

# Controle social e o indivíduo: o caso do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE)

## Social control and the individual: the case of the National Fund for the Development of Education (FNDE)

PILATTI, Luiz Alberto<sup>1</sup>  
IMAMURA, Marcos M<sup>2</sup>  
PEREIRA, Gabrielly de Q<sup>3</sup>

### Resumo

O presente estudo objetiva analisar a eficácia do controle social no Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE). Trata-se de um estudo de caso de procedimento documental e abordagem qualitativa. Os dados levantados foram submetidos à técnica da análise de conteúdo. Constatou-se que o controle social, apesar de aparecer no discurso do FNDE, apresenta eficácia bastante limitada. A estrutura interna de controle, necessária para o controle social, é insuficiente. Conclui-se que a voz do indivíduo nem sempre é escutada.

**Palavras-chave:** Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), controle, controle social

### Abstract

This study aims to analyze the effectiveness of social control in the National Fund for the Development of Education (FNDE). It is a case study of documental procedure and qualitative approach. The collected data were submitted to the content analysis technique. It was found that social control, despite appearing in the FNDE discourse, has a very limited effectiveness. The internal control structure necessary for social control is insufficient. It is concluded that the individual's voice is not always heard.

**Keywords:** National Fund for the Development of Education (FNDE), control, social control

## 1. Introdução

Na Constituição Cidadã de 1988, no art. 6º, a educação é elencada como o primeiro dos direitos sociais (Constituição, 1988). No art. 205 é firmada como um direito de todos e dever do Estado e da família (Constituição, 1988). Os objetivos traçados são o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. Ainda no art. 6º é estabelecido como papel da sociedade o de colaborar na promoção e no incentivo à educação (Constituição, 1988). Para o atingimento dos objetivos, o texto constitucional produz mediações como a gratuidade, a garantia do padrão de qualidade, o financiamento, a obrigatoriedade e a valorização docente.

O texto constitucional trata também, no art. 214, do Plano Nacional de Educação (PNE), com duração plurianual, visando a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade de

<sup>1</sup> Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Brasil. lapilatti@utfpr.edu.br

<sup>2</sup> Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Brasil. imamura@utfpr.edu.br

<sup>3</sup> Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Brasil. gabriellyp@alunos.utfpr.edu.br

ensino, a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do Brasil (Constituição, 1988). O PNE 2014-2024, em diferentes momentos, garante a ampla participação de representantes da sociedade civil organizada na sistematização, monitoramento e avaliação do Plano. A sociedade civil organizada é trazida para o interior do PNE pelo Fórum Nacional de Educação (FNE) (Lei nº 13.005, 2014).

No preconizado para a educação pela Constituição Cidadã, o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) tem papel fundamental na consecução do estabelecido. Criado como Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), através de Lei nº 5.537 (1968), e transformado no FNDE, pelo Decreto-Lei n. 872 (1969), a autarquia tem a responsabilidade da execução das políticas educacionais do Ministério da Educação. O FNDE, desde sua criação, é referência na educação brasileira com a execução de projetos e programas. É, também, referência de inovação no modelo de compras governamentais.

A função de execução da autarquia exige elevado nível de controle. Com a perspectiva proposta por Przeworski (1985) na teoria do agente principal, de que o cidadão, agente principal, deve controlar os políticos e, os políticos, por sua vez, devem controlar os burocratas. A abordagem produz a "lógica dos leques de controle" ao distinguir o espaço público do privado e, dentro do espaço público, o espaço público estatal do espaço público não-estatal (VIEIRA, 1999). O objeto do presente é um dos mecanismos de controle, o menos efetivo entre os três existentes, o controle social. Trata-se de um espaço historicamente complexo e impermeável à participação. O controle social é cingido de entraves burocráticos e limitado, principalmente, por acontecer a posteriori. A participação individual é ainda mais limitada.

Apesar da indiscutível importância do FNDE, pouquíssimos estudos têm como objeto a autarquia federal. Em busca na base internacional Web of Science (WoS), realizada em 19 de setembro de 2021, com a utilização do descritor "Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação", obteve-se o relato de 16 artigos originais. Com o filtro "2016-2021", o número de relatos foi sete. Destes, apenas três jogaram luzes sobre o FNDE. O Programa Nacional de Alimentação Escolar em escolas públicas municipais é utilizado como caso no estudo de Pedraza et al. (2017). Os outros dois estudos utilizaram o modelo de escola-padrão do FNDE para discutir os espaços escolares indígenas no Brasil (Zanin et al., 2018) e questões acústicas das salas que têm influência na voz do professor (PINHEIRO et al., 2017).

