensões, ao ser associada somente ao sentido negativo de dominação, ao imputar procedimentos inconvenientes e inoportunos, com interferência de profissionais no intuito de correção de falhas, irregularidades e imputação de penalidades (CAVALHEIROS; FLORES, 2007; CASTRO, 2010; BALBE, 2013).

Contudo, ressalta-se a existência da concepção positiva do termo ao considerá-lo como instrumento de apoio à gestão na consecução dos objetivos da instituição, na capacidade de fazer com que a ação ocorra segundo o que foi planejado, “ao realimentar todo o processo de planejamento, que nasce na etapa inicial dos trabalhos, para retornar como recurso indispensável nas fases de previsão e avaliação dos rumos traçados” (CASTRO, 2010, p.258).

Nas organizações privadas o controle é exercido em decorrência da imposição da alta administração, diferentemente do setor público, no qual a função controle é executada em virtude da necessidade de prestação de contas à sociedade, por meio de ações de saúde, saneamento, educação, dentre outras. Todavia, a Administração Pública possui características que dificultam a implantação de dispositivos de controle, a exemplo da rotatividade das funções da alta administração, a ausência de risco financeiro ou patrimonial para os administradores, a não possibilidade de descontinuidade, tendo em vista a organização pública não está sujeita à falência (VASCONCELOS et al., 2012).

Isto posto, a atuação do controle no setor público deve ser compreendida no contexto de atuação dessas organizações com ações embasadas pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (MARÇOLA, 2014; MONTEIRO, 2015), para proteção e defesa do interesse coletivo.

2.3 Controles na Administração Pública

A Administração Pública compreende o conjunto de pessoas, atividades e órgãos governamentais que têm por finalidade gerir os bens e interesses da coletividade, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum, ou seja, ao interesse público. No desempenho dos encargos administrativos e para viabilização das ações de governo o agente público não tem a discricionariedade de procurar objetivo diverso do previsto em lei (MEIRELLES, 2014). Nesse sentido, “no afã de impedir-se que a administração pública desgarre de seus objetivos, que desatenda as balizas legais e ofenda interesses públicos ou dos particulares, são concebidos diversos mecanismos para mantê-la dentro das trilhas” com a instituição de múltiplos controles (MELLO, 2014, p.951).

Calixto e Velásquez (2005) relatam que, em 1922, o Brasil já estava preocupado com o controle na área pública. Essa preocupação dava-se nos aspectos da legalidade e formalidade, ao examinar e validar as informações para atender aos órgãos de fiscalização, distante da análise da forma como os administradores atuavam na prestação de serviços público.

Apesar do lapso temporal, na doutrina brasileira não existe uma uniformidade em relação à definição de controle. Para Castro (2010, p.256), o controle tem sentido amplo, podendo significar “dominação (hierarquia/subordinação), direção (comando), limitação (proibição), vigilância (fiscalização contínua), verificação (exame), registro (identificação)”. De acordo com

Guerra (2005, p.90) “é a fiscalização, inspeção, exame, acompanhamento, verificação, exercida sobre determinado alvo, de acordo com certos aspectos, visando averiguar o cumprimento do que já foi predeterminado ou evidenciar eventuais desvios com fins de correção”. Segundo Di Pietro (2006, p.693) “a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade”.

Pelas concepções expostas, nota-se a dimensão do significado do controle. Na literatura encontra-se o consenso de caracterizá-lo por tipos e formas que se diferenciam conforme o objeto (controle de legalidade, mérito e gestão), órgão controlador (administrativo, judiciário, legislativo), localização do controlador (controle interno e externo), modo (controle de ofício e por provocação) e momento (controle prévio, concomitante e subsequente) (ZYMLER, 2014; MELLO, 2014; MEIRELLES, 2014; DI PIETRO, 2006; GUERRA, 2005). Com o intuito de analisar o controle na administração pública, o critério – localização do controlador, no âmbito do controle interno – é a abordagem utilizada no objeto deste estudo.

A fundamentação legal foi introduzida pela Lei nº 4.320 de 1964, que estatuiu as normas gerais de direito financeiro, e estabeleceu a atuação do controle na legalidade dos atos que resultem receita ou despesa, na fidelidade funcional dos agentes e no cumprimento financeiro em relação às obras e à prestação de serviço, e ainda, identificou as competências do controle interno e externo (BRASIL, 1964). Em seguida, o Decreto-Lei nº 200 de 1967 estabeleceu o controle como um dos princípios que as atividades da Administração Pública Federal devem obedecer, sendo exercido em todos os níveis e órgãos (BRASIL, 1967b).

Como preceito constitucional, surge pela primeira vez na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, ao dispor que a fiscalização financeira e orçamentária da União será realizada pelo Congresso Nacional por meio de controle externo e pelo controle interno do Poder Executivo (BRASIL, 1967). Posteriormente, a Constituição de 1988 expandiu as atribuições do controle externo e interno, para atuação nos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacional e patrimonial da União, e inovou ao estabelecer que cada um dos Poderes tenha um sistema de controle interno, com integração nas seguintes finalidades: (1) avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e na execução dos programas de governo; (2) avaliação dos resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária,

financeira e patrimonial; (3) operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União; (4) apoio ao controle externo (BRASIL, 1988).

No âmbito do Poder Executivo Federal, coube à Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, organizar e disciplinar os quatro sistemas do ciclo de gestão, dentre eles o Sistema de Controle Interno (SCI), cujo órgão central é a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), vinculada ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2001), que possui um amplo universo de atuação ainda nas áreas de ouvidoria, controladoria, avaliação da gestão federal e combate à corrupção (CASTRO, 2010).

Neste ponto cabe esclarecer que o FNDE, como autarquia da administração pública federal, está incluído na área de atuação da CGU, que analisa os sistemas administrativos e operacionais de controle interno administrativo, utilizados na gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e de pessoal (BRASIL, 2001). Olivieri (2010, p.24) enfatiza que a SFC tem como função fiscalizar os controles dos ministérios, ou seja, “atestar seu bom funcionamento enquanto mecanismos primários de fiscalização financeira, física, orçamentária (...), que o controle executado deveria estar integrado com os processos de implementação das políticas nos ministérios”.

Há que se destacar que o papel do SCI não se confunde com o do controle interno de cada organização, que também se diferencia da auditoria interna. Apesar de possuírem a mesma abordagem finalística, o SCI é composto pelo órgão central do sistema, a CGU, e pelos órgãos setoriais. Já a auditoria interna trata de órgão de *staff* instituído regimentalmente e o controle interno compreende as unidades criadas dentro das instituições com o objetivo de apoiar a gestão (TCU, 2009; ALBUQUERQUE, 2011; BRASIL, 2016).

Albuquerque (2011) evidencia que as diversas interpretações, algumas até equivocadas, no que tange às atribuições do controle interno são em virtude da ausência de padrões organizacionais e das diferentes estruturas administrativas dos estados da Federação Brasileira.

Sendo assim, considerando as inovações introduzidas pela constituição no cenário nacional, bem como a necessidade de atualizar conceitos e práticas da ação de controle no serviço público federal, a CGU publicou a Instrução Normativa (IN) nº 01, de 06 de abril de 2001, que define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para atuação do SCI do Poder Executivo Federal (CGU, 2001).

Não obstante as legislações citadas, a Lei Complementar nº 101 de 2000, intitulada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), também consolidou a importância do controle na administração pública, ao estabelecer limites e condições na gestão orçamentária e financeira realizada pelos administradores públicos da União, estados, Distrito Federal e municípios, compreendidos os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao impor o implemento de ações planejadas para busca de um orçamento equilibrado entre receitas e despesas e o cumprimento de metas de resultado (BRASIL, 2000).

A quantidade de normativos disponíveis para regulamentar o controle da *res* (coisa) pública se justifica por tratar de recursos de terceiros - da sociedade - nunca os próprios, que são geridos por agentes públicos em prol da coletividade (CASTRO, 2010).

É de se observar que, “o controle na administração encontra em plena evolução, porquanto as constantes transformações por que passa a sociedade, dentro das ideias e conceituações do Estado Democrático de Direito, tornam incessante a busca pelo modelo ideal de controle” (GUERRA, 2005, p.256). Entretanto, para que o resultado das ações de controle da administração pública alcance a coletividade é preciso que exista atuação em todos os níveis e setores, “tanto os cidadãos, como as autoridades, chefes de família ou de empresas, eleitores ou eleitos, todos concordam, de maneira quase unânime, que é necessário controlar” (CASTRO, 2010, p.256).

O controle deve defender a transparência dos atos praticados pelo Poder Público, para disponibilizar informações aos cidadãos, incentivar e fortalecer a participação popular. Não basta demonstrar a origem e como os recursos foram gastos, é preciso que as decisões dos gestores públicos produzam resultados que sejam positivos e que proporcionem o bem-estar social. Atuar, sobretudo, de forma preventiva para evitar práticas ilegais e repetição de possíveis ocorrências indesejáveis. Essa antecipação não exclui a atuação concomitante e a posteriori, que podem garantir tanto quanto os resultados pretendidos pela Administração Pública (CGU, 2013).

Para Cavalheiros e Flores (2007), Castro (2010), e conforme preceituam os mandamentos constitucionais, todos que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem bens públicos tem o dever de prestar contas dessa responsabilidade, portanto, inevitável é a utilização de mecanismos de controle para aferir o correto emprego das verbas públicas, além do que,

Os governantes, na ânsia de cortar gastos, muitas vezes efetivam cortes lineares, quase que indiscriminados, especialmente nos investimentos, prejudicando a

população. A máxima, é proibido gastar deveria ser trocada por é proibido gastar mal. Sem generalizar, grande parte dos gastos públicos excessivos é fruto, dentre outros, da ausência de planejamento adequado, da burocracia excessiva, de um foco distorcido do objetivo do Poder Público, de interesses pessoais sobrepondo-se aos interesses públicos, de conflitos interpessoais e políticos dentro da instituição, do recrutamento e treinamento inadequado dos servidores, de meios informatizados obsoletos. É possível resumir todas as causas levantadas com a ausência de um sistema de controle interno efetivo (CAVALHEIROS; FLORES, p.13, 2007).

Apesar da importância do tema, Beuren e Zonatto (2014, p.1137) constataram, ao analisarem as publicações de artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais, entre os anos de 1983 e 2011, que mesmo com a relevância do tema, “pouco se sabe a respeito das contribuições científicas desenvolvidas a respeito dessa temática”, não identificaram pesquisas acerca do desenvolvimento teórico do assunto com uma sequência de publicações, tampouco investigação empírica sobre o controle interno especificamente na administração pública. Mesmo com a existência de estudos que investigaram assuntos que estão relacionados ao controle, e que interferem no contexto organizacional como: fraude, corrupção, desvios; perceberam a necessidade de fornecer evidências para estimular a realização de novas pesquisas. Outro ponto de destaque foi o resultado desta análise: dos 133 artigos publicados sobre controle interno no setor público, apenas um periódico nacional foi identificado, a Revista de Administração Pública, da Fundação Getulio Vargas.

Santana (2010, p.16) inclui como indispensável para análises futuras o preenchimento da lacuna de proposições, com o objetivo de modificar a linha de ação do controle dos gastos públicos, “no sentido de renovar-se, transformar-se e adaptar-se rapidamente à nova demanda da sociedade que compreende a diminuição do desperdício”.

Desse modo, este estudo se torna mais interessante e oportuno, tendo em vista a pesquisa ser realizada no órgão executor das políticas públicas educacionais brasileiras, e também, por verificar que, no âmbito do FNDE, não existe no seu Regimento Interno os mecanismos utilizados pela autarquia para realização do controle interno nas atividades executadas pelas áreas que compõe a instituição.

Diferentemente do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão responsável para auxiliar o Congresso Nacional no controle externo, na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, (BRASIL, 1988), que define em seu regimento interno que o controle dar-se-á por meio de instrumentos de

fiscalização enumerados em: levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento (TCU, 2015). E da CGU, que especifica como técnica de controle a auditoria de avaliação da gestão, de acompanhamento da gestão, contábil, operacional, especial; e ainda a fiscalização, que é realizada por intermédio de: indagação escrita ou oral, análise documental, conferência de cálculos, confirmação externa, correlação das informações obtidas, inspeção física, observação das atividades e condições, teste laboratorial e exames dos registros (CGU, 2001).

Vale ressaltar que as formas e os métodos de controle dependem das particularidades de cada órgão estatal, e servem de instrumentos para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas. Possibilitam também a avaliação de ações com adoção de decisões mais precisas e maximização dos resultados, para isto o ato de controlar esforça-se para manter a qualidade dos gastos públicos e minimizar pontos de gargalos no processo de execução das ações (SIMIONI, 2014).

Sendo assim, para maximizar os benefícios a serem obtidos mediante a aplicação de recursos públicos faz-se necessário o estabelecimento de um ambiente adequado de controle, como “uma das formas de se monitorar as ações desenvolvidas pelos gestores, bem como analisar a eficiência dos serviços prestados pelo Estado” (BEUREN; ZONATTO, 2014, p.1136).

2.4 Controles interno na Administração Pública

Castro (2010) apresenta a origem do controle interno no Brasil em consequência de fatos econômicos decorrentes de desequilíbrios gerados pelas oscilações da oferta do café e pelas conturbações da economia mundial por conta da Primeira Guerra Mundial. Posteriormente, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) com o objetivo de inspecionar os serviços públicos, fiscalizar a execução orçamentária e racionalizar a administração mediante simplificações e padronizações, também marca a institucionalização do controle interno na administração pública (BRASIL, 1938).

O controle interno é todo aquele exercido pelo próprio órgão ou entidade responsável pela atividade controlada, em função da autotutela e do objetivo de zelar pela regularidade de suas ações (ZYMLER, 2014; MELLO, 2014; MEIRELLES, 2014; GUERRA, 2005). Olivieri (2010, p.63) o caracteriza “como uma atividade que, através da verificação de registros contábeis,

orçamentários, físicos e financeiros, avalia a materialidade dos resultados das políticas públicas, e que, portanto, não é um controle com caráter meramente legalista e formal”.

Para a *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) é um processo integrado executado pela gestão da organização com a finalidade de reduzir o risco de erros e irregularidades, e ainda, de proteger seus recursos e garantir o cumprimento das leis e o alcance dos objetivos propostos pela entidade (TCU, 2009; OLIVIERI, 2010; MARÇOLA, 2014; MONTEIRO, 2015).

O *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) introduziu o entendimento de que o controle interno não deve possuir características essencialmente burocráticas, como visão restrita a processos, e atuação somente na origem financeira ou nos resultados escriturados, ou seja, se restringir ao aspecto contábil, essencialmente formalista, com comprovação dos gastos efetuados sem a confirmação da efetiva realização da despesa. É fundamental, atentar-se aos resultados almejados pela organização, à eficiência e eficácia da gestão dos dispêndios públicos com a instituição de procedimentos que traduzam com confiança o desempenho dos gestores públicos perante a sociedade (TCU, 2009).

Do mesmo modo, Olivieri (2010) argumenta que a auditoria e fiscalização como atividades do controle interno governamental, não deve focar somente a conformidade legal dos atos, mas também, prover o gestor de monitoramento sobre a eficiência, economicidade e eficácia das ações para o aprimoramento da gestão pública e a garantia de prestação de contas dos recursos públicos.

Monteiro (2015, p. 180) vai mais além, destaca a importância do controle interno na proteção dos recursos públicos, não somente para evitar a ocorrência de erros, mas também, para superar “falhas como baixa execução física e financeira do projeto, aquisição antieconômica, superfaturada ou gastos desnecessários”. Na mesma linha, Cavalheiros e Flores (2007, p.17) argumentam que “o controle interno é orientado para realizar a auto avaliação da administração (com suas limitações usuais); abrange preocupações de ordem gerencial (eficiência e contributividade), programática (eficácia e convergência) e administrativo-legal (conformidade)”.

Diante de várias abordagens teóricas, não é possível determinar um paradigma predominante, entretanto, percebe-se a superação da visão limitada do controle interno aos aspectos racionais, com a incorporação de concepções mais modernas ao dar relevância a

informações não financeiras e ao alcance do resultado, considerando ainda a adaptação às mudanças que ocorrem no ambiente organizacional (SANTANA, 2010).

Nesse sentido, o TCU, em conjunto com a Consultoria de Orçamento do Senado Federal, discutiu sobre um anteprojeto de proposta legislativa para definição dos critérios gerais de controles internos na Administração Pública. Dessa parceria resultou um estudo realizado para analisar os modelos e as normas disciplinadoras em diversos países sobre os critérios gerais de controle interno em seus ordenamentos jurídicos, o qual identificou que:

Controle interno, controles internos e sistema ou estrutura de controle (s) interno(s) são expressões sinônimas, utilizadas para referir-se ao processo composto pelas regras de estrutura organizacional e pelo conjunto de políticas e procedimentos adotados por uma organização para a vigilância, fiscalização e verificação, que permite prever, observar, dirigir ou governar os eventos que possam impactar na consecução de seus objetivos. É, pois, um processo organizacional de responsabilidade da própria gestão, adotado com o intuito de assegurar uma razoável margem de garantia de que os objetivos da organização sejam atingidos (TCU, 2009, p.4).

O estudo citado verificou que a prática adotada pelos países analisados consiste em estabelecer os critérios gerais em normas de hierarquia superior, e os padrões e diretrizes para implantação dos controles internos fica a cargo dos órgãos superiores de gestão e/ou controle. Além disto, destacou a nova perspectiva do controle interno, como ferramenta de gestão, ampliada para governança e gestão de risco de um modo geral. Acrescentou, que se faz necessária à inclusão de um capítulo à LRF sobre o controle interno haja vista a busca pela responsabilização e pelo bom uso dos recursos públicos (TCU, 2009).

A evolução dos modelos de gestão, em consonância com os conceitos de governança e governabilidade, vem possibilitando a quebra de velhos paradigmas relacionados ao controle: passou de punição, empecilhos à administração, imposição de limites, dificuldades para a gestão; para demonstrar os benefícios que pode proporcionar à administração pública: subsídio para tomada de decisão, proteção aos recursos públicos, prevenção de erros, responsabilização. “A mudança de mentalidade acerca dos controles internos se faz imperiosa, uma vez que estes se configuram em aliados dos gestores públicos” (BULIGON, 2012, p.21).

Santana (2010) corrobora com essa percepção, ao pesquisar as práticas da gestão do controle interno governamental de Pernambuco e defender que o controle deve deixar de ter como propósito o apontamento de erros e o estabelecimento de punições. Enfatiza a necessidade de focar as ações do controle interno no atendimento do destinatário final, o cidadão. Propõe uma

atuação preventiva para tornar possível a correção dos fatos durante a execução da despesa, quando ainda é possível o redirecionamento ou até mesmo a suspensão dos atos.

Dentro desse contexto, o Poder Público dispõe de inúmeros mecanismos para realizar o controle interno de suas atividades, por exemplo: fiscalização, inspeções, supervisão, correções, ouvidoria, monitoramento, apuração, responsabilização, sistemas informatizados, dentre outros que possam ser implementados pelos órgãos conforme sua realidade, haja vista a complexidade organizacional, natureza, desafios culturais e volume das operações (ZYMLER, 2014; UNGARO, 2014, CASTRO, 2010).

Tais mecanismos são essenciais ao considerar a magnitude do fluxo de entrada e saída de bens, serviços e recursos financeiros na administração pública em contraponto aos escassos meios à disposição dos administradores para controlar, e as peculiaridades especiais que o Estado, como conjunto de órgãos, instituições, serviços e agentes públicos possui.

É uma instituição onde a participação do cidadão é obrigatória. Dispõe de um enorme poder de compulsão: o poder de tributar, de emitir moeda, de definir tipos de proibições para o cidadão, de punir, etc. Não dispõe de mecanismos naturais de correção de desvios como ocorre nas atividades privadas, onde a competição e o lucro funcionam como potentes instrumentos para reduzir desperdícios, melhorar o desempenho e alocar recursos de forma mais eficiente. O direito de propriedade estatal é difuso, não existindo a vigilância do ‘olho do dono’ como na empresa, o que dá margem ao surgimento de grupos de pressão, internos ou externos ao aparelho estatal, que procuram explorar o interesse e o patrimônio públicos em proveito próprio (CASTRO, 2010, p.258).

De outro modo, há que se acrescentar, que a eficácia do controle interno não garante o alcance dos objetivos previamente definidos, não desfruta de uma segurança absoluta, dado que suas atividades são executadas por seres humanos que estão sujeitos à má interpretação, ao cansaço, ao descuido. Seu papel é reduzir a probabilidade de ocorrência destas distorções e maximizar a eficiência administrativa (SANTANA, 2010).

2.5 Controle interno administrativo na Administração Pública

Cruz e Glock (2008, p.20) evidenciam que os controles internos podem ser divididos em contábeis e administrativos. Aqueles com enfoques contábeis são “voltados à salvaguarda dos bens, direitos e obrigações e à fidedignidade dos registros financeiros”, já os administrativos “visam garantir a eficiência operacional, o cumprimento dos aspectos legais e a observância das políticas, diretrizes, normas e instruções da administração”.

Attie (1987) também decompõe o controle interno em razão das suas características, que podem ser peculiares à Contabilidade: em controle contábil, no qual as atividades estão relacionadas à exatidão dos registros contábeis e à execução financeira; e à Administração: em controle administrativo, quando as ações estão voltadas para eficiência operacional e à política traçada pela administração. Para Castro (2010, p. 290), o controle interno administrativo “são os métodos e procedimentos referentes à eficiência operacional e à obediência às diretrizes administrativas, que normalmente, se relacionam apenas de forma indireta com os registros contábeis”.

Cruz e Glock (2008, p.21) destacam a importância da definição de controle interno divulgada pelo Comitê de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados, referência internacional na literatura especializada, “como plano de organização e o conjunto de métodos e medidas, adotados pela empresa, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração”. Desta descrição, infere-se que as atividades do controle interno não estão relacionadas somente com as funções de contabilidade e finanças, mas com todas que abrangem as operações de uma organização.

Esta visão também é compartilhada pela CGU, ao colocar em evidência o significado e a importância do controle interno administrativo no âmbito da administração pública como “o poder-dever do administrador em sua entidade de controlar todos os processos, atos e fatos administrativos, em todas as áreas – orçamentária, patrimonial, de pessoal, etc.” durante o Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno, realizado em conjunto com a Diretoria-Geral de Orçamento (*DG-Budget*) da Comissão Europeia (CGU, 2014, p.33).

As Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público corroboram com essa linha de entendimento, também adotada pelas organizações internacionais citadas (INTOSAI e COSO) ao classificar o controle interno em operacional, contábil e normativo.

Nesse contexto, a IN nº 01/2001, da CGU, especificou na Seção VIII, que um dos objetivos fundamentais do SCI é a avaliação do controle interno administrativo, o qual foi definido como “o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vista a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados de forma confiável e concreta” (CGU, 2001). Evidenciou ainda, os objetivos específicos – descritos no Quadro 1 (que servirá de base para referências futuras no

estudo) – a serem alcançados pelo controle interno administrativo no âmbito da administração pública:

Quadro 1: Objetivos específicos do controle interno administrativo.

Objetivos específicos	Caracterização
Relação custo/benefício	Consiste na avaliação do custo de um controle em relação aos benefícios que ele possa proporcionar
Qualificação adequada, treinamento e rodízio de funcionários	A eficácia dos controles internos administrativos está diretamente relacionada com a competência, formação profissional e integridade do pessoal.
Delegação de poderes e definição de responsabilidades	A delegação de competência, conforme previsto em lei, será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com vistas a assegurar maior rapidez e objetividade às decisões. O ato de delegação deverá indicar, com precisão, a autoridade delegante, delegada e o objeto da delegação. Assim sendo, em qualquer unidade/entidade, devem ser observados: a) existência de regimento/estatuto e organograma adequados, onde a definição de autoridade e consequentes responsabilidades sejam claras e satisfaçam plenamente as necessidades da organização; e b) manuais de rotinas/procedimentos, claramente determinados, que considerem as funções de todos os setores do órgão/entidade.
Segregação de funções	A estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio;
Instruções devidamente formalizadas	Para atingir um grau de segurança adequado é indispensável que as ações, procedimentos e instruções sejam disciplinados e formalizados através de instrumentos eficazes e específicos; ou seja, claros e objetivos e emitidos por autoridade competente;
Controles sobre as transações	É imprescindível estabelecer o acompanhamento dos fatos contábeis, financeiros e operacionais, objetivando que sejam efetuados mediante atos legítimos, relacionados com a finalidade da unidade/entidade e autorizados por quem de direito;

Aderência a diretrizes e normas legais	O controle interno administrativo deve assegurar observância às diretrizes, planos, normas, leis, regulamentos e procedimentos administrativos, e que os atos e fatos de gestão sejam efetuados mediante atos legítimos, relacionados com a finalidade da unidade/entidade.
--	---

Fonte: CGU, 2001; CGU, 2013.

Castro (2010) ressalta a importância desta subdivisão do controle interno em controles administrativos e controles contábeis:

A divisão dos controles em administrativos e contábeis realçou o foco principal de cada um. O administrativo busca garantir que as ações atinjam seus objetivos no menor custo e da melhor forma. Os contábeis visam dar certeza aos números registrados e divulgados nas demonstrações contábeis. Todos os mecanismos de controle que visa dar sustentação aos números dos balanços são controles contábeis. Todos os controles que sustentam os atos praticados ou se relacionam a metas são administrativos (CASTRO, 2010, p.291).

Adicionalmente, a Instrução Normativa Conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da CGU, nº 01, de 10 de maio de 2016, que estabelece medidas para sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, também identifica o enfoque administrativo do controle ao definir os conceitos de controles internos da gestão e seus componentes.

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:
(...)

IV – componentes dos controles internos da gestão: são o ambiente de controle interno da entidade, a avaliação de risco, as atividades de controles internos, a informação e comunicação e o monitoramento;

V – controles internos da gestão: conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- b) cumprimento das obrigações de *accountability*;
- c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e
- d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica; (BRASIL, 2016).

Estudos já apontam como causa da baixa efetividade na gestão de informação e no monitoramento das obras públicas a precariedade ou a ausência de controles internos administrativos “de controle interno integrado aos processos rotineiros da organização, de forma a completar o ciclo da gestão: planejamento; execução; controle, monitoramento, avaliação; revisão do planejamento; e correção da execução” (IPEA, 2016, p.24).

Deste modo, é inevitável a institucionalização de mecanismos de controle na gestão pública brasileira, haja vista o Brasil ser um país que investe grande volume de recursos nas políticas sociais, possui complexa operacionalização para executá-las com o envolvimento de diversas entidades governamentais ou não e considerando o esforço aplicado para compilar, levantar e organizar os dados e informações quando solicitados (JANUZZI, 2013).

2.6 Revisão de Literatura: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR)

A educação tem o Estado e a família como responsáveis pelo seu provimento e deve ser 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. Desse modo, as esferas de governo – União, estados, Distrito Federal e municípios – possuem competências privativas e concorrentes para prestação de serviços educacionais (BRASIL, 1988).

Para reiterar o direito à educação e a necessidade de colaboração entre os entes federativos, em 1996 foi publicada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que regulamenta o sistema educacional brasileiro, estabelece os princípios, os fins, a organização da educação nacional e os deveres do estado. Assim, cabe à União, dentre outras responsabilidades, exercer a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira as unidades da federação (BRASIL, 1996).

Em 2007, o governo federal lançou o PDE, política pública elaborada MEC, com o propósito de enfrentar a questão da qualidade do ensino, de promover o diálogo com educadores e a sociedade, e ainda, de fortalecer o regime de colaboração entre os entes federativos (SAVIANI, 2007); sua construção foi sustentada em seis pilares: visão sistêmica da educação; territorialidade; desenvolvimento; regime de colaboração; responsabilização e mobilização social (MEC, 2007).

O PDE é composto por diversas ações, que incidem sobre os aspectos previstos no PNE, tais como: Transporte Escolar, Luz para Todos, Mais educação, Saúde nas Escolas, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Proinfância, Biblioteca na Escola, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Inclusão Digital, Programa Brasil Alfabetizado, dentre outros, que englobam todas as áreas de atuação do MEC, com abrangência em todos os níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e de infraestrutura (SAVIANI, 2007).

Para apoiar a concretização do PDE, foi publicado o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007).

Os incisos do art. 2º do Decreto enumeram as diretrizes a serem seguidas pelas unidades da federação, definidas a partir de boas práticas identificadas em dois estudos realizados em parceria com organismos internacionais, em escolas e redes de ensino com alunos que tinham desempenho acima do previsto:

Estabelecer como foco a aprendizagem; alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade; acompanhar cada aluno da rede individualmente; combater a repetência, por estudos de recuperação ou progressão parcial; combater a evasão; ampliar a jornada; fortalecer a inclusão educacional das pessoas com deficiência; promover a educação infantil; instituir programa de formação e implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação; valorizar o mérito do trabalhador da educação; fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola; promover a gestão participativa na rede de ensino; fomentar e apoiar os conselhos escolares etc. Tais diretrizes foram desdobradas de evidências empíricas que as legitimam. E a adesão ao Plano de Metas significa mais do que o reconhecimento dessas diretrizes. Significa o compromisso dos gestores municipais com sua concretização no plano local (BRASIL, 2007).

A lei estabelece que a vinculação dos entes federados ao Compromisso far-se-á por meio de adesão voluntária, que implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do Ideb, calculado e divulgado bianualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a partir dos dados sobre rendimento escolar,

combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) (BRASIL, 2007).

Neste cenário, a Resolução/CD/FNDE/nº 29, de 20 de junho de 2007, estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação e identifica os municípios a serem contemplados prioritariamente em razão do IDEB apresentado, desde que sejam atendidas as seguintes condições pelos seus dirigentes, dispostas no Art. 14, § 1º, incisos:

- I - elaborar e enviar, no prazo estabelecido pelo MEC, as informações prévias com a visão local das ações que possam contribuir para a melhoria das condições de acesso, permanência e aprendizagem dos alunos e para o desenvolvimento da rede pública da educação básica;
- II - receber a consultoria disponibilizada pelo MEC, garantindo a participação de seu dirigente municipal, dirigente educacional e outros representantes da sociedade civil e organizada, na formulação do Plano de Ações Articuladas (PAR);
- III - garantir a participação representativa da sociedade civil no exercício do controle das ações educacionais ofertadas à sua comunidade, durante a implementação do PAR, o que deverá ser realizado pelo Comitê Local do Compromisso, conforme diretriz estabelecida no Art. 2º do Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007 (FNDE, 2007).

Desta forma, as adesões ao Compromisso pelos estados, Distrito Federal e municípios, nortearão o apoio suplementar e voluntário da União, por intermédio do MEC, mediante a elaboração de um PAR, que é um planejamento multidimensional da política de educação, composto pelo: diagnóstico do contexto educacional, ações a serem implementadas com os respectivos resultados, e metas a atingir para o desenvolvimento do Ideb. O PAR é organizado em programas e ações, nos quais são observadas as seguintes dimensões: (1) Gestão Educacional; (2) Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; (3) Práticas Pedagógicas e Avaliação; e (4) Infraestrutura e Recursos Pedagógicos (BRASIL, 2007). Cada dimensão é composta por área de atuação, e cada área apresenta indicadores específicos, que são pontuados segundo quatro critérios que apontam se a situação é positiva, favorável, insuficiente ou crítica, o que identifica a necessidade ou não do estabelecimento de ações articuladas. O Quadro 2, a seguir, exhibe a composição da dimensão infraestrutura física e recursos pedagógicos,

eixo deste estudo, conforme consta do Manual de elaboração do PAR, criado pelo MEC, para auxiliar os estados e municípios.

Quadro 2: Dimensão Infraestrutura e Recursos Pedagógicos do PAR.

Dimensão 04: Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos – 22 indicadores	
Área 1: Instalações físicas da secretaria municipal de educação	1. Condições da infraestrutura física existente da secretaria municipal de educação.
	2. Condições de mobiliário e equipamentos da secretaria municipal de educação.
Área 2: Condições da rede física escolar existente	1. Biblioteca: instalações e espaço físico.
	2. Acessibilidade arquitetônica nos ambientes escolares.
	3. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil na área urbana.
	4. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas.
	5. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental na área urbana.
	6. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas.
	7. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil na área urbana.
	8. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas.
	9. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental na área urbana.
	10. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas.
	11. Condições de mobiliário e equipamentos escolares: quantidade, qualidade e acessibilidade.
	12. Existência de transporte escolar para alunos da rede: atendimento à demanda, às condições de qualidade e de acessibilidade.
Área 3: Uso de Tecnologias	1. Existência e funcionalidade dos laboratórios de Ciências e de Informática nas escolas de ensino fundamental
	2. Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de Informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas.
	3. Existência de sala de recursos multifuncionais e utilização para o atendimento educacional especializado (AEE).
	4. Utilização de processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC.
Área 4: Recursos pedagógicos	1. Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade do acervo

para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais	bibliográfico (de referência e literatura).
	2. Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade de materiais pedagógicos.
	3. Suficiência, diversidade e acessibilidade dos equipamentos e materiais esportivos.
	4. Produção e utilização de materiais didáticos para a educação de jovens e adultos (EJA) e para a diversidade.

Fonte: MEC, 2011.

Em resumo, as dimensões compreendem ações e ou programas que financiam desde o planejamento à avaliação da educação básica. O PDE defende que o PAR com a sua multidimensionalidade e temporalidade “o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado” (MEC, 2007, p. 25).

Do resultado apresentado pela elaboração do PAR, formalizado pelos municípios, estados e o Distrito Federal, o FNDE constatou que a maior parte dos entes federativos tem necessidade de assistência técnica e principalmente financeira para a construção das creches e para a melhoria da infraestrutura das escolas urbanas e rurais (FNDE, 2017).

2.6.1 Obras de infraestrutura

Com o intuito de prestar assistência financeira, com base nas informações cadastradas pelos entes federativos, na dimensão infraestrutura física e recursos pedagógicos do PAR, esta Autarquia disponibiliza projetos executivos padronizados para construção de unidades escolares de 01, 02, 04 e 06 salas e também de quadras para práticas esportivas, além da possibilidade dos municípios, estados e o Distrito Federal poderem apresentar projetos arquitetônicos próprios, conforme critérios técnicos estabelecidos pelo FNDE, para análise e aprovação (FNDE, 2012).

Ademais, com a alteração da Constituição, por intermédio da Emenda Constitucional nº 53 de 2006, a educação infantil, em creche e pré-escola, passou a ter como foco o atendimento de crianças de 0 a 5 anos de idade (BRASIL, 1988). A LDB foi mais específica ao estabelecer que a educação infantil para crianças de até 3 anos de idade será oferecida em creches e para as crianças de 4 a 5 anos de idade será na pré-escola (BRASIL, 1996).

Rezende (2013) pondera que, de acordo com dados do censo de 2010, o público alvo da educação infantil é de aproximadamente 16 milhões de pessoas, e cerca de 9,5 milhões de crianças (59%) não possuem atendimento.

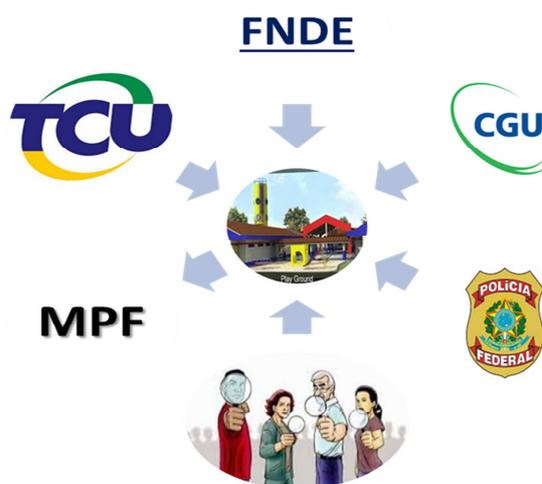
Apesar de ser competência dos municípios em oferecer a educação infantil, a União ciente da complexidade que envolve o modelo federativo brasileiro, julgando pelas dificuldades de recursos: humanos, financeiros, operacionais, dentre outros, que alguns entes possuem, e ainda, tendo em vista, a necessidade de ampliar o atendimento e fazer cumprir as legislações vigentes, criou o Proinfância cujo objetivo é a cobertura de despesa em investimentos para construção, reforma, equipamentos e mobiliários para creches e escolas públicas (FNDE, 2007).

Assim, os municípios e o Distrito Federal, da mesma forma que nas obras citadas, podem apresentar projetos próprios ou selecionar os padronizados pelo FNDE, definidos como tipo 1, 2, 3, B ou C para receberem assistência técnica e financeira.

Há ainda as obras de construção e reforma do Programa Brasil Profissionalizado, que buscam a integralização do ensino médio à educação profissional, composto por ações que, dentre outras, são destinadas à expansão, ampliação e modernização das escolas técnicas e dos seus respectivos laboratórios (FNDE, 2017).

Diante do exposto, verifica-se que uma política pública, neste caso as obras de infraestrutura escolar, pode ser controlada por diversos órgãos, conforme demonstra a Figura 3.

Figura 3: Controles sobre uma política pública.



Fonte: Elaborado pela autora, com base no referencial teórico.

Numa política como a do PDE, na qual o MEC se propõe assistir técnica e financeiramente os entes federados na execução de projetos e ações voltados para educação, a atuação desses órgãos e da sociedade pode ocorrer nos mais variados momentos do ciclo: formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação.

De fato, o exercício do controle na administração pública nas suas diversas concepções seja interno ou externo, administrativo ou contábil, auxiliam os gestores e colaboram para o alcance do objetivo proposto pelo programa.

Entretanto, há que se analisar até que ponto as ações destas organizações e da coletividade contribuem para gestão e controle dos recursos públicos. Esta pesquisa concentrou-se, assim, somente no controle administrativo no âmbito do FNDE e durante a fase de implementação das obras de infraestrutura escolar.

CAPÍTULO III –METODOLOGIA

Este capítulo apresenta a opção metodológica realizada para a consecução da pesquisa proposta: até que ponto os mecanismos de controle interno contribuem para otimização da utilização de recursos durante a implementação das obras de infraestrutura financiadas pelo FNDE? Para tanto a pesquisa teve como base metodológica a abordagem qualitativa.

A adoção da estratégia qualitativa se deu em razão do estudo se propor a descrever, compreender e interpretar o controle interno administrativo realizado pela Coordenação Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais (CGIMP) do FNDE durante a implementação das obras de infraestrutura escolar. E também, por ser constituído conforme as características apresentadas por Rossman e Rallis (1998) e recomendadas por Creswell (2007) explicitadas a seguir.

Primeiro, pela escassez de quantidade de estudos referentes ao controle interno administrativo no âmbito da administração pública, “se um fenômeno precisa ser entendido pelo fato de ter sido feita pouca pesquisa sobre ele, então é melhor uma técnica qualitativa” (CRESWELL, 2007, p.38). Em segundo lugar, pelo estudo ter sido realizado na CGIMP, ou seja, teve como foco a análise do mundo empírico no ambiente natural como fonte direta de dados, traço essencial desta técnica (CRESWELL, 2007).

E ainda, por envolver dados descritivos de processos interativos do Simec e das perspectivas da equipe da CGIMP, principal atributo desta abordagem, de forma holística como um todo, conforme aponta Creswell (2007, p.187) “os estudos de pesquisa qualitativa aparecem como visões amplas em vez de microanálises”. E por fim, por ter adotado métodos múltiplos de coleta de dados: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas; descritos adiante no tópico “Processo de Coleta de Dados”.

A estratégia de investigação utilizada foi estudo de caso, por ser próprio para construção de uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro de seu contexto real, e “contribui de forma inigualável, para compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos” (YIN, 2001, p.23). Para Martins (2008, p.11) no estudo de caso “busca-se apreender a totalidade de uma situação e, criativamente, descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto, mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado”.