Na mais importante base nacional, a *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) Brasil, em 19 de setembro de 2021, com os mesmos descritores utilizados na busca internacional, foram relatados 23 estudos. Com o filtro "2016-2021", o número de relatos é oito. Destes, sete efetivamente mencionam o FNDE. Sendo dois estudos de caso, um que utiliza as obras do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) para a elaboração de proposta metodológica para a melhoria no processo de monitoramento de obras públicas utilizando o gerenciamento da qualidade (DAL'BOSCO; AQUERE, 2021) e outro que trata da aquisição de alimentos da agricultura familiar e alimentos orgânicos no interior do Programa Nacional de Alimentação Escolar por municípios de Santa Catarina (CASTELLANI et al., 2017). Os outros cinco estudos têm como limite utilizar o FNDE como fonte para o levantamento de dados (BORGHI; BERTAGNA, 2016; CECCON; DRABACH, 2020; CUNHA et al., 2019; FERREIRA et al., 2019; SCHIVANI et al., 2020).

Em busca livre no *Google Scholar*, realizada em 21 de setembro de 2021, com o mesmo descritor e usando o filtro "classificar por relevância", foram relatados 1.020 resultados. Dos resultados, chama a atenção o baixíssimo número de citações recebidas pelos artigos mais relevantes. O artigo mais citado recebeu irrisórias 14 citações.

O fenômeno delimitado é o FNDE, com a avaliação documental entre 2017 e 2020, tematizando o controle social na perspectiva do indivíduo. Com estes limites e respaldado na importância do FNDE para a educação brasileira

e de suas características inovadoras, o presente estudo tem por objetivo analisar a eficácia do controle social no órgão.

## 2. Controle e Controle social

De conotação negativa, a ideia secular de controle é atual. A necessidade de controle já estava presente nos escritos de Thomas Hobbes, em *Leviatã*, no século XVII. Partindo do princípio de que parcela importante dos indivíduos é má por natureza (*homo homini lúpus*), Hobbes (1999), enxergou a necessidade de determinado nível de controle para a convivência harmônica.

Norbet Elias (1994a; 1994b), em *O processo civilizador*, colocou o controle no elemento central na análise do surgimento das configurações sociais através da psicogenia e da sociogenia. A psicogenia tem relação com o desenvolvimento de longa duração das estruturas psíquicas e as modificações do comportamento humano. Nos meandros da psicogenia, Elias se debruçou no exame das estruturas e dos mecanismos de regulação e de controle das emoções e na formação social do superego. No processo encontra-se a transição dos mecanismos de coação exteriores para mecanismos interiores, uma espécie de internalização, disciplinarização de si. A sociogenia esboça o desenvolvimento de longa duração das estruturas sociais. No desenvolvimento, o processo civilizacional foi determinante para a formação e a consolidação do Estado moderno. Trata-se de um processo de centralização em direção da monopolização dos territórios, da tributação e do uso da violência, o que passou a determinar um crescente grau de dependência e funcionalidade, regulação, coordenação e interação dos processos sociais. No Estado moderno, os governantes exercem controle sobre os instrumentos de violência legítima, legal, enquanto se detém a evitar a violência ilegítima ou ilegal no resto da sociedade (ELIAS, 1994). Como consequência social, cada indivíduo está exposto às pressões dos demais e do controle social (ELIAS, 1994).

Outras aproximações são possíveis com a ideário de controle. Uma delas está presente em alguns atributos do conceito de dominação proposto por Max Weber. Mas, para além das abstrações, foi Michel Foucault, em *Vigiar e punir*, que dedicou atenção ao controle externo e interno na realidade empírica. Para Foucault (1987), a conformação de um indivíduo dócil, útil e subserviente à ordem estabelecida só é possível com processos disciplinadores do corpo e da mente. Os locais examinados na construção feita por Foucault, além das prisões, foram escolas e quartéis. Em comum nestes locais, o controle do indivíduo pela instituição e a transformação do disciplinado em um indivíduo dócil e útil socialmente quando processo é bem-sucedido.

Como ponto nodal nos escritos de Hobbes, Elias, Weber e Foucault, que o controle é próprio de um processo socialmente construído na direção do autocontrole. Com o autocontrole, os indivíduos tornam-se previsíveis e ajustados as regras e preceitos vigentes. Em última instância, está se falando de um processo civilizacional.

Enquanto república federativa, o Brasil tem no estado de direito os alicerces da coisa pública. Entre as bases principiológicas constitucionais que servem como garantia da democracia e da república está o controle dos atos decorrentes das competências institucionais dos diferentes poderes do Estado. Na constituição, os órgãos de controle e o poder fiscalizatório social destes atos cabem, respectivamente, para órgãos constituídos e aos cidadãos, e são internos, externos e sociais.