3.1 Análises Exploratórias Iniciais

O interesse da pesquisadora em investigar os mecanismos de controle interno administrativo da CGIMP, surgiu em virtude do histórico das atividades profissionais que vem realizando na Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Programas (Comap), desde o ingresso no FNDE, mediante concurso público há oito anos. Inicialmente, as atribuições da Comap resumiam-se em realizar o monitoramento *in loco* dos convênios e responder aos órgãos de controle, excluindo-se as demandas referentes às obras. Desta maneira, com as visitas realizadas constantemente aos estados e municípios, foi possível verificar o comportamento das entidades da federação na implementação de políticas públicas, bem como perceber a dificuldade na execução das obras, que muitas vezes levaram ao abandono do empreendimento.

Por outro lado, no âmbito do FNDE, notava-se o desarranjo da gestão, provocado não pelo gestor e sim pelo cenário no qual se encontrava, decorrente (1) do quadro enxuto de servidores; (2) da enorme quantidade de convênios firmados; (3) da inovação resultante da implantação do Simec; (4) da ausência de capacitação institucional e local nas prefeituras e secretarias estaduais para implementação das obras de infraestrutura escolar.

Diante deste cenário, foi transferida à Comap a atribuição de responder aos órgãos de controle sobre todos os questionamentos que envolvessem as obras. Assim, a visão da pesquisadora no que tange a execução das obras foi construída somente com os pontos negativos, que são os demandados pelas organizações citadas quando da constatação de possíveis irregularidades e conseqüentemente pela perspectiva de ausência de controle.

Contudo, no curso das disciplinas do Mestrado Profissional em Gestão Pública, da Faculdade UnB de Planaltina (FUP), compreendeu-se que inúmeros são os fatores que interferem no sucesso de uma política pública e somente os questionamentos dos órgãos de controle não são suficientes para formar uma opinião a respeito do sucesso ou não de um programa.

3.1.1 Lócus da Pesquisa

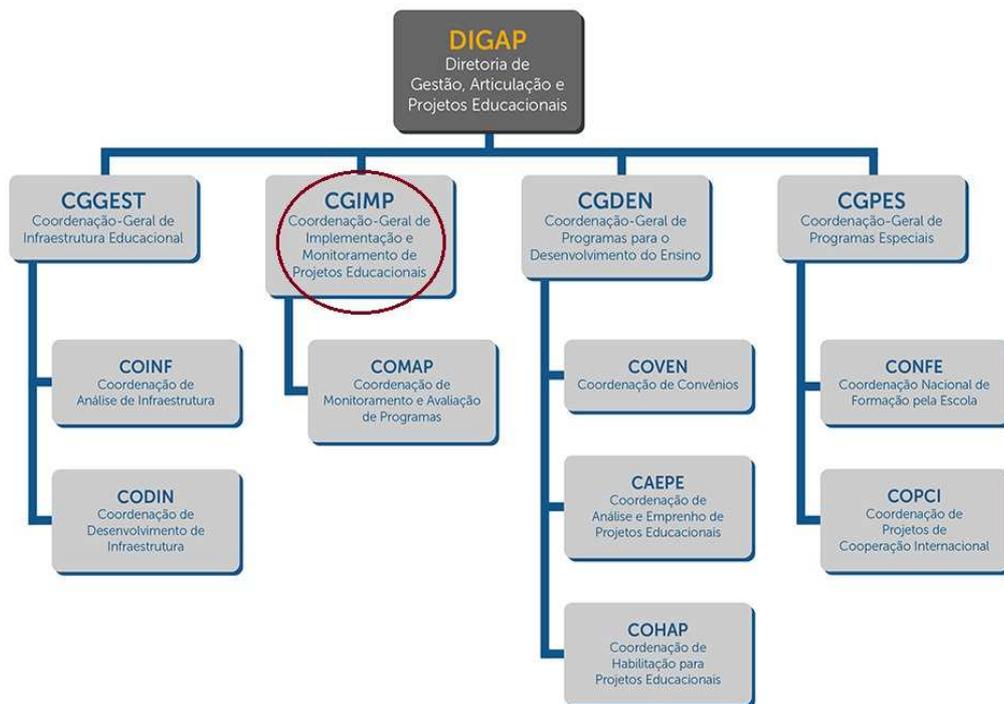
O FNDE é uma autarquia federal, vinculada ao MEC, criada por intermédio da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, incumbida pela execução das políticas educacionais por meio da prestação de assistência técnica e financeira aos estados, municípios e ao Distrito Federal. É composta, atualmente, pela Procuradoria Federal (PROFE), Audit (Auditoria interna), 6

diretorias, 21 coordenações gerais, 51 coordenações responsáveis pelo desenvolvimento das atividades do órgão (FNDE, 2017).

Cumprir registrar que muitas das unidades citadas possuem atribuições referentes à política de financiamento das obras de infraestrutura, a exemplo da PROFE – que representa o FNDE nas ações judiciais, da Audit – que realiza auditoria nas obras, da Diretoria Financeira (DIFIN) – que efetua as transferências financeiras.

Contudo, esta pesquisa focou-se na análise dos procedimentos de controles internos da Coordenação-Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais (CGIMP) que faz parte da Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP), conforme ilustra a Figura 4.

Figura 4: Organograma da DIGAP



Fonte: FNDE, 2017.

A Portaria nº 852, de 04 de setembro de 2009, aprova o Regimento Interno (RI) do FNDE, o qual enumera no seu Art. 98 as competências da CGIMP:

Art.98 À Coordenação-Geral de Implementação de Programas e Projetos Educacionais – CGIMP compete:

I – gerenciar as ações de monitoramento da execução de projetos educacionais;

- II – propor e implantar instrumentos de monitoramento das ações dos projetos educacionais;
- III – subsidiar a análise das prestações de contas;
- IV – manifestar-se quanto à liberação de aditivos de prazo e valor dos convênios firmados;
- V – articular-se com os demais setores envolvidos na assistência técnica e financeira para execução de programas, projetos e ações educacionais visando à adoção de ações administrativas (FNDE, 2009).

Vale ressaltar, que o RI desta Autarquia encontra-se em processo de alteração para atualização das atividades realizadas pelas áreas, em decorrência das mudanças ocorridas pela criação de novos programas. Na atualidade, a CGIMP realiza o monitoramento da execução das obras de infraestrutura financiadas pelo FNDE.

O Monitoramento dos programas federais trata do conjunto de atividades realizadas durante o período de execução da política, considerado essencial para a boa prática gerencial, pois permite demonstrar a sociedade os resultados da aplicação dos recursos públicos investidos e fortalecer a responsabilização (REZENDE, 2013).

Para Maia, Silva e Salviano (2013) o objetivo principal do monitoramento consiste em apoiar a implementação da política pública, para prover o Estado de informações úteis com foco no aperfeiçoamento contínuo do poder público.

Rezende (2013), ao comparar monitoramento com avaliação, ainda ressalta que monitorar possui aspectos mais relevantes que avaliar, levando em consideração que aqueles programas que não possuem monitoramento não são capazes de detectar fracassos e desperdícios.

Uma entidade, Prefeitura Municipal (PM) ou secretaria estadual de educação (SEED), interessada em se beneficiar do financiamento das obras, deve cumprir os seguintes requisitos, de acordo com a Resolução nº 24 (FNDE, 2012):

1. Aderir ao Compromisso Todos Pela Educação;
2. Elaborar o PAR e comprovar esta necessidade através do encaminhamento eletrônico de documentos via Simec;
3. Submetê-lo à aprovação do Comitê Estratégico do PAR;
4. Validar o Termo de Compromisso (TC) no Simec (para as obras financiadas antes de 2011 era necessário firmar convênio com o FNDE);
5. Ter o projeto de engenharia aprovado pelo FNDE.

Assim, após a celebração do convênio, a validação do TC ou à adesão a Programa Especial as obras são cadastradas no Simec e disponibilizadas no Módulo ‘Obras 2.0’. A partir deste momento, é competência da CGIMP o acompanhamento da execução física até a conclusão do objeto pactuado. Como a utilização do Simec para monitoramento das obras do FNDE deu-se a partir de 2007, o recorte temporal da pesquisa compreende o período de 2007 a 2016.

3.2 Construção do Código de Análise

A construção do código de análise está firmada na teoria que dá suporte à investigação proposta. Os elementos do quadro teórico surgem da identificação de aspectos importantes para institucionalização e atuação do controle na administração pública. Vale ressaltar que este quadro síntese dos fundamentos teóricos não exauriu todas as particularidades dos controles internos administrativos da gestão realizados em programa ou política pública.

As categorias foram criadas a partir dos conceitos atribuídos pelos autores a cada elemento do quadro teórico, tendo sido refinado no decorrer do estudo em razão da percepção de algumas peculiaridades percebidas ao aplicar a teoria na análise dos dados. O Quadro 3 apresenta os elementos do quadro teórico, com suas categorias e códigos de análise.

Quadro 3: Categorias e códigos de análise

Elementos do Quadro Teórico	Categorias	Códigos de Análise
<p>Mecanismos de Controle (ZYMLER, 2014/BRASIL, 2016/ JANUZZI, 2013/ CASTRO, 2010)</p>	Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas informatizados; • Fiscalização; • Auditoria; • Monitoramento.
<p>Métodos (BRASIL, 2015/ BRASIL, 2016/ BRASIL, 2001/ CASTRO, 2010/ OLIVIERI, 2010)</p>	Procedimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Rotinas de sistemas informatizados; • Conferências e trâmites de documentos e informações; • Verificação de registros; • Monitoramento; • Supervisão.
<p>Desempenho (CAVALHEIROS; FLORES, 2007/ CRUZ; GLOCK, 2008/ CASTRO, 2010/ BRASIL, 2016/ ATTIE 1987)</p>	Contribuições	<ul style="list-style-type: none"> • Otimização da gestão; • Responsabilização; • Transparência; • Redução de irregularidades;

Fonte: Elaborado pela autora.

Vale registrar uma observação em relação ao Quadro 3. O Código de Análise ‘Monitoramento’ consta tanto da Categoria ‘Instrumento’ como na de ‘Procedimentos’. Tal fato é justificado pelo estudo da literatura e das legislações, como pela realidade da CGIMP. Não existe um consenso. O TCU especifica o monitoramento como um dos instrumentos pelo qual realiza o controle dos recursos públicos (TCU, 2015). Já a CGU considera-o como um procedimento adotado durante a utilização de seus instrumentos de controle: auditoria e fiscalização (CGU, 2001). Neste ponto, cabe destacar o argumentado por Simioni (2014), que as formas e métodos de controle dependem das particularidades de cada órgão estatal.

3.3 O Processo de Coleta de Dados

Para Yin (2001, p. 105) “as evidências para um estudo de caso podem vir de seis fontes distintas: documentos, registros em arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos”. Desta maneira, o processo de coleta de dados envolveu três etapas que foram executadas de forma interligadas: (1) pesquisa bibliográfica; (2) pesquisa documental; e (3) entrevistas semiestruturadas, para fornecer uma visão ampla do objeto pesquisado.

Buscou-se com isso, aumentar a confiabilidade e validade interna da pesquisa e o desenvolvimento de linhas convergentes de investigação com a triangulação de dados, que é caracterizada pela utilização de fontes múltiplas para coleta (YIN, 2001; CRESWELL, 2007). Vale registrar que, “o processo de coleta de dados para os estudos de casos é mais complexo do que os processos utilizados em outras estratégias de pesquisa. O pesquisador do estudo de caso deve possuir uma versatilidade metodológica que não é necessariamente exigida em outras estratégias” (YIN, 2001, p. 129).

Assim, a pesquisa bibliográfica foi desenvolvida com base em livros, teses, dissertações e artigos científicos. A princípio foram consultadas literaturas referentes à implementação de política pública, com o objetivo de interpretar o desenvolvimento da execução das obras de infraestrutura escolar. Posteriormente, foi realizada pesquisa a respeito da temática sobre o controle interno administrativo no âmbito da administração pública. Neste ponto, cabe registrar a limitação encontrada pela pesquisadora para construção do referencial teórico, considerando que não foram localizados estudos relativos a este assunto.

Entretanto, observou-se a utilização do termo controle na administração pública, mas especificamente controle interno, sob várias óticas. Desta maneira, optou-se por documentos cujos assuntos englobassem os seguintes conteúdos: ‘controle na administração pública’, ‘controle interno’ e ‘controle interno na administração pública’.

Já a pesquisa documental foi realizada mediante a coleta de documentos normativos, elaborados pelos Poderes Executivo e Legislativo, tais como: leis, decretos, resoluções, instruções normativas, que tratam da institucionalização do controle na administração pública e das orientações referentes às obras.

Sendo assim, para melhor especificar o objeto estudado, decidiu-se construir o referencial teórico começando com a questão da implementação de políticas públicas e seus obstáculos, com a finalidade de destacar a importância da atuação do controle. Logo em seguida, abordou-se o significado da palavra controle, particularizou sua função na administração pública, relacionou-o com ponto de vista interno e por fim, focou-se no tipo administrativo. Procurou-se realizar uma espécie de hierarquização do conhecimento, partindo do conceito global para o mais específico.

Além dos documentos citados, recorreu-se também aos registros do Simec, a exemplo de vistorias cadastradas pelo ente federado que identificam a evolução física da obra, relatórios de supervisão *in loco*, de situação das obras, de desequilíbrio físico e financeiro, de solicitação de desembolso, dentre outros.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com a equipe encarregada pelo monitoramento das obras, à qual é composta pelos integrantes da CGIMP e da Comap, os quais exercem atividades, conforme distribuição ilustrada no Quadro 4.

Quadro 4: Sujeitos da Pesquisa - Entrevistados, por Atividade

Atividade	Executores
Liberação de senhas	1 terceirizado
Validação de Pagamento de Parcelas	3 servidores
Restrições e Inconformidades	4 Contratos Temporários da União (CTU)
Monitoramento de obras	<i>Checklist</i> – administrativo: 7 terceirizados
	<i>Checklist</i> – obra vinculada: 1 terceirizado
	Engenheiros/Arquitetos: 9 CTUs e 1 servidor
	Demandas órgãos de controle: 3 CTUs

	Comap: 10 servidores concursados
	Empresas fiscalizadoras: 1 CTU e 1 terceirizado

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Inicialmente, cuidou-se para que fossem entrevistados pelo menos a metade da quantidade de colaboradores responsáveis por cada atividade, por exemplo: existem duas pessoas que trabalham com as empresas fiscalizadoras, pelo menos uma foi entrevistada; quatro que analisam as restrições e inconformidades, pelo menos duas foram entrevistadas e assim sucessivamente.

Contudo, verificou-se que esta distribuição raramente acontece, tendo em vista férias, dispensas, licenças, viagens a trabalho, capacitações das entidades beneficiadas, designação para atendimento de demanda urgente, a exemplo de análise de obras emergenciais resultantes da declaração de calamidade pública, necessidade de focar numa situação específica como estabelecer estratégias para retomada das obras paralisadas.

Assim, constatou-se a existência de outras ações desempenhadas pela Coordenação. Entretanto, o estudo restringiu-se às atividades principais realizadas pela CGIMP diariamente constantes do Quadro 4, acima.

Optou-se por realizar as entrevistas com base nas atividades, até o momento que se tornassem repetidas as informações coletadas e com isso esgotassem a possibilidade de identificar novos procedimentos. Desta maneira foram entrevistados: 2 responsáveis pela validação de pagamento de parcelas, 2 pela análise das restrições e inconformidades e 14 que realizam o monitoramento das obras.

A realização das entrevistas ocorreu durante o mês de abril de 2017, foram gravadas em áudio com a ciência dos entrevistados e transcritas pela pesquisadora. Registra-se que foi garantido o anonimato. O total gravado foi de uma hora, cinquenta e cinco minutos e dez segundos. Observou-se receio por parte de alguns entrevistados quando foram questionados sobre o seu ponto de vista.

Essas entrevistas foram fundamentais para entender e visualizar os métodos adotados pela Coordenação Geral para controlar as atividades que envolvem a implementação das obras no âmbito do FNDE. Ademais, haja vista não haver um único manual, ou qualquer outro tipo de documento, que explique como elas acontecem.

3.4 Análises de Dados

O processo de análise de dados abrangeu a análise documental e a análise das entrevistas realizadas. Neste estudo, recorreu-se à metodologia de análise do conteúdo, como técnica de investigação, que é apresentada por Bardin (2016) como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (BARDIN, 2016, p.48).

Preliminarmente, os dados foram organizados e preparados, incluindo a transcrição das entrevistas. Em seguida, foi feita uma leitura prévia do material, com o objetivo de obter um reconhecimento das informações e ter uma visão geral dos dados que poderiam ser extraídos. Adiante, realizou-se uma leitura mais acurada com anotações às margens, como uma primeira maneira de classificação de dados, conforme recomenda Creswell (2007),

O processo de análise de dados consiste de extrair sentido dos dados de texto e de imagem. Envolve preparar os dados para análise conduzir análises diferentes, aprofundar-se cada vez mais no entendimento dos dados, fazer representação dos dados e fazer uma interpretação do significado mais amplo dos dados (CRESWELL, 2007, p.194).

Para Mozzato e Grzybovski (2011), a análise de conteúdo é uma técnica refinada, que exige intuição, imaginação e criatividade do pesquisador essencialmente na definição de categorias de análises. Assim o fez a pesquisadora, ao agrupar ideias ou expressões a elementos que se relacionam entre si ou que possuem características semelhantes.

Ademais, o processo de análise foi realizado sem o uso de software, através das funcionalidades Ctrl + C, do editor de texto *Word*, e Ctrl + F, para os documentos com extensões em PDF, passíveis de pesquisa. Nas imagens foi realizada leitura do conteúdo. A princípio, foram utilizadas as palavras definidas como códigos de análise para fazer a pesquisa. Depois, utilizou-se expressões e palavras pertencentes ao campo semântico ou que possuíssem relação com os códigos para nova pesquisa. Assim, foram buscados, além dos códigos de análise, os seguintes termos: ‘visitas’, ‘*in loco*’, ‘levantamento’, ‘acompanhamento’, ‘inspeção’, ‘apuração’, ‘eficiência operacional’, ‘risco’, ‘fraude’, ‘erro’, ‘corrupção’.

Optou-se pela quantificação e localização das ocorrências, com indicação das linhas em que aparecem no material para retornar a elas facilmente no momento da discussão dos resultados, considerando o proposto por Bardin (2016, p.24) “a análise de conteúdo é uma técnica

de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação”.

Cumprir registrar, que o processo foi construído por leituras e releituras, com o objetivo de extrair informações úteis capazes de subsidiar a discussão dos resultados e fundamentar sua explanação.

CAPITULO IV – DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta os resultados suscitados a partir da aplicação do quadro teórico de controle interno elaborado pela autora com base no referencial teórico construído. A análise baseou-se ainda na pesquisa documental, nas entrevistas aplicadas e nos dados gerados a partir do Simec.

A interpretação dos resultados é feita ao longo de todo o capítulo, por meio de subseções, às quais são abordadas as evidências apresentadas pela presença dos códigos de análise respectivos aos elementos ‘instrumentos’ (ZYMLER, 2014; BRASIL, 2016; JANUZZI, 2013; CASTRO, 2010), ‘procedimentos’ (BRASIL, 2016; BRASIL, 2015; BRASIL, 2001; CASTRO, 2010; OLIVIERI, 2010) e ‘contribuições’ (CAVALHEIROS E FLORES 2007; CRUZ E GLOCK 2008; CASTRO, 2010; BRASIL, 2016; ATTIE, 1987).

No decorrer das subseções 4.1 ‘Análise das Evidências: Mecanismos de Controle’ e 4.2 ‘Análise das Evidências: Métodos’, foi identificado, caracterizado e contrastado com os estudos disponíveis na literatura o mecanismo de controle utilizado pela CGIMP, e assim, alcançado o proposto nos três primeiros objetivos específicos desta pesquisa.

4.1 Análise das Evidências: Mecanismos de Controle

Esta subseção discute o mecanismo de controle utilizado pela CGIMP para o desenvolvimento de suas atribuições, com base nas tipologias apresentadas por Zymler (2014), Brasil (2016), Januzzi (2013) e Castro (2010), que podem ser denominadas por ‘sistemas informatizados’, ‘fiscalização’, ‘supervisão’, ‘auditoria’ e ‘monitoramento’.

Por mecanismos de controle, entende-se, segundo os autores, que são os instrumentos utilizados pelos órgãos da administração pública para apoiar a gestão no alcance dos objetivos propostos pela instituição, podendo ser executados por meio de sistemas informatizados, fiscalizações, supervisões, auditorias, monitoramento, dentre outros meios.

Na análise, foram verificadas e quantificadas as ocorrências dos códigos de análise da categoria ‘instrumentos’ nas entrevistas, primeiramente. Em seguida, apurou-se nas legislações que regem a execução das obras e nos manuais disponíveis na CGIMP. Verificou-se a presença marcante de sistema informatizado, o Simec, como único mecanismo de controle utilizado.

Registra-se que foram identificadas as atividades de monitoramento das obras e de supervisão *in loco*, praticadas no âmbito da Coordenação Geral. Todavia, por serem operacionalizadas via Simec, foram consideradas procedimentos a serem analisados na próxima subseção.

O Simec é o sistema integrado de monitoramento, execução e controle do MEC. Foi criado com o objetivo de superar gargalos na gestão da política educacional e suplantando o processo manual de consultar diversas planilhas para obter uma única informação, que resultava em lentidão, falta de qualidade e confiabilidade, e ainda para tornar disponível em tempo hábil os relatórios necessários para avaliação das ações governamentais. Representa um novo modelo de governança do setor público, pois:

1. Integrou ferramentas de planejamento e gestão orçamentária, e estas a instrumentos de monitoramento de atividades estratégicas do Ministério, mediante desenvolvimento e implantação de nova metodologia de integração: plano institucional-orçamento;
2. Fortaleceu a atividade de planejamento e gestão no âmbito do MEC, por constituir uma ferramenta permanente, suprimindo iniciativas pontuais e esparsas e facilitando a tomada de decisão;
3. Redefiniu o padrão de relacionamento e apoio às esferas estaduais e municipais, contribuindo para o fim da política de 'balcão', uma vez que o processo de apresentação de propostas por esses entes, a partir da implantação dos módulos PAR, Plano de Metas e Brasil Profissionalizado, ganhou maior transparência e racionalidade;
4. Permitiu apoiar atividades de supervisão de obras que recebem recursos do MEC, contribuindo para uma gestão mais eficiente dos recursos públicos; e
5. Adotou solução tecnológica que possibilita a criação e a substituição de módulos conforme a necessidade dos gestores, conferindo-lhe flexibilidade e caráter evolutivo, bem como a replicação da metodologia e da plataforma a outros órgãos e esferas de Governo (CHAVES; FRANZOSI; GARCIA, 2010).

Considerado a ferramenta de gestão administrativa dos programas federais, o Simec é composto por 92 módulos que permitem o contato entre o Ministério e as demais esferas e instituições envolvidas com a oferta da educação no país. Trata-se do principal mecanismo de controle utilizado no âmbito da CGIMP para desenvolvimento de suas atividades. O Quadro 5 descreve alguns módulos do Sistema, essencialmente aqueles que se relacionam com as obras de infraestrutura.

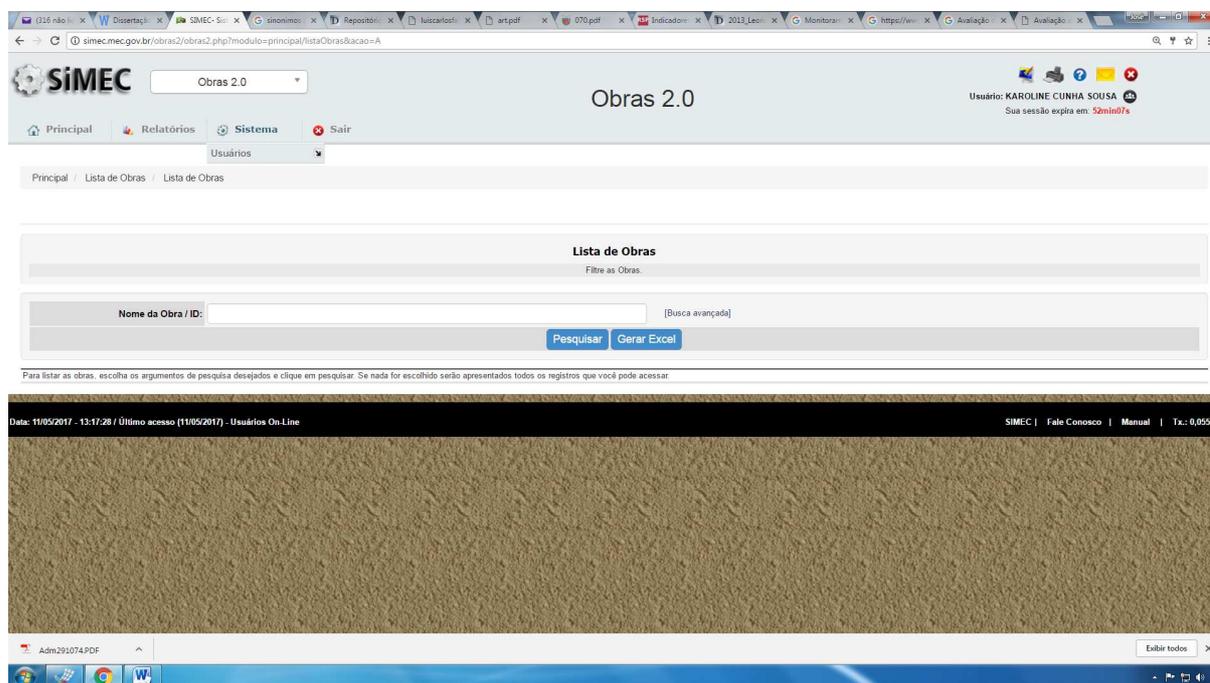
Quadro 5: Módulos do Simec

Módulo	Função	Sistemas Relacionados
Monitoramento de Obras 2.0	Permitir um monitoramento efetivo das obras físico e financeiro pelo Ministério da Educação, gerenciamento das obras pelos Institutos Federais, Instituições Federais de Ensino Superior e Instituições Militares.	Ministério da Educação, Institutos Federais, Instituições Federais de Ensino Superior e Instituições Militares.
PAR – Plano de Metas	Apresentar o Plano de Ações Articuladas para o período de 2011 a 2014, realizar o monitoramento das ações pactuadas e apresentar os projetos do PAC 2 - Educação (Proinfância, construção de quadra escolar coberta e cobertura de quadra escolar).	PAR Plano de Metas (período 2007 a 2011), Monitoramento de Obras, Emendas, Brasil Profissionalizado, PDE Interativo, Sinafor.
Proinfância Manutenção	Prestar informações sobre estabelecimentos de ensino e novas turmas de educação infantil, conforme Resoluções CD/FNDE 38, 39 e 40 de 24 de agosto de 2012, que tratam da transferência automática de recursos financeiros a municípios e ao Distrito Federal, para a manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil, a partir do exercício de 2011; da transferência obrigatória de recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal a título de apoio financeiro complementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento de crianças de zero a 48 meses informadas no Censo Escolar da Educação Básica, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, em creches públicas ou conveniadas com o poder público, nos exercícios de 2012 e 2013; e da transferência automática de recursos financeiros a municípios e ao Distrito Federal, para a manutenção de novas turmas de educação infantil, a partir do exercício de 2012.	Monitoramento de Obras.
Emendas	Cadastrar emendas das unidades vinculadas ao MEC.	SICONF, SIFGEF, SIAFI.

Fonte: Simec.

Conforme citado anteriormente, as atividades da CGIMP são desenvolvidas no Módulo ‘Obras 2.0’, que será apresentado a seguir pelas Figuras 5 a 7, para melhor compreensão do estudo.

Figura 5: Tela para busca avançada no módulo ‘Obras 2.0’.



Fonte: Simec.

A Figura 5 mostra a tela que realiza a busca avançada das obras, que depois de executada a pesquisa e considerando o filtro estabelecido e o tipo de acesso disponível resulta na Figura 6 abaixo, que descreve resumidamente os dados das obras. Para a PM ou SEED apresenta-se a listagem das obras às quais a entidade está vinculada.

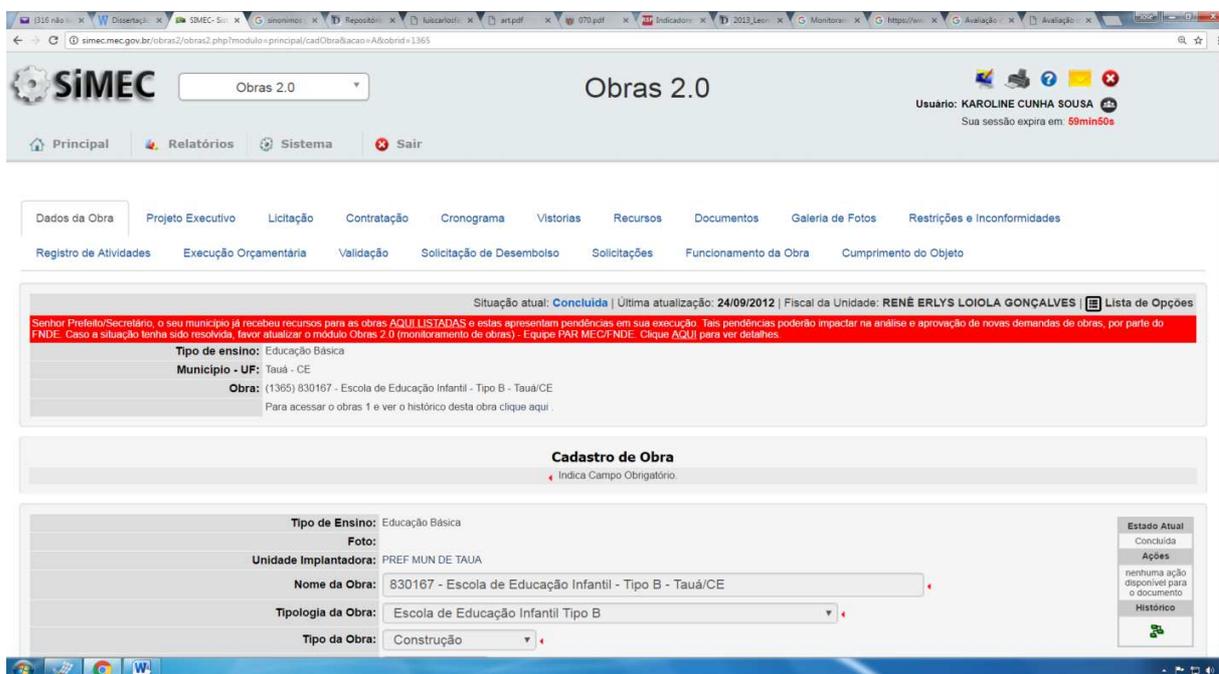
Figura 6: Dados das obras

Ação	R	I	V	ID	ID Pré-Obra	Nº Processo	Nº Termo/Convênio	Ano Termo/Convênio	Obra	Unidade Implantadora	Município	UF	Data de Início da Execução	Data de Término da Execução	Situação da Obra	% Executado Instituição Acumulada	Última Vistoria Instituição	% Executado Instituição	Última Vistoria Empresa	% Executado Empresa	Tipologia	Valor Contratado
Un	▲	▲	▲	1365		23400003834200744	830167	2007	(1365) 830167 - Escola de Educação Infantil - Tipo B - Tauá/CE	PREF MUN DE TAUÁ	Tauá	CE	05/07/2008	29/04/2011	Concluída	100.00%	24/09/2012	100.00%	22/03/2017	93.75%	Escola de Educação Infantil Tipo B	1.803.776,02
Un	▲	▲	▲	1366		23400004579200757	830361	2007	(1366) 830361 - Escola de Educação Infantil - Tipo B - Conchas/SP	PREF MUN DE CONCHAS	Conchas	SP	01/06/2009	20/04/2011	Concluída	100.00%	30/12/2011	100.00%			Escola de Educação Infantil Tipo B	1.117.078,09
Un	▲	▲	▲	1367		23400000409200701	830053	2007	(1367) 830053 - Escola de Educação Infantil - Itararé/SP	PREF MUN DE ITARARÉ	Itararé	SP	05/12/2008	04/12/2010	Concluída	100.00%	18/08/2014	100.00%	02/04/2014	99.42%	Escola de Educação Infantil Tipo B	1.021.712,13
Un	▲	▲	▲	1368		23400002030200728	710101	2008	(1368) 710101 - Escola de Educação Infantil - Reserva do Cabacal/MT	PREF MUN DE RESERVA DO CABACAL	Reserva do Cabacal	MT	05/12/2008	02/09/2009	Inacabada	63.88%	22/07/2014 (1024 dias)	63.88%	18/03/2014		Escola de Educação Infantil Tipo B	947.358,10
Un	▲	▲	▲	1370		23400000750200830	700022	2008	(1370) 700022 - Escola de Educação Inf - São João do Jaguaribe/CE	PREF MUN DE SAO JOAO DO JAGUARIBE	São João do Jaguaribe	CE	23/06/2011	19/11/2011	Inacabada	36.97%	17/03/2015 (786 dias)	36.97%	14/10/2013	31.87%	Escola de Educação Infantil Tipo B	1.198.914,00
Un	▲	▲	▲	1371		23400005296200722	830057	2007	(1371) 830057 - Escola de Educação Infantil - Senador Sá/CE	PREF MUN DE SENADOR SA	Senador Sá	CE	16/11/2009	28/07/2012	Concluída	100.00%	23/07/2014	100.00%	26/03/2014	81.74%	Escola de Educação Infantil Tipo B	949.273,76
Un	▲	▲	▲	1372		23400003792008044	700064	2008	(1372) 700064 - Escola de Educação Infantil - Tipo B - Tamboril/CE	PREF MUN DE TAMBORIL	Tamboril	CE	13/04/2009	15/02/2010	Concluída	100.00%	29/03/2011	100.00%			Escola de Educação Infantil Tipo B	962.392,44
Un	▲	▲	▲	1373		23400004696200711	830106	2007	(1373) 830106 - Escola de Educação Infantil - Floriano/PI	PREF MUN DE FLORIANO	Floriano	PI	16/01/2009	29/07/2010	Concluída	100.00%	24/11/2011	100.00%			Escola de Educação Infantil Tipo B	944.325,36
Un	▲	▲	▲	1374		23400008192200770	700012	2008	(1374) 700012 - Escola Educação Inf - B Via Nova - São Luís/MA	PREF MUN DE SAO LUIS	São Luís	MA	14/09/2012	12/05/2013	Obra Cancelada	0.00%		0.00%			Escola de Educação Infantil Tipo B	1.208.233,93
Un	▲	▲	▲	1375		23400004182200846	700027	2008	(1375) 700027/2008 - Escola de Educação Infantil - Itaituba/PA	PREF MUN DE ITAITUBA	Itaituba	PA	17/09/2013	26/02/2014	Concluída	100.00%	13/11/2014	100.00%	20/10/2014	90.71%	Escola de Educação Infantil Tipo B	944.965,45
									(1376) 712223 - Escola de	PREF MUN DE											Escola de	

Fonte: Simec.

A Figura 6 expõe o retorno do Sistema após clicar em pesquisar. Apresenta os seguintes dados da obra: ID, ID Pré-obra, Convênio, Ano do Convênio, Nome da obra, Unidade implantadora, Município, UF, Data de início da execução, Data de término da execução, Situação da obra, Porcentagem (%) executado instituição acumulada; última vistoria instituição, % Executado instituição, Última vistoria empresa, % Executado empresa, Tipologia e Valor contratado. Depois de clicar em uma obra resultará na Figura 7.

Figura 7: Abas do Módulo ‘Obras 2.0’.



Fonte: Simec.

A Figura 7 exibe algumas abas disponíveis no módulo ‘Obras 2.0’. Vale registrar que as abas são disponibilizadas de acordo com o perfil de acesso do usuário ao Sistema. Para as PM ou SEED, são cedidas as seguintes:

1. **Dados da obra:** constam informações das obras conforme pleiteado pela entidade, no módulo PAR. Não são passíveis de edição. Alterações somente pelo FNDE em caso de erros;
2. **Licitação:** aba a ser preenchida pela PM ou SEED a respeito do procedimento licitatório realizado pela instituição com inserção dos documentos em aba específica do sistema;
3. **Contratação:** preenchimento de informações com a inserção de documentos digitalizados referentes à contratação;
4. **Cronograma:** cadastra todos os insumos e serviços constantes da planilha da empresa vencedora da licitação;
5. **Vistoria:** o gestor ou o supervisor da unidade especifica a execução do serviço e o avanço físico da obra;

6. Recursos: visualiza-se os recursos repassados pelo FNDE, os dados da conta corrente e agência e saldo bancário;
7. Documentos: destinada a documentos que não tiverem abas específicas: tais como: projetos, notificações, ofícios;
8. Galeria de Fotos: anexa-se fotos que demonstrem à execução da obra;
9. Restrições e Inconformidades: preenchida quando do apontamento de falhas;
10. Execução Orçamentária: registra-se os valores das notas fiscais e anexa o arquivo destas digitalizados, bem como das transferências bancárias realizadas para o pagamento.

Reconhecido como iniciativa inovadora na gestão pública, o Simec, em 2009, foi premiado no 13º Concurso de Inovações no Setor Público, promovido anualmente pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que busca valorizar os grupos de servidores públicos que procuram aprimorar as atividades cotidianas e conseqüentemente a gestão das organizações e das políticas públicas (JANUZZI, 2011; ENAP, 2017).

Recebeu premiação também no VIII Prêmio do E-GOV (2009), no 13º prêmio CONIP de excelência em inovação na gestão pública, no TI & Governo anuário 2011, no Prêmio 2012 e 2013 E-GOV e no Concurso de Boas Práticas da CGU em 2014 e 2015.

A utilização do Simec para as obras de infraestrutura escolar vai de encontro à realidade encontrada nos órgãos do Poder Executivo, tendo em vista a fragilidade ou até da ausência de sistemas de informação para acompanhamento dos projetos financiados. O Simec, instrumento de monitoramento, execução, controle, e porque não de avaliação, é relevante para análise do andamento das obras e por promover a interação contínua entre os atores envolvidos na gestão e no controle das obras (representantes das empresas de supervisão, dos órgãos de controle, das entidades da federação beneficiadas com recursos públicos, agentes públicos do órgão repassador) (IPEA, 2016).

A implantação do Sistema “permitiu melhoria significativa da eficiência, eficácia, e efetividade das iniciativas do MEC”, assim como, na cultura, no relacionamento com parceiros governamentais e com a sociedade. No que tange as obras, possibilitou a redução do deslocamento das equipes aos locais de execução e ampliou a quantidade de análises a serem realizadas pelos técnicos (CHAVES; FRANZOSI; GARCIA, 2010, p. 15; ENAP, 2017).

A literatura ressalta a importância da utilização de tecnologia da informação e comunicação (TICs) na modernização da administração pública. Estudos demonstram a contribuição das TICs para o fortalecimento da inclusão digital, a consolidação da transparência nas relações entre os agentes públicos, a melhoria dos procedimentos operacionais e administrativos das organizações e para responder as demandas da sociedade de forma tempestiva (DINIZ et al., 2009; CHAVES; FRANZOSI; GARCIA, 2010; LOTTA; FARIAS; RIBEIRO, 2015).

Neste contexto, Bueno, Breláz e Salinas (2016, p.11) incluem a implantação e utilização das TICs como um dos seis grandes desafios da administração pública brasileira no século 21 e apontam que “o acesso aos dados públicos sobre gastos do governo e processos administrativos pode fortalecer a capacidade dos cidadãos nas discussões sobre políticas públicas, (...), auxiliando os governos a alocarem de forma mais inteligente os recursos públicos”.

Diniz et al (2009) ainda observa que os cidadãos, as empresas privadas e entidades não governamentais manuseiam constantemente os recursos da internet, muitos já adaptaram suas rotinas à realidade digital, com o uso de mídias eletrônicas, serviços *online* e automação de processos produtivos e administrativos; o que ratifica a necessidade dos governos adotar as TICs para aprimorar a prestação de serviços públicos.

Lotta, Farias e Ribeiro (2015) da mesma forma destacam os impactos positivos decorrentes da implantação do sistema à gestão pública e conseqüentemente ao Estado e à sociedade.