O controle externo das contas públicas nos órgãos constituídos é pulverizado entre todos os poderes, e deve ocorrer de forma complementar. Em termos constitucionais, são os Tribunais de Contas, da União, dos Estados e dos Municípios, quando existirem, que possuem maior ingerência no Poder Executivo em função da responsabilidade deste poder por leis e planos orçamentários.

Os Tribunais de Contas, apesar da condição de auxiliar, não estão vinculados ao Poder Legislativo. Como principais papéis dos Tribunais com este Poder, a fiscalização e o fornecimento de subsídios principalmente nas questões técnicas.

No art. 70 da Constituição Federal, o exercício do controle externo está definido na Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária. Neste mesmo artigo é estabelecido que “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional” (Constituição, 1988). De forma complementar, no mesmo parágrafo, é atribuída ao controle interno de cada poder a fiscalização.

No art. 74 é tratado do controle interno dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. As finalidades estabelecidas no texto constitucional são:

- I. avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II. comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III. exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV. apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (Constituição, 1988).

No artigo, ainda, é atribuída aos responsáveis pelo controle interno a obrigação de dar ciência ao Tribunal de Contas da União (TCU) de qualquer irregularidade ou ilegalidade que tenham conhecimento e é facultado a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, como parte legítima, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o TCU.

A constituição estabelece ainda, pautada na autotutela, a determinação dos órgãos internos de controle nos poderes de Estado (Constituição, 1988). No âmbito da administração pública federal os poderes fiscalizatórios são desconcentrados em Ouvidorias, Corregedorias de Controle Interno de Gestão, Auditorias etc. As instâncias representam filtros internos necessários para a gestão de riscos e para o controle externo, possibilitando a mitigação da ocorrência de condutas ilícitas ou ímprobas.

Com o preceito válido de que a coisa pública pertence ao povo, e não ao agente público, o Sistema de Controle Social é fixado na premissa denominada cidadania. A cidadania é, nos termos do inciso II do art. 1º da Constituição Federal, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. A ideia de cidadania ganha ainda mais concretude com a menção no texto constitucional de que o poder emana do povo, mesmo este sendo representativo (Constituição, 1988).

Na Constituição Cidadã, o exercício do direito ao controle social é conformado em diferentes locais. No art. 5º: no inciso XXXIII, que dispõe que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”; no inciso XXXIV do mesmo artigo que assegura a todos:

[...] independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal (Constituição, 1988).

No art. 5º, ainda, está manifestada a ingerência do Poder Judiciário, quando requerido, nos casos de lesão ou ameaça a direito. Com a possibilidade de o controle social produzir morosidade nos procedimentos, o inciso LXXVIII assegura para todos a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. No art. 37 é estabelecido que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (Constituição, 1988), nas formas disciplinadas da lei, a participação do usuário para:

- I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
- II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
- III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (Constituição, 1988).

Decorrente do prescrito, o controle social abrange a fiscalização da atividade financeira dos órgãos e das entidades públicas pelos cidadãos e demais interessados.

Falando especificamente do controle social, foco do presente estudo, é possível distinguir duas formas: a externa e a interna. Para Bobbio (2004), a primeira forma tem ligação com ferramentas de intervenção direta que são utilizadas quando o indivíduo desvia a uniformidade do comportamento estabelecido. A segunda forma tem ligação com a disciplinarização do indivíduo pelo meio social. Aquilo que é considerado essencial é introjetado por este meio na identidade do indivíduo de maneira que possa pautar suas ações pelo conjunto de normativas socialmente aceitas. Nesta direção, Bobbio (2004) esclarece que os mecanismos internos não produzem ameaças externas para os indivíduos, e sim a interiorização do controle.

Em outra perspectiva, o controle social pode ser visto como a dominação. Bobbio (2004) argumenta que o Estado, principal responsável pelo controle social, com o uso de seu capital simbólico, através da instrumentalidade da mass media, da escola e de outros canais com alcance equivalente, transmite os ideários da classe dominante para a manutenção da estratificação já estabelecida. Assim, o controle social ganha contornos de dominação e de exploração, sem produzir liberdade e igualdade, e a cidadania ativa é bloqueada.

O controle social, na realidade concreta, normalmente é exercido por organizações da sociedade civil organizada que, para serem eficaz, necessitam de um espaço nem sempre existente nos canais de comunicação. O controle social pode, também, ocorrer no plano individual, mas de forma limitada, com a participação direta do usuário em sistemas como as ouvidorias e as linhas diretas de denúncia.

Para a Controladoria-Geral da União (CGU) (2021):

[...] cada cidadão possui fundamental importância na tarefa de participar da gestão e de exercer o controle social das políticas públicas e dos recursos nelas investidos. Com a ajuda da sociedade, será mais fácil controlar os gastos dos governos em todo Brasil.