A utilização do sistema traz algumas transformações. Acerca dos impactos trazidos pelo SIMEC à gestão pública da educação há de se destacar a facilidade no que diz respeito ao fluxo de informações entre secretarias e ministério o que pode refletir em uma substancial diminuição no tempo necessário para a realização de procedimentos orçamentários relacionados à formulação de políticas educacionais. Além disso, um ganho substancial no que diz respeito ao reconhecimento da realidade educacional local para que sejam feitas intervenções mais adequadas à mesma, visando à obtenção de melhores resultados (LOTTA; FARIAS; RIBEIRO, 2015).

Por outro lado, existem problemas a serem solucionados, a exemplo, da quantidade de dados disponíveis que não são transformados em informação, a dificuldade de acesso efetivo aos arquivos, a parcialidade ou deficiência de compilação e integração sistemática decorrente da complexidade de processos, erros de rotina ou até “na resistência em disponibilizar dados que revelem aspectos que não se quer divulgar mais amplamente” (JANUZZI, 2011, p. 43).

O uso de sistema informatizado para execução das ações da CGIMP é uma realidade que se encontra em consonância com a modernização da capacidade informacional do Estado e também com o desafio de disponibilizar informações confiáveis, atualizadas e completas para gestores, pesquisadores e o público em geral (CINTRÃO, BIZELLI; 2013). Como bem argumentado por Januzzi (2013, p. 6) “é fundamental que se disponha de sistemáticas estruturadas na Administração Pública para produzir informação e conhecimento específico para programas – e não apenas sobre programas”.

4.2 Análise das Evidências: Métodos

Esta subseção discute os procedimentos realizados pela unidade analisada, com base nos métodos exemplificados, porém não absorvidos na totalidade por Brasil (2015), Brasil (2016), Brasil (2001), Castro (2010) e Olivieri (2010), e definidos na metodologia como códigos de análise: ‘rotinas de sistemas informatizados’, ‘conferências e trâmites de documentos e informações’, ‘monitoramento’ e ‘supervisão’.

Os procedimentos são métodos utilizados pela entidade no intuito de realizar o controle interno administrativo da gestão. Os autores e legislações supramencionados evidenciam que a administração pública possui várias maneiras para controlar o uso dos recursos públicos e com isso maximizar os resultados pretendidos.

A Coordenação Geral utiliza-se do Simec, como já abordado, na qualidade de único instrumento de controle, por meio do qual pratica inúmeras atividades. Na análise, primeiramente, foram verificadas as ocorrências dos códigos de análise no regimento interno do FNDE. Em seguida, averiguou-se os manuais disponíveis na CGIMP, e por fim examinou-se as entrevistas realizadas.

Entretanto, constatou-se que a CGIMP no exercício de suas competências adota mais de um método durante a execução das funções, por exemplo: na atividade denominada ‘validação de pagamento de parcelas’ foram identificados a prática dos seguintes códigos: ‘rotinas de sistemas informatizados’ e ‘conferência e trâmites de documentos e informações’; na atividade ‘monitoramento da evolução física das obras’ foram identificados a prática de todos os códigos.

Diante disso, optou-se por demonstrar os resultados por atividades, para melhor compreensão dos métodos utilizados. Registra-se que esta pesquisa focou-se nas principais atividades realizadas diariamente: liberação de senhas para acesso ao sistema, validação de

pagamento de parcelas, análise de restrições e inconformidades, monitoramento da evolução física das obras, as quais adiante serão verificados os procedimentos de controle utilizados durante sua realização.

4.2.1 Liberação de senhas para acesso ao Simec

O Simec possui perfil de acesso de acordo com o público-alvo, que depende ainda do módulo utilizado. No que tange ao Módulo ‘Obras 2.0’, eixo desta pesquisa, o público interno é o MEC, suas autarquias, fundações, empresas públicas; e o externo são os órgãos de controle e as unidades executoras, que possuem os seguintes perfis disponíveis, todos indicados pelo prefeito ou secretário de educação: (a) fiscal unidade: engenheiro ou arquiteto responsável por fiscalizar, acompanhar e preencher o sistema – somente um profissional por obra; (b) gestor da unidade: técnico que pode inserir informações no sistema, acompanhar e consultar informações inseridas; (c) consulta unidade: técnico que poderá consultar o sistema, sem fazer alterações.

No caso do acesso ao fiscal da obra, que é uma pessoa contratada pela PM ou SEED para preenchimento de vistorias no sistema, que atestem a evolução física da obra, é preciso além do preenchimento de um cadastro *online*, o encaminhamento de um ofício assinado pelo gestor institucional (PM ou SEED) ao FNDE com os respectivos dados: nome, número do cadastro de pessoa física (CPF), número do cadastro regional de engenharia e agronomia (CREA) ou do cadastro de arquitetura e urbanismo (CAU) (FNDE, 2014).

4.2.2 Monitoramento da evolução física das obras

Assim que disponibilizadas no módulo ‘Obras 2.0’, as obras passam a ser monitoradas pela CGIMP até a conclusão do objeto pactuado. À luz de Januzzi (2014, p.32) o monitoramento “é um processo sistemático e contínuo de acompanhamento de uma política, programa ou projeto, baseado em um conjunto restrito – mas significativo e periódico – de informações, que permite uma rápida avaliação situacional e uma identificação de fragilidades na execução”, desta maneira subsidia os gestores de informações para tomada de decisão.

No monitoramento, as obras possuem uma das seguintes situações: em planejamento pelo proponente (fase de preparação da licitação), licitação, contratação, execução, paralisada e concluída. A tramitação entre as situações é feita pela entidade executora com o preenchimento

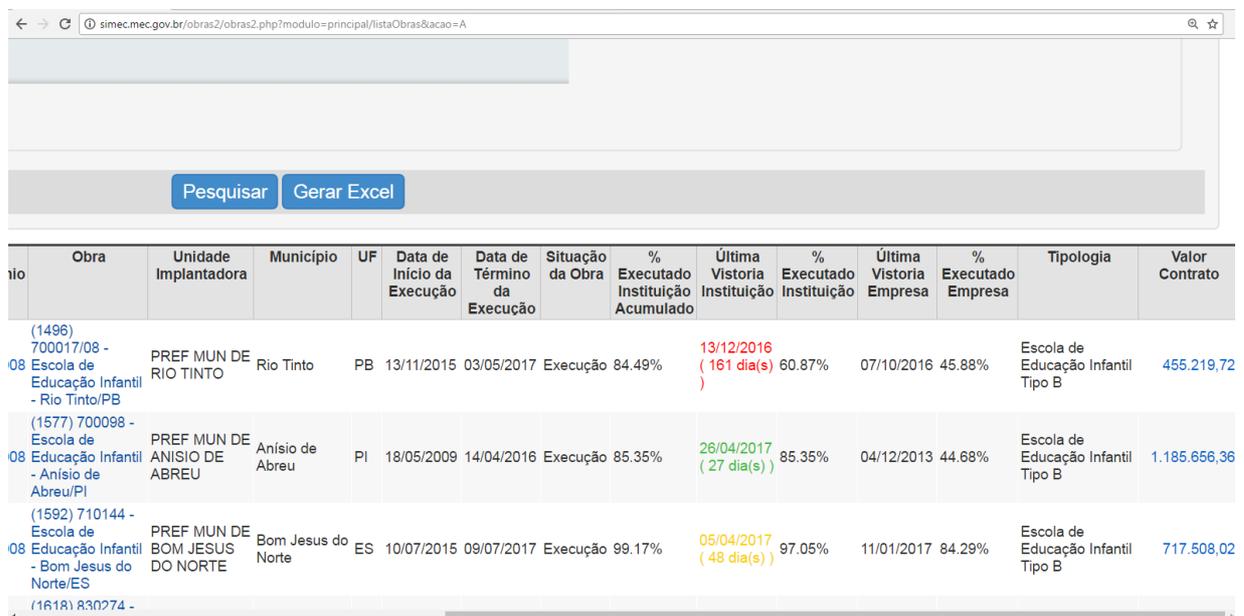
das abas no Simec e a inserção da documentação exigida. Há ainda, as situações inacabada e cancelada que são utilizadas pelo FNDE.

As situações, execução e paralisada, requereram maior atenção desta pesquisa, haja vista os procedimentos adotados pela CGIMP.

No que tange as obras em execução, os termos de convênio ou de compromisso pactuados com a PM ou SEED determinam que as informações sejam atualizadas no Simec quinzenalmente, ou em até 30 dias, pelo município ou estado.

A constante atualização permite ao FNDE acompanhar a execução das ações pactuadas. Para facilitar esta atividade o sistema identifica, por cores, o tempo no qual foi registrada a última vistoria pela instituição (PM ou SEED): em verde, aquelas atualizadas em até 30 dias; em amarelo, de 30 a 60 dias, e em vermelho quando a última atualização ocorreu há mais de 60 dias, conforme ilustra a Figura 8.

Figura 8: Atualização das obras



Obra	Unidade Implantadora	Município	UF	Data de Início da Execução	Data de Término da Execução	Situação da Obra	% Executado Instituição Acumulada	Última Vistoria Instituição	% Executado Instituição	Última Vistoria Empresa	% Executado Empresa	Tipologia	Valor Contrato
(1496) 700017/08 - Escola de Educação Infantil - Rio Tinto/PB	PREF MUN DE RIO TINTO	Rio Tinto	PB	13/11/2015	03/05/2017	Execução	84.49%	13/12/2016 (161 dia(s))	60.87%	07/10/2016	45.88%	Escola de Educação Infantil Tipo B	455.219,72
(1577) 700098 - Escola de Educação Infantil - Anísio de Abreu/PI	PREF MUN DE ANÍSIO DE ABREU	Anísio de Abreu	PI	18/05/2009	14/04/2016	Execução	85.35%	26/04/2017 (27 dia(s))	85.35%	04/12/2013	44.68%	Escola de Educação Infantil Tipo B	1.185.656,36
(1592) 710144 - Escola de Educação Infantil - Bom Jesus do Norte/ES	PREF MUN DE BOM JESUS DO NORTE	Bom Jesus do Norte	ES	10/07/2015	09/07/2017	Execução	99.17%	05/04/2017 (48 dia(s))	97.05%	11/01/2017	84.29%	Escola de Educação Infantil Tipo B	717.508,02
(1618) 830274 -													

Fonte: Simec (consulta realizada em 23 de maio de 2017).

Ademais, o FNDE implantou no Simec um mecanismo de alerta que é enviado diretamente para o e-mail dos gestores (prefeito ou secretário estadual) quando da identificação da falta de preenchimento das vistorias por um período superior a 30 dias.

Vale registrar que as obras desatualizadas há mais de 60 dias bloqueiam o PAR. Assim as entidades ficam inabilitadas para análise de novas demandas e para receberem recursos não só para execução das obras, e sim para qualquer ação que compõe as dimensões do PAR. Além deste motivo, as obras que se encontram paralisadas e/ou com desequilíbrio físico financeiro, também bloqueiam o PAR.

Diante destas circunstâncias, para evitar o bloqueio do PAR, as entidades atualizam o sistema mensalmente, mesmo que a obra não esteja em evolução física, desse modo repetem o percentual de execução e tentam mascarar a situação de obra paralisada, conforme ilustra a Figura 9.

Figura 9: Obra em execução com repetição do percentual.

ID	Valor	Data Início	Data Término	Empreiteira	Status	Porcentagem	Sim/Não
3	392.19	13/10/2010	27/10/2010	DELCKER BORBA DE MELO	Em Execução	19,03 %	Sim
4	43168	05/11/2010	22/11/2010	DELCKER BORBA DE MELO	Em Execução	26,59 %	Sim
5	40275	24/02/2011	29/03/2011	DELCKER BORBA DE MELO	Em Execução	80,58 %	Sim
6	43514	30/06/2011	07/10/2011	DELCKER BORBA DE MELO	Em Execução	93,56 %	Sim
7	40786	30/11/2011	19/12/2011	DELCKER BORBA DE MELO	Em Execução	78,77 %	Sim
8	39455	15/05/2012	27/06/2012	DELCKER BORBA DE MELO	Em Execução	92,36 %	Sim
9	39860	18/09/2012	04/12/2012	DELCKER BORBA DE MELO	Em Execução	94,36 %	Sim
10	42575	11/06/2013	26/06/2013	DELCKER BORBA DE MELO	Em Execução	94,36 %	Sim
11	178334	25/09/2013	25/09/2013	DELCKER BORBA DE MELO	Em Execução	94,36 %	Sim
12	257360	07/10/2013	07/10/2014	DELCKER BORBA DE MELO	Em Execução	94,36 %	Sim
13	188485	25/11/2013	25/11/2013	DELCKER BORBA DE MELO	Em Execução	94,36 %	Sim
14	198634	14/01/2014	14/01/2014	DELCKER BORBA DE MELO	Em Execução	94,36 %	Sim
15	203135	06/02/2014	06/02/2014	DELCKER BORBA DE MELO	Em Execução	94,36 %	Sim
16	209805	11/03/2014	11/03/2014	DELCKER BORBA DE MELO	Em Execução	94,36 %	Sim
17	220448	28/04/2014	28/04/2014	DELCKER BORBA DE MELO	Em Execução	94,36 %	Sim
18	234142	30/06/2014	30/06/2014	DELCKER BORBA DE MELO	Em Execução	94,36 %	Sim
19	257363	07/10/2014	07/10/2014	DELCKER BORBA DE MELO	Em Execução	94,36 %	Sim
20	275437	17/12/2014	17/12/2014	DELCKER BORBA DE MELO	Em Execução	94,36 %	Sim
21	290159	20/02/2015	20/02/2015	DELCKER BORBA DE MELO	Em Execução	94,36 %	Sim
22	290163	20/02/2015	20/02/2015	DELCKER BORBA DE MELO	Em Execução	94,36 %	Sim
23	309675	07/05/2015	07/05/2015	DELCKER BORBA DE MELO	Em Execução	94,36 %	Sim
24	349572	24/09/2015	24/09/2015	CARLOS LIMA SILVA FILHO	Em Execução	94,36 %	Sim
25	363449	13/11/2015	14/11/2015	CARLOS LIMA SILVA FILHO	Em Execução	94,36 %	Sim
26	374030	22/12/2015	22/12/2015	CARLOS LIMA SILVA FILHO	Em Execução	94,36 %	Sim
27	386099	12/02/2016	12/02/2016	CARLOS LIMA SILVA FILHO	Em Execução	94,36 %	Sim
28	398869	30/03/2016	30/03/2016	CARLOS LIMA SILVA FILHO	Em Execução	94,36 %	Sim
29	412381	13/05/2016	14/05/2016	CARLOS LIMA SILVA FILHO	Em Execução	94,36 %	Sim
30	422310	21/06/2016	21/06/2016	CARLOS LIMA SILVA FILHO	Em Execução	94,36 %	Sim
31	431615	27/07/2016	27/07/2016	CARLOS LIMA SILVA FILHO	Em Execução	94,36 %	Sim
32	439079	25/08/2016	25/08/2016	CARLOS LIMA SILVA FILHO	Em Execução	94,36 %	Sim
33	450283	11/10/2016	12/10/2016	CARLOS LIMA SILVA FILHO	Em Execução	94,36 %	Sim
34	460760	25/11/2016	27/11/2016	CARLOS LIMA SILVA FILHO	Em Execução	94,36 %	Sim
35	470556	12/01/2017	12/01/2017	CARLOS LIMA SILVA FILHO	Em Execução	94,36 %	Sim
36	477850	03/03/2017	03/03/2017	CARLOS LIMA SILVA FILHO	Em Execução	94,36 %	Sim
37	485067	12/04/2017	12/04/2017	CARLOS LIMA SILVA FILHO	Em Execução	94,36 %	Sim

Fonte: Simec (consulta realizada em 23 de maio de 2017).

Este quadro esvazia o significado do monitoramento como ferramenta que busca garantir que o controle interno opere efetivamente (CGU, 2014); apresenta uma fraqueza do controle interno administrativo e reforça uma das principais fragilidades da administração pública: a lentidão na resolução de falhas que podem levar a irregularidades e fraudes (IPEA, 2016).

Esta situação, também já foi percebida pelo TCU, o qual registrou que esse fato prejudica a capacidade do FNDE em obter dados confiáveis, conhecer a realidade das obras e alocar de maneira efetiva os recursos públicos (TCU, 2014).

Por conseguinte, essas ocorrências ainda afetam a capacidade de implementação da política pública e o desempenho desta Corte de Contas, que acaba por direcionar o foco de suas auditorias para os detalhes da execução das obras ao discutir procedimentos de responsabilidade de gestores, em vez de realizar uma análise sobre os resultados, os quais poderiam impactar o conjunto de ações do Poder Executivo (IPEA, 2016).

Já, no que se refere às obras paralisadas, existe uma pessoa responsável na CGIMP para monitorar esta situação. Assim que uma obra é paralisada este funcionário recebe um e-mail de notificação, desta forma cabe a ele verificar a justificativa e solicitar à entidade as providências a serem adotadas.

A paralisação pode ocorrer por diversos motivos, dentre os quais merece destaque o tipo contrato rescindido, pois o sistema exigirá o distrato contratual e o boletim de medição digitalizados. E ainda, após a realização de nova licitação para dar continuidade à execução da obra se faz necessária outra atuação dos técnicos da CGIMP na criação de uma ‘nova obra (obra vinculada)’.

Para criar obra vinculada o colaborador da CGIMP preenche no Simec um *checklist* para verificar se todos os documentos exigidos para comprovar os acontecimentos citados foram inseridos pela PM ou SEED, conforme ilustra a Figura 10.

Figura 10: Checklist obra vinculada.

Fonte: Simec (consulta realizada em 31 de maio de 2017).

No caso da falta de documentos é gerada uma restrição ou inconformidade a ser superada pela entidade executora.

No decorrer do monitoramento, esta Coordenação Geral também responde as solicitações de informações demandadas pelo TCU, CGU, Polícia Federal, Ministério Público, Ouvidoria/FNDE - órgãos que controlam a execução da política pública – com auxílio da Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Programas (Comap).

Assim, a Comap elabora as respostas aos questionamentos das organizações citadas, com base nos dados do Simec e nas informações dos técnicos (engenheiros/arquitetos) da CGIMP; nos últimos três anos foram respondidas cerca de 1.000 demandas por ano.

Vale registrar, a importância percebida por um dos entrevistados não só das atividades realizadas no âmbito da sua coordenação, e sim da atuação do controle na administração pública:

“com as demandas que chegam a gente consegue provocar reações da CGIMP, que muitas vezes com o monitoramento pelo Simec que eles fazem, muitas vezes não dão conta de abarcar tudo que acontece na execução, então quando chega uma demanda que aponta erros, inconsistências, irregularidades, que a gente passa para eles já é uma indicação que naquela obra, que naquele convênio ou termo, eles tem que ter uma ação mais específica, inclusive tem muitas questões que chegam que às vezes nem demandam uma providência imediata nossa, mas a gente encaminha para eles para conhecimento, como um alerta, olha se a

CGU, TCU já está perguntando, já está mencionando isso aqui, futuramente nós seremos cobrados, mais cedo ou mais tarde, então vocês já fiquem de olho, então a gente acaba já provocando uma reação deles (depoimento de um dos entrevistados).”

Por outro lado, um dos entrevistados levantou uma questão preocupante ao discorrer sobre as atividades de resposta aos órgãos de controle.

“Depois que a gente responde aos órgãos de controle só Deus sabe o que acontece. Olha a partir do momento que nós respondemos aos órgãos de controle para nós é dada por encerrada a questão. A menos que eles retornem com novas indagações porque sempre de uma questão leva a outra “né”. Mas assim, não sei nem como eu vou dizer, mas inicialmente tendo para nós assim o, a situação como respondida para nós é encerrado o processo. Mas se chegar, normalmente chega outra questão, mas vira outro processo, não dá um seguimento assim né. Muito embora em cada obra é registrado, no caso, as ocorrências como a gente tem elas identificadas no Simec, com Ids específicos então lá sempre são registradas todas essas ocorrências, mas nem por isso é dado um seguimento mesmo que haja esses registros nem sempre é dado um seguimento nem ao que foi indagado nem ao que foi respondido (depoimento de um dos entrevistados).”

Observa-se neste ponto, que não existe um monitoramento quanto às providências adotadas pela entidade (PM ou SEED), ou até mesmo a adoção de outras medidas para acompanhar a cobrança inicial e superar a irregularidade detectada, o que pode resultar na ineficácia deste tipo de controle.