O controle social pressupõe a efetiva participação da sociedade, não só na fiscalização da aplicação dos recursos públicos como também na formulação e no acompanhamento da implementação de políticas.

Um controle social ativo e pulsante permite uma maior participação cidadã, o que contribui para a consolidação da democracia em nosso país.

Estimular o controle social implica incentivar a sociedade a participar da vida pública em todas as nuances, enfatizando o viver coletivo e a busca pelo bem-estar comum. É importante que os governos estimulem e fortaleçam a participação de uma multiplicidade de atores na gestão pública, pluralizando as vozes no espaço público e possibilitando a construção de uma Administração mais eficiente, aberta e democrática.

Ainda que desejável, as arenas de debate e de reflexão na esfera do controle social são timidamente proporcionadas para a sociedade civil organizada e quase não materializadas no plano individual. No Estado burocrata e decisor que administra a coisa pública, os controles externos e internos avançaram de forma importante e sistematicamente foram sofisticados. Os mesmos avanços não são registrados no controle, que é permeado de entraves para sua efetividade no Brasil contemporâneo. Tem-se, assim, um notório desbalanceamento entre as três formas de controle.

### 3. Método

Trata-se de um estudo que do ponto de vista do objeto se classifica como bibliográfica. Em função da abordagem do problema, o estudo caracteriza-se como qualitativo. O procedimento técnico adotado é do estudo de caso. O desenvolvimento do estudo de caso seguiu as três etapas previstas por Yin (2001): definição e planejamento; preparação, coleta e análise; análise e conclusão.

O corpus de pesquisa foi constituído pelos Relatórios de Gestão do FNDE de 2017 até 2020, o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT) 2020, legislação pertinente e informações do sítio do órgão na rede mundial de computadores.

Os dados levantados foram submetidos à técnica da análise de conteúdo dentro dos parâmetros propostos por Bardin (2016). Convergente com o prescrito no modelo, foram percorridos os seguintes passos: recorte dos discursos e documentos em unidades de registro (palavras, frases, parágrafos) agrupando-os tematicamente em categorias iniciais e finais; das quatro categorias iniciais (ação estruturante, Descrição estatutária ou de processo/programa, funcionamento e relatório da Auditoria) foram extraídas três categorias finais: repartição descritiva, repartição de ações e auditoria. As categorias finais serviram para o tratamento dos resultados, inferência e interpretação dos dados significativos e válidos na direção dos objetivos previstos.

### 4. Resultados

Foram extraídos dos Relatórios de Gestão do FNDE dos anos de 2017, 2018 e 2019 excertos que utilizam o termo controle social (Quadros 1, 2, 3 e 4).

**Quadro 1**

Excertos com o termo controle social no Relatório de Gestão do FNDE 2017 e categorias

| EXCERTO  | CATEGORIA INICIAL                             |
|--|---|
| <u>CACS-Fundeb. Nota de rodapé</u> O Conselho de Acompanhamento e <b>Controle Social</b> do Fundeb (CACS-FUNDEB) é um órgão dirigente cujos membros têm poderes idênticos (colegiado), formado por representações sociais variadas. (p. 33; 88)  | Descrição estatutária ou de processo/programa |
| <u>Programa Formação pela Escola</u> O Programa Formação pela Escola (FPE) visa oferecer formação continuada, na modalidade a distância, a agentes e parceiros envolvidos com a execução, o monitoramento, a avaliação, a prestação de contas e o <b>controle social</b> dos programas, projetos e ações educacionais financiados pelo FNDE. (p. 34) | Descrição estatutária ou de processo/programa |