Problemas identificados não são sanados de forma sistêmica, mas apenas pontualmente nos casos que foram auditados; e a Administração Pública Federal por sua vez, não desenvolve capacidade de identificar nem de corrigir os problemas que dão origem a essas irregularidades e não se capacita a definir de forma protagonista e fundamentada a amplitude adequada dos controles no âmbito da implementação das políticas públicas. Em termos coloquiais, poderíamos dizer que o controle “enxuga gelo” (pois os problemas são recorrentes) e “tranca porta arrombada” (pois geralmente identifica problemas quando já são muito graves) (IPEA, 2016, p. 13).

Adicionalmente, verificou-se que a análise ocorre estritamente na obra questionada. Assim, se um município possui cinco obras e apenas uma encontra-se em averiguação, não existe uma rotina para analisar possíveis falhas na execução das outras, mais uma lacuna a ser preenchida para tornar o controle mais eficaz.

4.2.3 Validação de pagamento das parcelas

Neste ponto, primeiro é necessário distinguir os instrumentos utilizados pelo FNDE para transferência de recursos, haja vista que os procedimentos de controle se diferem a depender do ano que iniciou a cooperação entre as partes.

Para as obras financiadas no período de 2007 a 2011 foram pactuados convênios entre o FNDE e as entidades citadas. Convênio é um acordo ou ajuste entre as partes para transferência de recursos financeiros visando à execução de um programa de governo para realização de projeto, serviço ou aquisição de bens com interesse recíproco (BRASIL, 2011).

Quando da celebração de convênios, toda documentação pertinente solicitada pela Autarquia era apresentada em meio físico (papel) entregue via correios ou pessoalmente no protocolo do FNDE. Vale salientar que, em caso de diligências esse procedimento tinha que ser refeito, o que gerava retrabalho, morosidade, excesso de papel, dentre outros entraves burocráticos.

A partir da Lei nº 12.695 de 2012, o apoio financeiro realizado pelo FNDE é condicionado ao cumprimento de termo de compromisso que (1) identifica e delimita as ações financiadas, (2) as metas quantitativas, (3) o cronograma de execução físico-financeira e (4) a previsão de início e fim das etapas programadas, sem a obrigatoriedade de firmar convênio, ajuste, acordo ou contrato (BRASIL, 2012). Desde então, diferentemente do que acontecia no período de 2007 a 2011, todas as ações são executadas eletronicamente via sistema.

Há também as obras que são financiadas por meio de transferência automática, com o título de ‘emergenciais’ em razão da declaração de calamidade pública nos municípios, conforme dispõe a Lei nº 8.666/1993 e Resoluções do FNDE referentes ao Programa Especial de Recuperação da Rede Física Escolar Pública.

Vale destacar, que o pagamento das parcelas passou por constantes modificações desde o início dos financiamentos das obras pelo FNDE. Já anunciava Arretche (2006) citada por Januzzi (2013), “os programas passam por mudanças significativas em seu desenho (...) não são processos estáticos, mas dinâmicos”.

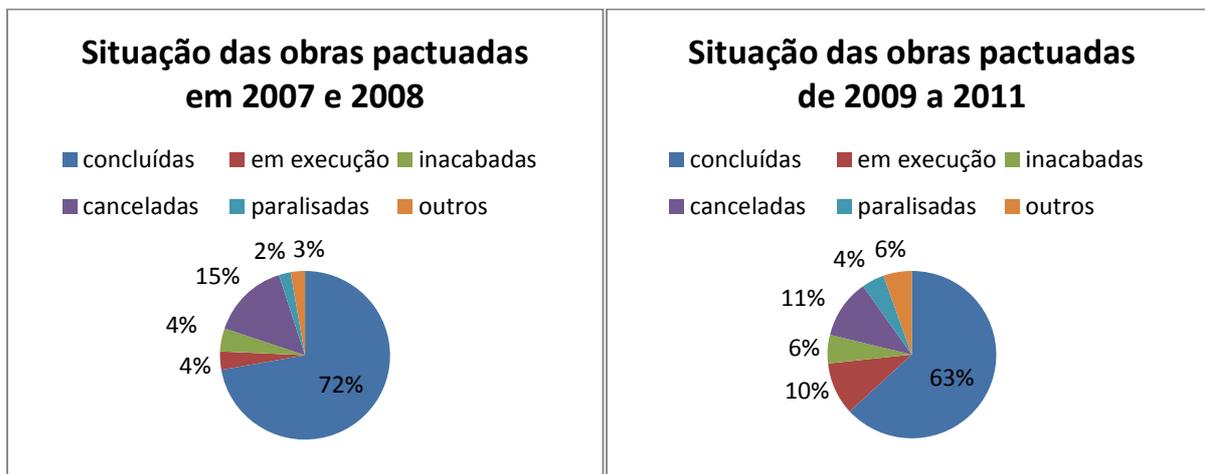
Nos primeiros convênios pactuados a partir de 2007, o valor destinado para as obras foi transferido integralmente para o conveniente, entidade da administração pública estadual ou municipal responsável pela execução da obra. Contudo, observou-se a deficiência no controle

físico em relação ao financeiro, a utilização do recurso para finalidade diversa da conveniada, e conseqüentemente, inúmeras obras ainda não concluídas.

Para os convênios assinados a datar de 2009, recebia-se 50% do valor conveniado com a aprovação da obra, mais 25% depois de comprovado no mínimo 25% de execução física e o restante, outra parcela de 25% assim que executado no mínimo 50% da obra.

Neste momento, cabe verificar se houve efeito as alterações de pagamento na situação das obras, essencialmente nas obras inacabadas que estão diretamente relacionadas ao desvio de recurso, e ainda observar a quantidade de obras paralisadas que na sua maioria também possuem como justificativa a malversação no uso do dinheiro público:

Figura 11: Situação das obras pactuadas de 2007 a 2011.



Fonte: Simec.

Observa-se pela Figura 11, que até então a forma de pagamento não foi fator determinante para diminuir o número de obras inacabadas.

A contar da publicação da Resolução CD/FNDE n 54, de 15 de agosto de 2012, que buscou conferir uniformidade na transferência de recursos aos entes públicos e para ampliar a eficiência e transparência, o pagamento passou a ser realizado da seguinte maneira:

- até 40% do valor da obra, após aceitação do Termo de Compromisso;
- até 30% do valor da obra, após o registro da ordem de serviço emitida ao contratado comprovado por meio da anexação do documento no Simec;
- até 25% do valor da obra, quando o ente comprovar por meio da inserção de relatório de vistoria técnica no Simec o atingimento mínimo de 30% de execução físico-financeira;

- até 25% do valor da obra, quando o ente comprovar por meio da inserção de relatório de vistoria técnica no Simec o atingimento mínimo de 60% de execução físico-financeira (BRASIL, 2012).

Ao consultar as obras pactuadas nos anos de 2012 a 2014, excluiu-se as de 2015 e 2016 tendo em vista que o lapso temporal não ser compatível com o período de 720 dias para conclusão das obras que dispõe a legislação, verificou-se a redução no número de obras inacabadas, conforme demonstra a Figura 12.

Figura 12: Situação das obras pactuadas de 2012 a 2014.



Fonte: Simec.

Ainda assim, foi necessária nova legislação para coibir o mau uso de recursos públicos e o prejuízo ao erário. A Resolução CD/FNDE nº 7, de 05 de agosto de 2015, estabeleceu que a primeira parcela é de até 15% do valor da obra sendo repassada após a inserção da ordem de serviço de início de execução da obra no Simec. E as demais parcelas são transferidas após a aferição da evolução física da obra comprovada mediante vistoria inserida também no sistema, que é analisada por técnicos do FNDE para aprovação do pagamento (BRASIL, 2015). Desta forma, atualmente a PM ou SEED precisa executar e comprovar o percentual físico para assim poder receber o recurso.

Isto posto, depois de evoluir na execução da obra, a entidade governamental solicitará ao FNDE o pagamento do percentual realizado. Esta solicitação é analisada e aprovada pelos

técnicos da CGIMP, para posterior encaminhamento ao setor financeiro. Para tanto, é utilizada uma das funcionalidades do Simec denominada ‘Painel de Produtividade’, o qual registra todas as solicitações de pagamento pendentes de análise no Brasil ou por Estado, e ainda, destaca por cores o prazo que se encontram em espera: verde – menor que 5 dias, amarelo – de 5 até 10 dias, vermelho de 11 até 30 dias e preto maior que 30 dias, como demonstra a Figura 13 (MEC, 2017).

Figura 13: Painel de Solicitações de Desembolso.



Fonte: Simec (consulta realizada em 19 de maio de 2017).

Para aprovação da solicitação de desembolso, a CGIMP possui procedimentos e rotinas a serem observados. Primeiramente, realiza a análise administrativa por meio do *checklist* administrativo no qual são verificados os seguintes documentos, que devem estar inseridos no Simec: contrato, termo aditivo, ordem de serviço, boletins de medição, notas fiscais, extratos bancários, Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de execução e de fiscalização. Atividade semelhante realiza-se quando do *checklist* para obra vinculada, explanado anteriormente.

Cumprir registrar que o objetivo é que todas as obras possuam os documentos citados, assim, além das obras que solicitam pagamento de parcelas, os técnicos fazem o *checklist*

administrativo para as obras concluídas, antes de encaminhá-las para análise da prestação de contas.

Ao término da análise administrativa, em caso de deferimento pelo técnico da CGIMP a solicitação de desembolso fica disponível para análise técnica por outro técnico também desta Coordenação Geral. Durante a análise técnica, devem ser observadas as seguintes etapas, que avançam depois de validada cada fase, conforme ilustra a Figura 14.

Figura 14: Procedimentos para análise de solicitação de desembolso.



Fonte: Instrução de Trabalho 02 (FNDE, 2014b).

Todas as etapas citadas são executadas no Simec, e um aperfeiçoamento do sistema é o cálculo que ele realiza entre o percentual executado (cadastrado pelo fiscal do município), o valor repassado pelo FNDE e a disponibilidade financeira na conta corrente, que resulta no relatório do equilíbrio físico-financeiro das obras, e identifica por meio do sinal negativo aquelas obras que possuem incompatibilidade, de acordo com a Figura 15.

Figura 15: Situação do equilíbrio físico-financeiro.

Valor Contratado	Valor Repassado FNDE	Agência	Conta-Corrente	Saldo em Conta	Referência a Saldo	% Físico do Processo	% Financeiro do Processo	Situação do Equilíbrio Físico-Financeiro
000,00	489.584,92	0924	0000411485	0,00	04/2017	100,00	100,00	0,00
	101.999,90	2223	0000142018	0,00	04/2017	0,00	20,00	-20,00
1.058,46	2.041.830,27	4552	0000111228	21.383,50	04/2017	99,99	98,95	1,03
	33.778,39	0829	0000489352	0,00	04/2017	0,00	20,00	-19,99
3.547,80	974.954,07	4193	0000063517	0,00	04/2017	100,00	75,00	25,00
587,51	464.970,66	2660	0000302554	16.575,00	04/2017	50,23	72,33	-22,09
1.800,00	3.717.400,49	1047	0000253138	68.095,54	04/2017	91,94	83,79	8,14
	346.831,10	1571	0000209724	0,00	04/2017	0,00	24,44	-24,44

Fonte: Simec (consulta realizada em 19 de maio de 2017).

Diante do exposto, observa-se a complexidade dos processos e das atividades que envolvem a ação de liberação de validação de pagamento, que precisam estar em constante atualização e aperfeiçoamento para obtenção de sucesso, ponto de vista defendido pelos servidores:

“eu acho que a gente melhorou muito ao longo do tempo a questão do controle, principalmente em relação aos repasses das obras, (...) eu acho que a gente está melhorando cada vez mais, um dos principais fatores foi a questão da gente não repassar tanto recurso como era antes, a gente repassava 20%, 25%, 50%, às vezes, 60% antes da obra estar iniciada e agora, mas isso foi ao longo do tempo, agora está mais controlado, o sistema melhorou muito e esse relatório do equilíbrio físico financeiro é uma das melhores (depoimento de um dos entrevistados)”.

Registra-se que as obras identificadas como emergenciais não se enquadram neste procedimento.

4.2.4 Análise de restrições e inconformidades

As restrições e inconformidades são registradas no Simec, quando da ausência de documentos exigidos, do apontamento de falhas na execução das obras pelos técnicos da CGIMP ou nos relatórios de supervisão gerados após visita *in loco* realizada por empresa contratada pelo FNDE.

Registra-se que as restrições impedem a transferência de recursos por parte do FNDE, haja vista a constatação de riscos na construção ou para os usuários. Já as inconformidades precisam ser justificadas de acordo com orientação assinalada no item providência esperada.

Estas restrições e inconformidades são tipificadas em: ambientais, orçamentárias, políticas, financeiras, institucionais, judiciais, administrativas, tecnológicas, gerenciais, licitações, auditoria, outras, executivas, técnicas, legais, cumprimento de objeto, diligência, *checklist* 1ª parcela, *checklist* administrativo, *checklist* técnico, *checklist* outros, *checklist* obra vinculada, *checklist* administrativo MI, diligência de prorrogação, *checklist* administrativo simplificado (SIMEC, 2017).

Assim, com a inserção da restrição ou inconformidade no Simec, um alerta é enviado ao e-mail dos gestores e aparecerá para a PM ou SEED, um *workflow* com a situação: ‘aguardando providência’, e ainda, automaticamente, registra-se esse fato na aba ‘Restrições e Inconformidades’ do sistema, conforme ilustra a Figura 16.

Figura 16: Aba restrições e inconformidades de uma obra.

Provisão : ● Aguardando Providência ou Aguardando Correção | ● Aguardando Providência ou Aguardando Correção há mais de 15 dias | ● Aguardando Análise FNDE | ● Superada | ● Justificada | ● Cancelada

Ação	Provisão	ID Item	Item	Fase	Tipo	Data da Inclusão	Descrição	Provisão	Previsão da Providência	Criado Por	Superação	Situação Atual	Superado Por	Ressalva	Último Tramite
	●	186083	Restrição	Contratação	Checklist 1ª parcela	07/06/2016	Não possui ordem de serviço.	É necessário a inserção da ordem de serviço na aba contratação.		TATIANA CRISTINA DE OLIVEIRA	11/11/2016	Superada	TATIANA CRISTINA DE OLIVEIRA	NÃO	TATIANA CRISTINA DE OLIVEIRA 1
	●	233888	Inconformidade	Execução	Checklist Técnico	26/12/2016	A execução física da obra está divergente do cronograma preenchido.	O cronograma da obra deve ser atualizado, conforme, execução física. Utilize a opção "Editar prazos do cronograma" existente na lista de opções da obra.	25/01/2017	Administrador de sistema	Não	Aguardando Providência		NÃO	

Faltam dados de pagamentos e inserir comprovantes de pagamentos, notas fiscais e

Fonte: Simec (consulta realizada em 30 de maio de 2017)

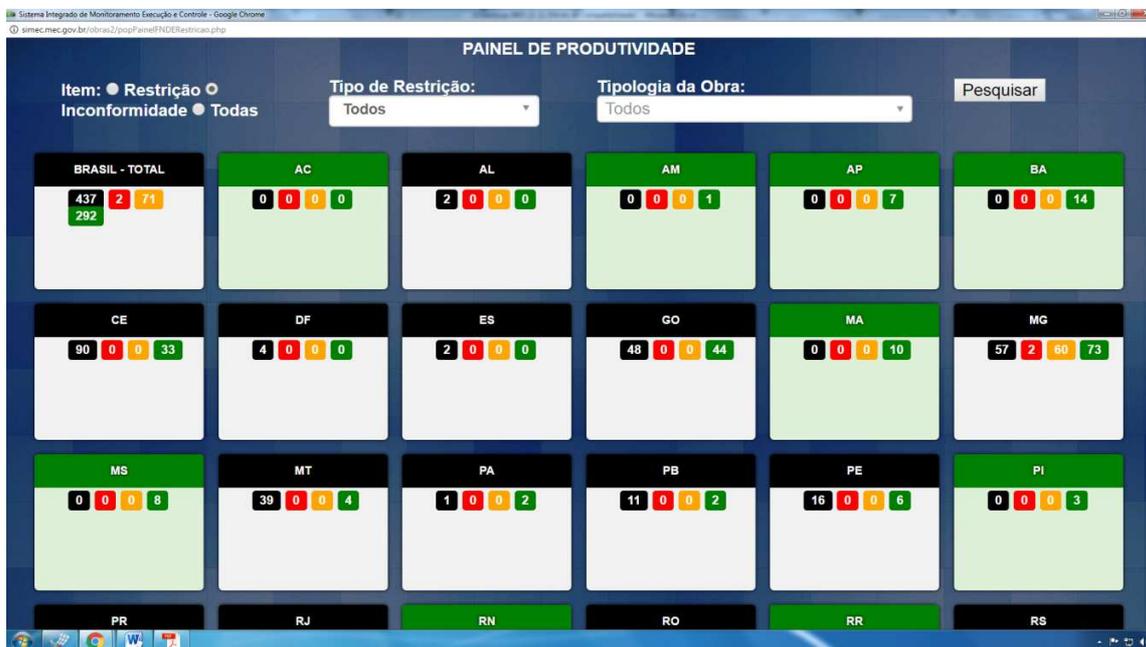
A situação das providências a serem realizadas pela entidade executora também são identificadas por cores: em amarelo aquelas que estão aguardando providência ou aguardando correção; em vermelho aquelas que aguardam há mais de 15 dias; em verde estão aguardando análise do FNDE; em azul são as superadas; em roxo as justificadas; em cinza as canceladas.

Cabe à entidade executora solucionar o problema e enviar a documentação comprobatória via sistema para os técnicos da CGIMP analisar com o objetivo de superá-las.

Este procedimento adotado na rotina da Coordenação vai ao encontro do defendido por Januzzi (2013, p. 6), ao argumentar que além de possuir informações e demandas referentes à execução dos programas é imprescindível “fazer chegar o insumo requerido – e customizado – ao gestor estratégico e ao operador do programa na ponta”.

Para desenvolvimento desta ação na CGIMP, é utilizado o Painel de Produtividade, o qual registra todas as restrições e inconformidades que aguardam providências da Autarquia, no Brasil ou por Estado, e ainda, destaca por cores o prazo que se encontram em espera: verde – menor que 5 dias, amarelo – de 5 até 10 dias, vermelho de 11 até 30 dias e preto maior que 30 dias, como demonstra a Figura 15 (MEC, 2017).

Figura 17: Painel de Produtividade – Restrição e Inconformidades.



Fonte: Simec (consulta realizada em 09 de maio de 2017).

Este painel possibilita à realização de filtros e o acesso imediato à restrição e à inconformidade na obra, “o que facilitou muito o trabalho realizado, por que antes todo dia tinha que gerar um relatório que colocava os dados em Excel, aí tinha que ir lá em cada ID da obra e ir atrás do que estava cadastrado. Agora separou por análise, aí você vai direto no que está precisando resolver (depoimento de um dos entrevistados).”

Observa-se que existem 802 restrições e inconformidades a serem analisadas, o que pode ser considerado pouco tendo em vista que há 7.868 obras em execução no país, e ainda, pela probabilidade de ter mais de uma restrição e/ou inconformidade por obra e pelo desempenho dos servidores que precisam alcançar metas estipuladas constantemente.

4.2.5 Supervisão *in loco*

O FNDE por meio do pregão eletrônico para registro de preços nº 05/2013, contratou empresas especializadas para a prestação de serviços de engenharia para fins de supervisão de obras de construção, ampliação, reforma e instalação, financiadas com recursos federais, em todo o território nacional.

O objetivo desta contratação foi acompanhar a execução das obras indicadas pelo FNDE, por meio de ordens de serviços, realizando supervisões *in loco* e medições, a fim de averiguar se os projetos aprovados estão sendo executados de acordo com os cronogramas físico-financeiros estabelecidos, e qualidade especificada no projeto executivo, conforme edital do processo licitatório.