| EXCERTO  | CATEGORIA INICIAL      |
|--|------------------------|
| <p><u>Desempenho operacional</u> A perspectiva “Processos Internos” manteve-se ao longo de todo o ciclo constituída por onze objetivos e dezoito indicadores. Essa perspectiva inclui ações dos macroprocessos finalísticos e de apoio, que tratam das principais temáticas da Autarquia relacionadas às de assistência técnica e financeira aos entes governamentais, de comunicação e relacionamento, do uso de tecnologias integradas, de formação de gestores e <b>incentivo ao controle social</b>, de financiamento estudantil, de gestão de programas, ações educacionais e compras governamentais, de monitoramento e prestação de contas. Observou-se um bom alinhamento entre resultados e metas previstas para os indicadores dessa perspectiva no período de apuração, fato que poderá favorecer a continuidade de alguns desses instrumentos de mensuração para o próximo ciclo estratégico, sobretudo os classificados como de eficácia. (p. 53)</p> | Ação estruturante      |
| <p><u>Boas práticas de gestão</u> Já, no âmbito do <b>controle social</b>, foram realizados <b>encontros técnicos do Pnae</b>, em parceria com as Secretarias Estaduais de Educação, nas localidades que recebem esse evento. Esses encontros, por sua vez, foram idealizados com o objetivo de criar um espaço qualificado de discussão voltado aos atores envolvidos no Pnae e visaram estimular a integração entre aqueles que atuam diretamente na execução das ações intersetoriais que compõem o Programa, fortalecendo a sua gestão e minimizando as eventuais fragilidades. (p. 73-74)</p>   | Ação estruturante      |
| <p><u>Boas práticas de gestão</u> Ainda no âmbito do <b>controle social</b>, o TCU em parceria com o FNDE, elaborou, em 2017, a <b>Cartilha para Conselheiros do Pnae</b>, que está disponível no portal o FNDE, por meio do endereço eletrônico <a href="http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-area-para-gestores/pnae-manuaiscartilhas/item/11037-cartilha-para-conselheiros-do-programa-nacional-de-alimentacao-c3a7-c3a3o-escolar-pnae">http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-area-para-gestores/pnae-manuaiscartilhas/item/11037-cartilha-para-conselheiros-do-programa-nacional-de-alimentacao-c3a7-c3a3o-escolar-pnae</a>. (p. 74)</p>  | Ação estruturante      |
| <p><u>Parceiros Nacional</u> A proposta prevê a conversão de 2 cursos interativos com mídias digitais e vídeos para formato linear em PDF, assim como a criação de uma ferramenta que possa gerenciar o número de tentativas de respostas nas avaliações e o suporte tecnológico da plataforma durante vigência da parceria. Além disso, o produto oferece uma ferramenta dentro do conteúdo dos cursos interativos produzidos capaz de gerar questões randômicas para avaliação. Ressalta-se, ainda, que a iniciativa contribuiu com a formação de atores sociais a fim de aperfeiçoar e <b>estimular o controle social</b> e a gestão do processo de aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, aprimorando as propostas, a execução, o acompanhamento e a prestação de contas no âmbito do Pnae. (p. 78)</p>   | Ação estruturante      |
| <p><u>Programa Formação pela Escola</u> O Programa Formação pela Escola (FPE) visa <b>oferecer formação continuada</b>, na modalidade a distância, a agentes e parceiros envolvidos com a execução, o monitoramento, a avaliação, a prestação de contas e o <b>controle social</b> dos programas, projetos e ações educacionais financiados pelo FNDE. (p. 111)</p>  | Ação estruturante      |
| <p><u>Pronatec prisional</u> Ainda, no exercício de 2017, a Autarquia <b>transferiu recursos</b> aos estados que se comprometeram a ofertar cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional às pessoas privadas de liberdade, egressas do sistema prisional, em cumprimento de penas alternativas, restritivas de direitos ou medidas cautelares e ainda seus respectivos familiares, em uma modalidade da Bolsa-Formação denominada Pronatec Prisional. Os créditos orçamentários de R\$ 48 milhões foram descentralizados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ), por meio da ação orçamentária 20UG – Reintegração Social, Alternativas Penais e <b>Controle Social</b>, ao FNDE, que, por 117 FNDE – RELATÓRIO DE GESTÃO 2017 sua vez, repassou aos estados R\$ 38,91 milhões para a execução da modalidade Prisional. (p. 116-117)</p>  | Ação estruturante      |
| <p><u>Relatórios de Auditoria Interna (2017)</u> Relatórios de Auditoria Interna (2017) Auditoria: Pnae (<b>avaliação</b> das ferramentas de controle interno da Gestão Financeira, Monitoramento e <b>Controle Social</b> dos recursos transferidos pelo FNDE) (p. 148)</p>   | Relatório de Auditoria |

| EXCERTO   | CATEGORIA INICIAL                             |
|---|---|
| <u>Relatórios de Auditoria Interna (2017)</u> Auditoria: Proinfância ( <b>avaliação</b> das ferramentas de controle interno da Gestão Financeira, Monitoramento, Contingenciamento e <b>Controle Social dos recursos transferidos pelo FNDE</b> ) (p. 148)  | Relatório de Auditoria                        |
| <u>Atividades de fiscalização</u> Em relação ao Pnae, dentre as “ <b>Falhas relativas à implementação do Controle Social</b> ”, destacam-se a ausência de apoio logístico ao Conselho, a falta de capacitação e/ou orientação dos conselheiros e a não emissão do parecer sobre as prestações de contas do Programa. Entre as “Falhas diversas na implementação de normas de execução do Programa”, destacaram-se a atuação deficiente do nutricionista responsável pelo Programa, ausência da realização dos testes de aceitabilidade do cardápio e o Descumprimento das diretrizes do Programa quanto à agricultura familiar. Dentre as “Falhas diversas na execução financeira dos recursos”, destaca-se a “realização de despesas incompatíveis com o objeto do programa”. (p. 151)   | Relatório de Auditoria                        |
| <u>Principais Falhas Observadas nas Fiscalizações – Pnae (2017)</u> Constatação: <b>Falhas na implementação do Controle Social</b> n=31; 39,74%. (p. 151)   | Relatório de Auditoria                        |
| <u>Principais Falhas Observadas nas Fiscalizações – Pnate (2017)</u> Constatação: <b>Falhas na implementação do Controle Social</b> n=26; 37,14%. (p. 151)  | Relatório de Auditoria                        |
| <u>Atividades de fiscalização</u> Também em relação ao Pnate, dentre as “ <b>Falhas relativas à implementação do Controle Social</b> ”, destacaram-se a ausência de apoio logístico ao Conselho e a ausência de atuação do <b>Controle Social</b> . Dentre as “Falhas diversas na execução financeira dos recursos”, destacaram-se desvios de finalidade na utilização dos veículos do transporte escolar, bem como realização de despesas incompatíveis com o objeto do programa. (p. 151-152)   | Relatório de Auditoria                        |
| <u>Alinhamento entre os Objetivos Estratégicos do PDTI e do PEI-FNDE</u> Incentivar e qualificar o <b>controle social</b> . (p. 204)  | Descrição estatutária ou de processo/programa |
| <u>Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação (Siope)</u> O principal objetivo do Siope é levar, ao conhecimento da sociedade, o valor investido pelas três esferas de governo na educação no Brasil, fortalecendo, assim, os mecanismos de <b>controle social</b> dos gastos em MDE. Dessa forma, o sistema contribui para garantir maior efetividade e eficácia das despesas públicas em educação e, em última instância, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade. (p. 208)  | Descrição estatutária ou de processo/programa |
| <u>Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC)</u> O SiGPC é o sistema responsável pela gestão da prestação de contas dos recursos repassados pelo FNDE. O sistema compreende as seguintes funcionalidades: elaboração, remessa e recebimento de prestações de contas; análise financeira e técnica; emissão de pareceres sobre as contas, inclusive pelos conselhos de <b>controle social</b> ; emissão de diligências; elaboração de relatórios gerenciais e operacionais; acompanhamento de prazos; e recuperação de créditos. (p. 208)   | Descrição estatutária ou de processo/programa |
| <u>Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon)</u> O Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon) permite que sejam realizados os procedimentos necessários para que os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e Conselhos de Acompanhamento e <b>Controle Social</b> (CACS) registrem os pareceres de <b>controle social</b> das prestações de contas encaminhadas pelas Entidades Executoras (EEx).<br>Permite, também, o encaminhamento do parecer final do conselho para o SiGPC, para análise e emissão do parecer conclusivo da prestação de contas pelo FNDE. O Sigecon, também, mantém atualizado o cadastro e as permissões dos participantes dos conselhos e dos conselheiros responsáveis por preencher e enviar o parecer de <b>controle social</b> das prestações de contas, de acordo com registros recuperados dos sistemas SEGWEB e SRHNet. (p. 209) | Descrição estatutária ou de processo/programa |

| EXCERTO  | CATEGORIA INICIAL |
|--|-------------------|
| <p><u>Detalhamento e Custo dos Projetos Relacionados à TIC</u> Alinhamento entre os Projetos Relacionado à TIC e os Objetivos Estratégicos Institucionais.</p> <p>Desenvolver análises gerenciais para auxiliar o processo decisório e facilitar o planejamento de atividades de monitoramento do desempenho do PDDE e de suas ações agregadas, definição de prioridades, critérios e procedimentos para levantamento de dados, seleção de público e produção de relatórios, com vistas a <b>subsidiar</b> a gestão nacional na tomada de decisão, promoção de ajustes, correção de rumos, solução de problemas, bem como contribuir para o exercício do <b>controle social</b> – Orçamento planejado: R\$ 53.150,24. (p. 281)</p> <p>Incentivar e qualificar o <b>controle social</b>.</p> <p>X PDA - Plano de Dados Abertos.</p> <p>X PEM - Projeto Exadata Migração. (p. 286)</p> | Ação estruturante |
| <p><u>Justificativa do não cumprimento e medidas adotadas</u> No tocante ao item 9.1, cumpre registrar que o portal da transparência utilizado para obras será <b>expandido</b> ao <b>controle social</b>, sem restrição de acesso e com todas as informações referentes às prestações de contas relativas ao PAR. As medidas a cargo da CGPES, em conjunto pela CGEST e pela CGPES, já estão em andamento e observam o seguinte cronograma: (p. 314)</p>  | Ação estruturante |

Fonte: Adaptado de Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2018).