O FNDE apresentou as seguintes justificativas para a realização da licitação: (1) os volumes substanciais dos recursos financeiros investidos na execução das obras; (2) a obrigação de assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos e o cumprimento do objeto proposto; (3) a ampliação dos programas de melhoria de infraestrutura da rede física escolar; (4) a obrigação de posicionamento quanto à situação das obras aos órgãos de controle, ao próprio FNDE e a sociedade; e por fim (5) a deficiência do quadro de pessoal de profissionais especializados para o desempenho dessas atividades.

Desta forma, foram firmados os seguintes contratos:

- Empresa – Gaiga Engenharia e Consultoria.

Valor do Contrato R\$ 2.427.670,00.

Vigência: 12 meses a contar de 16/07/2013.

Quadro 6: Quantidade de supervisões e valores recebidos por ano, da empresa Gaiga Engenharia

Ano	Quantidade de supervisão	Valor pago pelas supervisões
2013	683	R\$ 980.297,00
2014	1.775	R\$ 2.503.752,95
2015	1.728	R\$ 2.557.055,50
2016	1.996	R\$ 3.085.997,77
Total	6.182	R\$ 9.127.103,22

Fonte: Simec (consulta realizada em 13/05/2017).

- Empresa – Concremat Engenharia e Tecnologia.

Valor do Contrato R\$ 6.998.250,00.

Vigência: 12 meses a contar de 02/07/2013.

Quadro 7: Quantidade de supervisões e valores recebidos por ano, da empresa Concremat Engenharia

Ano	Quantidade de supervisão	Valor pago pelas supervisões
2013	971	R\$ 1.631.843,00
2014	4.283	R\$ 7.542.571,23
2015	4.586	R\$ 8.293.276,13
2016	4.443	R\$ 8.440.062,23
Total	14.283	R\$ 25.907.752,59

Fonte: Simec (consulta realizada em 13/05/2017).

- Empresa – Dervish Engenharia & Consultoria.
Valor do Contrato R\$ 4.206.851,00.
Vigência: 12 meses a contar de 19/06/2013.

Quadro 8: Quantidade de supervisões e valores recebidos por ano, da empresa Dervish Engenharia

Ano	Quantidade de supervisão	Valor pago pelas supervisões
2013	922	R\$ 1.577.243,80
2014	2.835	R\$ 4.911.746,77
2015	2.417	R\$ 4.347.790,83
2016	2.674	R\$ 5.168.818,49
Total	8.848	R\$ 16.005.599,89

Fonte: Simec (consulta realizada em 13/05/2017).

No término do trabalho, as empresas apresentam os Relatórios de Supervisão, que são preenchidos no Simec, a partir dos quais, automaticamente, são gerados os Laudos Técnicos de Supervisão de obra. Quando da constatação de irregularidades na execução são registradas restrições ou inconformidades no Simec, que ficam pendentes de superação pela entidade executora e de análise pelos técnicos do FNDE.

Observa-se pela quantidade de supervisões realizadas, que provavelmente todas as obras receberam visitas *in loco* das empresas. Contudo, uma questão que destoa dos pontos favoráveis que possuem esse instrumento de controle é a falta de procedimento para avaliar a atuação dessas empresas:

“Olha o que eu vejo é assim, a gente consegue demandar o quantitativo de supervisões que são necessárias. O que eu vejo é que o FNDE não consegue acompanhar se a supervisão feita pela empresa, assim, se a análise, ela não tem

técnico suficiente para analisar se as supervisões que as empresas estão fazendo estão de acordo com aquilo que o FNDE espera. Então tem horas que eu vejo assim, que o FNDE demanda, a empresa vai lá e faz a supervisão, agora não tem ninguém para analisar se aquela supervisão que a empresa fez está dando um retorno para o FNDE. Na verdade a supervisão é feita, mas fica ali no sistema e ninguém observa se foi feito, se é aquilo mesmo, se não é, então a gente não tem esse retorno assim. Se o trabalho da empresa está sendo 100% de acordo com o que o FNDE quer (depoimento de um dos entrevistados)”.

4.3 Análise das Evidências: Contribuições

A teoria sugere que a institucionalização de mecanismos de controle pode tornar a gestão pública mais eficaz. A utilização de instrumentos que proporcionem transparência, responsabilização, redução de irregularidades, atenuação de desvios de recursos públicos, cumprimento da legislação possibilita potencializar os serviços públicos prestados com isso alcançar a efetividade como entrega de benefícios aos cidadãos.

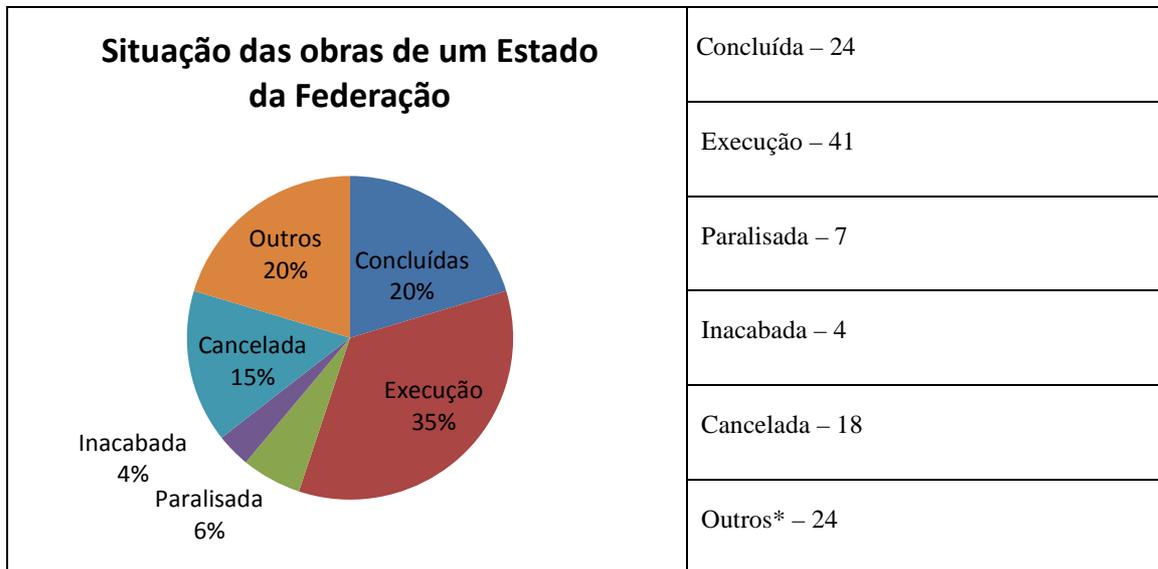
Não obstante o registro de melhorias nos tópicos já analisados, nesta subseção é discutido os resultados relativos ao desempenho da CGIMP e, por conseguinte responde-se a questão que fundamentou este estudo: até que ponto os mecanismos de controle interno contribuem para otimização da utilização de recursos durante a implementação das obras de infraestrutura financiadas pelo FNDE?

Para tanto, define-se a categoria ‘contribuições’, cujos códigos de análise são ‘otimização da gestão’, ‘responsabilização’, ‘transparência’ e ‘redução de irregularidades’, estabelecidos a partir das ideias de Cavalheiros e Flores (2007), Cruz e Glock (2008), Castro (2010), Brasil (2016) e Attie (1987).

Na análise, inicialmente foram verificadas as ocorrências dos códigos de análise no referencial teórico construído. Logo após, foram analisadas as entrevistas realizadas e os dados resultantes do Simec. Vale registrar, que nesta última conduta a pesquisadora se ateu em identificar as contribuições realizadas pelo controle interno da unidade analisada que gerassem o proposto pelos códigos citados.

Assim, as obras foram separadas por Estado e distribuídas por situação. Em um Estado da Federação, que possui a menor quantidade de obras (118 no total), registra-se o seguinte quadro, ilustrado na Figura 18.

Figura 18: Situação das obras de uma Unidade da Federação Brasileira



*Refere-se às obras que se encontram em: contratação, licitação, em planejamento pelo proponente.

Fonte: Simec (consulta realizada em janeiro de 2017).

Todas as obras, acima, foram consultadas e apresentaram o seguinte cenário no que tange à atuação desta Coordenação:

- Liberação de senha para acesso ao Simec: não foi possível verificar o desempenho da CGIMP, tendo em vista não haver um histórico quanto a este tipo de procedimento;
- Monitoramento da evolução física das obras: foram registrados cerca de 18.921 alertas enviados aos e-mails dos gestores informando da falta de atualização da obras; criadas quatro obras vinculadas; foram elaboradas cerca de 150 respostas aos órgãos de controle; 90% das obras em execução repetem o percentual de execução e mascaram uma possível paralisação das obras e atuação da Coordenação.
- Validação de pagamento das parcelas: neste ponto foram consultados os 64 termos de compromisso pactuados, para os quais foram efetuadas 160 validações de pagamentos. Cumpre registrar, que somente seis foram pagos 100%, ou seja, na sua totalidade.
- Análise de restrições e inconformidades: foram registradas 251 restrições, destas 116 foram analisadas e superadas pela equipe da CGIMP. Em relação à inconformidade foram cadastradas 436, das quais 176 foram analisadas e superadas.

- Supervisão *in loco*: foram realizadas 162 supervisões. Contudo, não foi possível perceber um padrão para realização das visitas *in loco*. Constatou-se supervisão em obras em execução, canceladas, obras que ainda não receberam recursos, que não possuem evolução física e com avanço menor de 10% no decorrer de um ano.

É inevitável ainda, registrar uma comparação, exposta no Quadro 9, das atividades executadas pela CGIMP e os objetivos do controle interno administrativo, estipulados pela CGU no âmbito da administração pública, correlacionados com os códigos de análise estipulados.

Quadro 9: Atuação da CGIMP diante dos objetivos do controle interno administrativo, definidos pela CGU

Objetivos específicos	Caracterização
Relação custo/benefício (Otimização da gestão)	Constatou-se que a utilização de sistema informatizado, no caso o Simec, desenvolvido em software livre, sem o pagamento de licenças para utilização, proporcionou ao FNDE o conhecimento da situação das obras no Brasil. Possibilita o controle, monitoramento e avaliação da política de financiamento de obras de infraestrutura escolar. Contudo já, no que tange as empresas de supervisão <i>in loco</i> , é necessário um estudo aprofundado para analisar a relação de custo benefício.
Qualificação adequada, treinamento e rodízio de funcionários (Otimização da gestão)	Identificou-se essencialmente esse objetivo na composição de técnicos qualificados como engenheiros e arquitetos para análise técnica das obras.
Delegação de poderes e definição de responsabilidades (Responsabilização)	Não se aplica, quando comparado com a descrição da CGU. Neste ponto, a análise deve ser realizada na organização FNDE como um todo. Entretanto, verificou-se a delegação de poderes e definição de responsabilidades ao dividir as atividades.
Segregação de funções (Responsabilização)	Observou-se que apesar de não estar formalizado por ato administrativo legítimo, a estrutura da CGIMP é dividida em diversas funções. Cada função possui atribuições que são executadas por pessoas conforme o vínculo que possui com o FNDE. Assim, atividades administrativas são realizadas por terceirizados, pagamentos por servidores concursados, e as relativas às obras por engenheiros ou arquitetos. Evita-se o acúmulo de funções para uma mesma pessoa.
Instruções devidamente formalizadas (Transparência)	Notou-se que apesar da equipe ser ciente das suas atribuições e responsabilidades diárias, as ações, procedimentos e instruções não são formalizados através de instrumentos eficazes e específicos; ou seja, claros e objetivos e emitidos por autoridade competente;
Controles sobre as transações (Redução de irregularidades)	Percebeu-se que o Simec possibilita a realização do acompanhamento dos fatos financeiros e operacionais das obras.

<p>Aderência a diretrizes e normas legais</p> <p>(Redução de irregularidades)</p>	<p>Verificou-se que os atos da CGIMP são realizados de acordo com as legislações vigentes, e quando da necessidade de atualização de procedimentos, a exemplo da forma de pagamento e contratação de empresa para supervisão, o FNDE prima pela legalidade, com a publicação de nova Resolução e instauração de processo licitatório, respectivamente.</p>
--	--

Fonte: elaborado pela autora, 2017.

4.3.1 Otimização da gestão

Sabe-se que a gestão na administração pública é diferente da realizada pelas empresas privadas, em razão dos mandamentos legais que aquela deve seguir e que para esta nem sempre é necessário. A título de exemplos, podemos citar a obrigatoriedade de realizar licitação para compra de bens e prestação de serviços, a publicidade dos atos nos quais os prazos são definidos em leis, os ritos processuais que são pré-estabelecidos, dentre outros.

Contudo, a própria CF de 1988 determina que a gestão deve ser eficaz, eficiente e efetiva. Assim, se a iniciativa privada consegue controlar seus recursos, com a devida adaptação o mesmo deve acontecer na gestão pública. Cavalheiros e Flores (2007, p.4) alegam que o controle interno bem estruturado e ativo “certamente auxiliará o gestor, possibilitando-lhe uma visão, das mais variadas situações que envolvem a administração, oportunizando que sejam realizados ajustes e correções que venham a evitar o desperdício ou desvio do dinheiro público”.

Neste contexto, observou-se que a CGIMP procura otimizar o gerenciamento de suas funções e conseqüentemente melhorar a prestação do serviço proposto que é o apoio técnico e financeiro para construção das obras de infraestrutura escolar aos entes da federação.

Esta contribuição pode ser percebida com a utilização de sistema de informação capaz de informar no momento necessário a situação que se encontram as obras, além do mais, a implantação de funcionalidades no Simec, como os alertas enviados aos gestores, o painel de produtividade que potencializou o exercício dos técnicos e o cálculo do equilíbrio físico financeiro que deixou de ser manual para os instrumentos que possuem apenas uma obra.

Da mesma forma, as mudanças na forma de pagamento das parcelas que certamente otimizou as rotinas da Coordenação e diminuirá o prejuízo ao erário, considerando que agora é solicitado pela entidade e ainda que precisa primeiro comprovar que construiu para em seguida receber pelo executado.

“Essa parte de solicitação de desembolso antigamente aqui na CGIMP, a gente tinha uma lista, uma planilha de Excel que a gente tinha que fazer a parte do checklist administrativo obra por obra, (...) agora para gente fazer a análise de

desembolso o município tem que solicitar, então não é a gente que vai procurando quem precisa ou não precisa. Enquanto eles não solicitam eu não preciso fazer a análise documental (depoimento de um dos entrevistados).

A utilização de empresas terceirizadas para realização de supervisão *in loco*, também é considerado um aprimoramento na administração, tendo em conta a impossibilidade da CGIMP realizar este tipo de atividade, decorrente do número de pessoas que compõe o quadro de funcionários. Ainda assim, cumpre o determinado pela CGU e utiliza da fiscalização terceirizada como método para controlar a execução das obras.

A fiscalização é uma técnica de controle que visa a comprovar se o objeto dos programas de governo existe, corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido e guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle administrativo são eficientes (BRASIL, 2001).

Notou-se também, que os objetivos específicos: (1) relação custo/benefício e (2) qualificação adequada, treinamento e rodízio de funcionários, que devem ser buscados pelo controle interno administrativo, conforme elencou a CGU, estão no percurso traçado pela CGIMP. Não é possível confirmar que foram alcançados, julgando pela necessidade de realizar um estudo aprofundado no que tange a contratação das empresas.

4.3.2 Responsabilização

A CF de 1988, no Parágrafo Único do Art. 70, determina que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).

Ao observar o que dispõe o artigo citado, verifica-se que a responsabilização deve atingir não somente aqueles que desviam dinheiro público, mas também aqueles que os gerenciam e foram omissos no exercício das suas funções. Neste ponto, o Simec simplifica a averiguação de comportamento inadequado pelos servidores da CGIMP, ao demarcar pelo nome as ações realizadas no sistema.

“Tudo que a gente faz fica no nosso CPF. Então a gente é responsável por tudo isso. Se a gente liberar errado é o nosso CPF. Então a responsabilidade de a gente mandar pro técnico se está tudo ok ou não é a gente. Vamos supor que a gente, eu faça vista grossa e tem um que está com o termo vencido ‘né’ aí sobra

para mim. Por isso que é bem sério essa parte (depoimento de um dos entrevistados).”

Cumprir registrar a mudança de foco dos métodos de controle relacionados com o paradigma da nova gestão pública. A literatura afirma a necessidade de controlar além dos procedimentos, os resultados pretendidos com o objeto pactuado (GUERRA, 2005; CASTRO, 2010; BRASIL, 2016). No caso das obras, aqueles gestores que constroem a escola em terreno inadequado, a exemplo de aterro sanitário ou junto a cemitério, e aqueles que usam da estrutura para alocar a prefeitura ou secretarias municipais também devem ser responsabilizados.

Convém destacar que, mesmo que o controle interno da CGIMP esteja funcionando em perfeitas condições conforme determina a legislação e os estudiosos do assunto, isso não é condição suficiente para garantir a responsabilização daqueles que praticam os atos inadequados.

Ressalta-se então, a capacidade ainda que latente do controle social. A participação da coletividade na implementação das políticas públicas é essencial para o sucesso dos programas sociais, pois são os indivíduos ‘comuns’ que estão na ponta dessa relação (Estado *versus* Sociedade) e possuem informações privilegiadas quanto a real situação que se encontram a prestação do serviço proposto. Tal fato é apoiado no número de resposta aos órgãos de controle que na maioria das vezes são originadas de denúncias do povo.

Ainda assim, indica a existência de obras inacabadas e paralisadas, porém como bem observa um dos entrevistados “*na questão da execução das obras envolvem outros fatores que estão muito aquém tanto da Comap quanto da CGIMP (depoimento de um dos entrevistados)*”.

4.3.3 Transparência

Os administradores e a sociedade precisam de informação, mas algumas vezes elas não existem ou estão dispostas de forma inadequada (CAVALHEIRO; FLORES, 2007; JANUZZI, 2011). Cavalheiros e Flores (2007) ressaltam três conceitos referentes à informação: dados, informação e conhecimento, que quando tratados evoluem para etapas a serem superadas. Os dados são representações (números, sons, imagens) que reunidos transformam-se em informação que ao serem combinadas com regras e ideias convertem-se em conhecimento.

Desta forma, percebe-se a necessidade de aprimoramento nos procedimentos adotados pela CGIMP, especificamente, ao monitorar a execução física das obras. A prática adotada pelas entidades beneficiadas em repetir o percentual executado, oculta a quantidade de obras

paralisadas e emite uma informação inadequada quanto ao número de obras em execução. Especificamente, no Estado analisado verifica-se que das 118 obras, somente quatro encontram-se em execução.

Vale ressaltar que não basta ter a informação, é preciso também que haja transparência dos fatos para viabilizar adoção de medidas pelo controle interno, permitir à sociedade checar se os recursos estão sendo utilizados como deveriam e juntamente com isso poder responsabilizar aqueles que praticam a malversação dos recursos públicos.

Dentro desse contexto, fica evidente a necessidade de consolidar os procedimentos e rotinas adotados pela CGIMP, além de formalizar um entendimento a respeito das restrições e inconformidades. Notou-se a existência de cartilhas, manuais, instruções de trabalho, notas técnicas em lugares dispersos para tratar sobre o mesmo assunto; muitas informações encontram-se registradas nas experiências pessoais de servidores mais antigos, além disso, a equipe diferencia restrições das inconformidades, pelo impedimento ou não de pagamento, o que resulta em subjetividade e desencontros de atos durante a gestão.

4.3.4 Redução de Irregularidades

Cavalheiros e Flores (2007) mencionam que a corrupção tão aparente nos meios de comunicação não é descoberta dos dias atuais. A História narra que desde o surgimento da Humanidade ocorrem atos para burlar a legislação e beneficiar o interesse próprio em detrimento da sociedade.

Como não é possível exterminá-la, os órgãos da administração pública agem com o intuito de minimizá-la, por meio da atuação do controle interno com procedimentos de correção, prevenção, direção, observação de eventos para reduzir as lacunas que impedem a organização de atingir os objetivos propostos.

No ambiente das incumbências da CGIMP, as irregularidades estão relacionadas com: (1) a ausência de documentos exigidos no decorrer da evolução da obra, a exemplo de notas fiscais, boletins de medição, ART; (2) extravio de recursos; (3) falhas técnicas; (4) desvio de finalidade, entre outros.

Pela descrição das funcionalidades existentes no Simec, percebe-se a presença de controles sobre as transações. A implantação da rotina de registro e análise de restrições e inconformidades no sistema tende a diminuir os erros e superar as impropriedades.

Nesta mesma linha, a utilização do painel de produtividade, separado por Estado, com identificação mediante cores dos prazos estipulados para análise e o estabelecimento de metas aos colaboradores auxilia no êxito desta estratégia. Com base nos registros do Estado analisado, confirmou-se a dedicação permanente dos técnicos envolvidos, ao realizarem pelo menos 979 ocorrências (251 restrições com 116 superações; 436 inconformidades com 176 superadas). Registra-se, que as ocorrências podem ser devolvidas inúmeras vezes ao ente para adoção de providências e depois superadas, porém não foi objeto de estudo o histórico de cada evento.

Cabe assinalar como contribuição também para a redução de irregularidades a nova sistemática adotada para liberação de pagamento das parcelas, já analisada em tópicos anteriores.

CAPITULO V – CONCLUSÕES

Esta dissertação procurou compreender até que ponto os mecanismos de controle interno podem contribuir para otimização da utilização de recursos durante a implementação das obras de infraestrutura escolar financiadas pelo FNDE. Pelo estudo da literatura notou-se a capacidade que instrumentos eficazes têm para fortalecer os processos de transparência na administração pública.

Assim Cavalheiros e Flores (2007), Cruz e Glock (2008), Castro (2010) e Januzzi (2013) defendem a institucionalização do controle interno apoiados em procedimentos de monitoramento, fiscalização, rotinas operacionais, dentre outros, de forma a fornecer segurança à execução da política traçada pela organização.

Tendo em vista não constar do Regimento Interno da Autarquia quais mecanismos são utilizados, foi necessário identificá-los e caracterizá-los para analisar sua contribuição. Para tanto, foi realizado estudo de caso único sobre as atividades desenvolvidas pela CGIMP, unidade responsável pelo monitoramento das obras, baseado nas análises das entrevistas realizadas, na literatura, nos documentos e legislações pertinentes ao assunto.

Identificou-se que o FNDE utiliza o Módulo ‘Obras 2.0’ do Simec para acompanhar a implementação das obras de infraestrutura escolar. Esse sistema informatizado foi reconhecidamente premiado e considerado a ferramenta de gestão administrativa dos programas federais. Criado para superar gargalos na gestão da política educacional possibilita tornar disponível em tempo hábil relatórios necessários para avaliar o programa de infraestrutura.

Outros aspectos relevantes do sistema são: a promoção da interação contínua entre os atores envolvidos na gestão das obras e a presença de diversas funcionalidades que são capazes de controlar os fatos financeiros e operacionais.

A análise demonstrou que a utilização de sistemas informatizados para realização das atividades de controle encontra-se em consonância com o preconizado pelas novas vertentes da gestão pública. Considerando a crescente atuação do Estado na promoção de políticas públicas, com a implementação de programas governamentais e conseqüentemente com ampliação dos gastos é imprescindível ter a disposição tempestivamente informações sobre esses investimentos.

Sabe-se que a implementação, é a fase do ciclo de políticas públicas na qual se coloca em prática os objetivos pretendidos pelo governo. Entretanto, num país como o Brasil caracterizado pelo vasto território e por diferenças evidentes na capacidade operacional e

financeira torna-se um grande desafio o sucesso de políticas públicas nacionais, a exemplo, do financiamento de obras de infraestrutura escolar.

Todavia, a institucionalização do controle interno com atuação por meio de métodos eficazes operando diariamente nos procedimentos administrativos pode minimizar erros e solucionar problemas que surgem durante a execução. Esta pesquisa pode ratificar na prática essa suposição, tendo em vista a constatação e, por conseguinte o aperfeiçoamento nas diretrizes e nos meios para realização dos pagamentos das parcelas referentes aos instrumentos pactuados no âmbito da CGIMP.

Outro ponto positivo foi a implementação do painel de produtividade com o estabelecimento de prazos e rotinas, divisões por Estado que otimizaram a gestão e proporcionaram rapidez na operacionalização, com a exclusão de buscas infundadas em gigantescas planilhas de *Excel*.

A utilização das empresas terceirizadas para realização de supervisão *in loco*, prática da iniciativa privada, demonstrou a habilidade da gestão em adaptar procedimentos frente ao quadro reduzidos de funcionários em contraposição a necessidade de fiscalizar mais de vinte mil obras, conforme determinações constantes da legislação.

Em contrapartida, infere-se que as demandas da CGIMP para visitas *in loco* pelas empresas contratadas não são resultantes de planejamento ou pelo menos de uma padronização, a título de exemplo, verificou-se que foram supervisionadas obras em execução, canceladas, paralisadas, que ainda não receberam recursos, que não possuem evolução física e com avanço menor de 10% no decorrer de um ano.

Por outro lado, esta pesquisa verificou que o monitoramento realizado sobre a evolução física das obras apresenta informações equivocadas referentes a real situação em que se encontram os empreendimentos. Descobriu-se que o gráfico inicial que demonstra a situação das obras não configura a verdade dos fatos.

A partir da análise das obras de um Estado da Federação Brasileira, reparou-se que as entidades atualizam as informações sobre a evolução física das obras conforme determina a legislação, contudo com a repetição do último percentual executado e desse modo burlam um possível bloqueio do PAR e ocultam a paralisação das obras.

No entanto, verificou-se que este cenário é de conhecimento da Coordenação Geral e do Tribunal de Contas. Então surge a seguinte questão: o que leva a inércia da CGIMP em implantar

ações no sistema para impedir tal fato? É imprescindível apontar a realidade sobre as obras, “mesmo que os dados revelem aspectos que não se quer divulgar mais amplamente (JANUZZI, 2011, p.43)”. A informação é essencial para o aprimoramento dos programas. É preciso evitar que o Simec se torne somente um banco de dados, no qual se realizam consultas e geram-se relatórios.

Também se notou a falta de acompanhamento quanto aos questionamentos demandados dos órgãos de controle e a atuação extremamente burocrática em detrimento da visão gerencial adotada atualmente pela administração pública, ao analisar somente o que foi perguntado. Considerando que a entidade possui várias obras e uma está sendo questionada sobre possíveis irregularidades, é muito provável que as outras obras também possuam impropriedades.

Diante das evidências, entendeu-se que o mecanismo de controle interno administrativo conjugado com os procedimentos adotados pela CGIMP para acompanhar a execução das obras de infraestrutura escolar contribuem na gestão e controle dos recursos públicos. Apesar disso, existem estratégias que precisam ser aperfeiçoadas.

No rol de limitações da pesquisa, encontra-se a falta de uniformidade na literatura para descrever os mecanismos e os métodos de controle interno administrativo no âmbito da administração pública. Percebeu-se uma generalização dos termos. No entanto, entre a equipe da CGIMP, comprovou-se por meio das entrevistas realizadas, de forma unânime, que o mecanismo de controle utilizado pela Coordenação é o Simec. Assim, através dele foram instituídas metodologias para execução das suas atribuições.

Outra limitação encontrada foi não ter realizado entrevista com a maioria dos funcionários da CGIMP em decorrência da ausência e até de alocação em outras atividades que não as rotineiras da Coordenação. Um terceiro limitador foi a incapacidade operacional da pesquisadora em realizar análise da atuação da CGIMP em outro Estado da Federação, haja vista a quantidade de obras e procedimentos inerentes a esta tática, que não é realizada por relatórios e sim por consultas individuais a cada obra.

Quanto às contribuições dessa dissertação, cita-se primeiramente a constatação da existência de instrumentos de controle utilizados pela CGIMP na implementação das obras de infraestrutura escolar. Nesse mesmo sentido, confirmou a adaptação de métodos para otimizar o gerenciamento dos programas. A terceira contribuição é a identificação de lacunas que precisam ser preenchidas para favorecer os atos de gestão.

Uma das propostas para futuras pesquisas é investigar o resultado da atuação das empresas de supervisão *in loco*, para analisar até que ponto a quantidade de demandas solicitadas pela CGIMP estão contribuindo no aperfeiçoamento da gestão, bem como averiguar a relação custo-benefício desta atividade. Além do mais, outra proposta é verificar o porquê da presença significativa de obras canceladas pelas entidades.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: O Plano de Ações Articuladas. **Caderno de Pesquisa**. São Paulo: [s.n.], 2008, v.38, n.135. p. 779-796. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742008000300012&script=sci_arttext>. Acesso em: 23 set. 2015.

ALBUQUERQUE, J.M. Avaliação dos controles internos de uma instituição pública de ensino superior à luz da metodologia MCDA – construtivista. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 8, n. 5, p. 129-150, 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2011v8n15p129>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

ATTIE, W. **Auditoria interna**. São Paulo: Atlas, 1987.

BALBE, R. S. **Controle interno e o foco nos resultados**. 1. ed. Belo Horizonte/MG: Fórum, 2013.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BEUREN, I. M.; ZONATTO, V. C. S. Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/33340/32151>>. Acesso em 05 jan. 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 11 set. 2015.

_____. Congresso Nacional. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 11 set. 2015.

_____. Congresso Nacional. Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: 1938. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. Congresso Nacional. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 16 set. 2015.

_____. Congresso Nacional. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 22 set. 2015.

_____. Congresso Nacional. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 28 set. 2015.

_____. Congresso Nacional. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. Congresso Nacional. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 29 set. 2015.

_____. Congresso Nacional. Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 28 set. 2015.

_____. Congresso Nacional. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: 2012. Disponível em: <https://www.fn.de.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=LEI&num_ato=00012695&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=NI>. Acesso em: 10 abr. 2017.

_____. Congresso Nacional. Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 2011. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-507-de-24-de-novembro-de-2011>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Controladoria Geral da União. Portaria nº 677, de 10 de março de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/regimento-interno-cgu-2017.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria Geral da União. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: 2006. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa Gespública, Modelo de excelência da gestão pública – Guia de inovação e melhoria do Sistema de Gestão da Administração Pública, Brasília, 2013.

BUENO, R. L. P.; DE BRELÀZ, G.; SALINAS, N. S. C. Administração pública brasileira no século 21: seis grandes desafios. **Revista do Serviço Público**, v. 67, p. 7-28, 2016. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/108/showToc>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BULIGON, D. **O controle interno na administração pública como instrumento de governança e governabilidade na gestão dos municípios paraenses**. Curitiba, PR: 2012. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2012. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/380/1/CT_PPGPGP_M_Buligon,%20Diego_2012.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2015.

CALIXTO, E. U.; VELÁSQUEZ, M. D. P. Sistema de controle interno na administração pública federal. **Revista eletrônica de contabilidade**. 2005. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/contabilidade/article/download/63/3660>>. Acesso em: 19 set. 2015.

CASTRO, P. D. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. Integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CASTRO, R. B. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. **XXX Encontro anual da ANPAD**, Salvador, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

CAVALHEIROS, J. B.; FLORES, P. C. **A organização do sistema de controle interno municipal**. 4. ed. Porto Alegre: Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, 2007.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 993-1016, ago 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000400005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 10 jan. 2016.

CHAVES, M.; FRANZOSI, E.; GARCIA, A. Simec: uma mudança na cultura de gestão. In: MESQUITA, C. S. F.; BRETAS, N. L. (Org.). **Panorama da Interoperabilidade no Brasil**. Brasília: MP/SLTI, 2010. p. 201-211. Disponível em: <https://www.governoeletronico.gov.br/Plone/documentos-e-arquivos/E_ping_WEB_27_08.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2017.

CINTRÃO, L. P.; BIZELLI, J. L. Sistemas de informação governamental para monitoramento e avaliação das políticas públicas: quadro de desafios e perspectivas de avanços. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, v. 1, n. 5, p. 48-59, 2013.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: 2001. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2015.

_____. Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão. Brasília: CGU, 2013.

Disponível em:

<<http://www.portaltransparencia.gov.br/controlesocial/documentos/ManualIntegridade.pdf>>.

Acesso em: 06 nov. 2015.

_____. Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno. Brasília: CGU, 2014.

Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/publicacao_seminario-internacional-de-auditoria-e-controle-interno.pdf>.

Acesso em: 11 jun. 2017.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRUZ, F.; GLOCK, J. O. **Controle Interno nos Municípios**. Orientação para a Implantação e Relacionamento com os Tribunais de Contas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, E. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 1, p. 23 – 48, 2009. Disponível em: < <http://www.en.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/democraciadigital/dinizetal2009.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FERREIRA, E. B. Federalismo e planejamento educacional no exercício do PAR. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 602-623, 2014. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cp/v44n153/a07v44n153.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2015.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE.

Resolução/CD/FNDE/Nº 29, de 20 de junho de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: 2007. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000029&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=FNDE/MEC>. Acesso em: 23 set. 2015.

_____. Resolução/CD/FNDE/Nº 6, de 24 de abril de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: 2007. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000006&seq_ato=000&vlr_ano=2007&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 13 fev. 2017.

_____. Resolução/CD/FNDE/Nº 24, de 2 de julho de 2012. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: 2012. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000024&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=FNDE/MEC>

po=RES&num_ato=00000024&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 10 abr. 2017.

_____. Cartilha Obras Convencionais. Brasília, 2014.

_____. Instrução de Trabalho 02. Brasília, 2014.

GRAEF, A. Articulação federativa na prestação de serviços sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 1, p. 35-66, 2010. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1653>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

GUERRA, E. M. **Os controles externo e interno da administração pública**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte/MG: Fórum, 2005.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública**. Seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro/RJ: Elsevier, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Boletim de Políticas Sociais** – acompanhamento e análise nº 13, edição especial 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5776&Itemid=9>. Acesso em: 18 mar. 2015.

_____. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (Org.). Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12318&catid=266>. Acesso em: 19 mar. 2015.

_____. **A atuação dos controles interno e externo ao executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil**. OLIVIERI, C. (Org.). Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28946>. Acesso em: 10 mar. 2017.

JANUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 25, n.58, p. 22-42, 2014. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/2916>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

_____. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 1, jan-jun, 2013. Disponível em: < <http://redebrasileirademea.ning.com/profiles/blogs/monitoramento-analitico-como>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, Dec. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2015.

LIMA, P. D. B. **A excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégia do Gespública**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

LOTTA, G. S.; FARIAS, G. S.; RIBEIRO, E. R. Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC): uso e impactos na cultura administrativa no município de São Bernardo do Campo. **Temas de Administração Pública**, v. 9, n. 2, 2015. Disponível em: < <http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/7188/5387>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

MAIA, L. V. A.; SILVA, M. S.; SALVIANO, V. M. **O monitoramento das prioridades de governo no Ministério do Planejamento**. 2013. Disponível em: < <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/953>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

MARÇOLA, C. Auditoria interna como instrumento de controle social na administração pública. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 1, p. 75 – 87, 2014. Disponível em: < <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/62>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

MARTINS, G. A. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações – RCO**, São Paulo, v. 2, n. 2, p.8, jan./abr. 2008. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/rco/article/view/34702>>. Acesso em: 05 dez. 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, 2007. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2015.

_____. Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos estados e Distrito Federal (2011-2014). Brasília, novembro/2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9399-manualelaboracao-par-estadual-1114-pdf&category_slug=novembro-2011-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 03 nov. 2011.

_____. Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC). Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/login.php>>.

MEIRELLES, H. L.; ALEIXO, D. B.; FILHO, J. E. B. **Direito administrativo brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MONTEIRO, R. P. Análise do sistema de controle interno no Brasil: objetivos, importância e barreiras para sua implantação. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v.12, n. 25, p.159-188, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2015v12n25p159>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v15n4/a10v15n4>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

NETO, J. J. S. et al. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 24, n. 54, p. 78-99, 2013. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/1903>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

NETO, J. J. S. et al. A infraestrutura das escolas públicas brasileiras de pequeno porte. **Revista do Serviço Público**, v.64, n. 3, p.377-391, 2014. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/129>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-88, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

OLIVIERI, C. **A lógica política do controle interno.** O monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro. FAPESP, 2010.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, 2009.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

PIRES, R. R. C. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática.** Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

RAMOS, J. L. R. R. Implementação de programas federais e descentralização de políticas públicas: um estudo de casos no contexto do Proinfância. 2011. 175f. Originalmente apresentada como dissertação ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília. Disponível em:

<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9522/1/2011_JorgeLuizRochaReghiniRamos.pdf>.

Acesso em: 16 dez. 2015.

REZENDE, L. M. **Monitoramento e Avaliação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância: uma proposta metodológica.** 2013. 177 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

REZENDE, L. M.; JANNUZZI, P. M. Monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação: proposta de aprimoramento do Ideb e de painel de indicadores. 2008. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 59, n. 2, p. 121-150. Disponível em:

<<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1446/2008%20Vol.59,n.2%20Rezende%20e%20Jannuzzi.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

SANTANA, A. R. **A proteção dos recursos públicos fundada nos mecanismos de controle e nos instrumentos de fiscalização pública.** 2011. 38f. Trabalho de conclusão de curso (Especialista em Auditoria e Controle Governamental) – Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2435917.PDF>>. Acesso em: 19 set. 2015.

SANTANA, C. C. A. **O modelo gerencial do controle interno governamental: as melhores práticas de Pernambuco.** 2010. 111f. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/7763>>. Acesso em: 22 dez. 2015.

SANTANA, L. T. **O plano de ações articuladas nos municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise.** Rio Claro, SP: 2011. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Instituto de Biociências do Campus de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2011. Disponível em: <http://base.repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/90097/santana_lt_me_rcla.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 dez. 2015.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Coletânea Políticas Públicas.** Brasília: ENAP, 2006. v. 01 p. 21-42. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2857>. Acesso em: 13 set. 2015.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1231-1255, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/24529/1/S0101-73302007000300027.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2015.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo/SP: Cengage Learning, 2013.

SERRA, A. **Modelo aberto de gestão para resultados no setor público.** Tradução de Ernesto Montes-Brandley y Estayes. Natal/RN: SEARH/RN, 2008.

SIMIONI, C. A qualidade do gasto público no âmbito estadual e o papel dos órgãos de controle. In: MACHADO, E. (Org.). **Controle da administração pública.** São Paulo: FGV Direito SP, 2014. 184 p. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13313>>. Acesso em: 09 set. 2015.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 10 out. 2015.

SOUZA, D. B.; ALCANTARA, A. B.; VASCONCELOS, M. C. C. Diagnósticos locais do Plano de Ações Articuladas: uma análise de sua confiabilidade. **Educação**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, 2014. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/16432>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública. Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos

países. 2009. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056688.pdf>>. Acesso em: 16 de dez. 2015.

_____. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/regimentos-internos.htm>>. Acesso em: 06 nov. 2015.

UNGARO, G. G. A qualidade do gasto público no âmbito estadual e o papel dos órgãos de controle. In: MACHADO, E. (Org.). **Controle da administração pública**. São Paulo: FGV Direito SP, 2014. 184 p. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13313>>. Acesso em: 09 set. 2015.

VASCONCELOS, M. T. C. et al. Funcionalidade do controle interno nos municípios: um estudo nas prefeituras de uma região metropolitana do nordeste brasileiro. *Advances in Scientific and Applied Accounting*. São Paulo, v.5, n.2, p. 201-221, 2012. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/14553/funcionalidade-do-controle-interno-nos-municipios--um-estudo-nas-prefeituras-de-uma-regiao-metropolitana-do-nordeste-brasileiro>> . Acesso em: 02 mar. 2017.

WU, X. et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014. 160 p. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/documents/586010/604366/Guia+de+Pol%C3%ADticas+P%C3%ABlicas+Gerenciando+Processos.pdf/afcf588e-d510-41eb-bfb7-049fcd6f549>>. Acesso em: 17 set. 2015.

YIN, R. K. **Estudo de caso: Planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZYMLER, B. **Direito administrativo e controle**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

APÊNDICE – PROTOCOLO DE ENTREVISTA

Data:

Hora:

Local:

Entrevistado:

Data de entrada no FNDE:

Data de lotação na unidade/na função em que ocupa:

Observações:

1. Quais atividades você realiza diariamente?
2. Como são executadas essas atividades?
3. Quais os instrumentos que você utiliza para desenvolver essas atividades?
4. E na sua concepção, você acha que a CGIMP consegue realizar o controle sobre a execução das obras?