Nota: PDTI: Plano Diretor de Tecnologia da Informação; PEI: Planejamento Estratégico Institucional; PNATE: Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar.

Obs.: Grifos nossos.

## Quadro 2

Excertos com o termo controle social no Relatório de Gestão do FNDE 2018 e categorias

| EXCERTO  | CATEGORIA INICIAL      |
|--|------------------------|
| <p><u>Avaliação Proinfância - Relatório de Auditoria nº 33/2017</u> <b>Avaliou-se o processo de monitoramento do Proinfância</b>, abrangendo a gestão financeira, contingenciamento e <b>controle social</b>. (p. 16)</p>  | Relatório de Auditoria |
| <p><u>Avaliação PNAE - Relatório de Auditoria nº 40/2017</u> <b>Avaliou-se os controles internos do PNAE</b>, no que tange ao monitoramento, <b>controle social</b> (CAE) e gestão financeira. (p. 16)</p>   | Relatório de Auditoria |
| <p><u>Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE Inovações e melhorias</u> Fortalecimento da participação social no PNAE - Prêmio CAE de Participação Social; aquisição de Kits para CAE; e realização do Curso EAD para CAE. As iniciativas promovem a <b>valorização</b> do <b>controle social</b> do PNAE e visam aprimorar a atuação dos membros dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) no acompanhamento do Programa; (p. 28)</p>  | Ação estruturante      |
| <p><u>Políticas de Transporte Escolar Inovações e melhorias</u> Implementação do Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar que viabilizou a elaboração de módulos para formação de atores no âmbito das políticas públicas de transporte escolar e realização de cursos nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, <b>capacitando</b> 143 gestores e <b>conselheiros</b> do Conselho de Acompanhamento e <b>Controle Social</b> do Fundeb (CACS-FUNDEB). Nesse contexto, possibilitar-se-á aprimoramento e expansão do curso na modalidade EAD; (p. 31)</p> | Ação estruturante      |
| <p><u>Desenvolvimento do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação – SIMEC</u> O sistema já realiza automaticamente a Notificação por Omissão dos gestores que não cumpriram com a obrigação legal de prestar contas dos recursos executados, bem como dos Conselhos de Acompanhamento e <b>Controle Social</b> do Fundeb, caso esses não tenham encaminhado, no prazo previsto, o Parecer do Conselho acerca dos recursos executados. (p. 39)</p>   | Ação estruturante      |
| <p><u>Formação pela Escola e Formação de Tutores</u> Os <b>Programas Formação pela Escola e Formação de Tutores</b> têm como objetivo principal contribuir para a melhoria da qualidade da</p>   | Ação estruturante      |

| EXCERTO   | CATEGORIA INICIAL |
|---|-------------------|
| gestão e para o fortalecimento do <b>controle social</b> dos recursos públicos destinados à educação, por meio da utilização da metodologia de educação a distância para a oferta de cursos de capacitação sobre os diversos programas, projetos e ações do FNDE. (p. 45) |                   |

Fonte: Adaptado de Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2019).

Nota: TIC: Tecnologia da Informação e Comunicação.

Obs.: Grifos nossos.

### Quadro 3

Excertos com o termo controle social no Relatório de Gestão do FNDE 2019 e categorias

| EXCERTO  | CATEGORIA INICIAL                             |
|--|---|
| <u>Resultados da Execução do PNAE</u> Com o objetivo de <b>fortalecer o Conselho de Alimentação Escolar</b> como instância de <b>controle social</b> para acompanhar e fiscalizar a execução do PNAE nos municípios, em 2019, o FNDE promoveu as seguintes ações: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Curso a distância para conselheiros da alimentação escolar, por meio da Plataforma de Educação Corporativa do FNDE, que resultou na formação de 1.353 Conselheiros;</li> <li>• Encontros presenciais, com a participação 498 Conselheiros de 216 municípios;</li> <li>• Publicação de Caderno do Prêmio CAE de Participação Social, em versão digital. A edição reúne os relatos vencedores do Prêmio CAE, apresentando práticas exitosas de participação social relacionadas ao PNAE, que possam ser inspiradoras e indutoras da participação social. (p. 28)</li> </ul>   | Ação estruturante                             |
| <u>Resultados da Execução do PNAE</u> Destaca-se também a implementação do e-PNAE como <b>aplicativo do Controle Social</b> , no qual pais, alunos, professores, nutricionistas, conselheiros da alimentação escolar e toda a comunidade poderão acompanhar e avaliar a alimentação escolar oferecida nas escolas públicas do país, por meio de interação com outros usuários. O aplicativo possibilita comunicação com nutricionistas e conselheiros da alimentação escolar e o contato direto com o e-OUV, o sistema de ouvidorias do poder executivo federal, para formalizar denúncias. Os Programas Formação pela Escola e Formação de Tutores têm como objetivo principal contribuir para a melhoria da qualidade da gestão e para o <b>fortalecimento do controle social</b> dos recursos públicos destinados à educação, por meio da utilização da metodologia de educação a distância para a oferta de cursos de capacitação com foco no aprimoramento da gestão educacional. (p. 28) | Ação estruturante                             |
| <u>Formação dos Gestores Educacionais e Comunidade Escolar</u> Os <b>Programas Formação pela Escola e Formação de Tutores</b> têm como objetivo principal contribuir para a melhoria da qualidade da gestão e para o fortalecimento do <b>controle social</b> dos recursos públicos destinados à educação, por meio da utilização da metodologia de educação a distância para a oferta de cursos de capacitação com foco no aprimoramento da gestão educacional. (p. 53)   | Ação estruturante                             |
| <u>Sistema SIOPE</u> Ademais, sua institucionalização deve vir acompanhada de parâmetros que garantam que os entes federados, os Conselhos de <b>Controle Social</b> e os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais adotem metodologia uniforme em relação à qualidade, tempestividade e validação de informações que permitam a adoção de políticas públicas voltadas à melhoria dos índices educacionais em âmbito nacional. (p. 55)  | Descrição estatutária ou de processo/programa |
| <u>Sistema CACS-FUNDEB</u> Em 2019, por meio do sistema “Fale Conosco”, a equipe técnica responsável pelo cadastramento dos Conselhos de Acompanhamento e <b>Controle Social</b> do FUNDEB (CACS) atendeu 5.810 solicitações de ajuste registradas pelos respectivos gestores municipais e estaduais. (p. 55)  | Funcionamento                                 |
| <u>Gestão da Tecnologia da Informação e Comunicação</u> <u>Principais Ações e Resultados da Área de TIC</u> <b>Integração do sistema SIFE com a plataforma Moodle</b> - Desenvolver e implantar a integração do sistema SIFE com a plataforma Moodle, de forma a promover a criação, configuração, execução, avaliação, oferta e gestão de cursos para formação continuada, na modalidade a distância, que tem por objetivo, contribuir para o fortalecimento da atuação dos   | Ação estruturante                             |

| EXCERTO  | CATEGORIA INICIAL |
|--|-------------------|
| agentes e parceiros envolvidos com a execução, o monitoramento, a avaliação, a prestação de contas e o <b>controle social</b> dos programas e ações educacionais financiadas pelo FNDE. (p. 84)  |                   |
| <u>Gestão da Tecnologia da Informação e Comunicação</u> <u>Principais Ações e Resultados da Área de TIC</u> Desenvolvimento de aplicativo móvel para monitoração do PNAE - Desenvolver um <b>aplicativo móvel</b> que permita o <b>controle social</b> do Programa Nacional de Alimentação Escolar em que pais, alunos, professores, nutricionistas, conselheiros de alimentação escolar e toda comunidade poderão acompanhar e avaliar a alimentação escolar oferecida nas escolas públicas de todo o país. (p. 84) | Ação estruturante |

Fonte: Adaptado de Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2020).

Nota: Moodle: Modular object-oriented dynamic learning environment; SIFE: Sistema de Informação do Programa Formação pela Escola.

Obs.: Grifos nossos.

No Relatório de Gestão do FNDE 2020, produzido em conformidade com o novo modelo recomendado pelo TCU, o termo controle social não aparece nenhuma vez (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2021c).

Em função do modelo adotado para o ano de 2020 ser mais sintético, optou-se por levantar as informações dos canais de atendimento (categoria inicial: funcionamento) que constam no Relatório de Gestão do FNDE 2019 (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2020).

### Canais de Atendimento

O Atendimento Institucional reflete o compromisso do FNDE com o financiamento e a execução de um grande número de políticas públicas no âmbito da educação, no que tange aos repasses de recursos financeiros e também ao gerenciamento e à fiscalização da fiel aplicação dessas verbas públicas.

**a) E-SIC (Lei 12.527, 18 de novembro de 2011):** Operacionaliza o acesso do cidadão à informação, recebendo, consolidando e controlando as demandas captadas pelo sistema E-Sic.

**b) Central de Atendimento ao Cidadão com ligação gratuita (0800-616161):** Composta por estruturas físicas e de pessoal, tem por objetivo centralizar o recebimento de ligações telefônicas, distribuindo-as de forma automática e aleatória aos atendentes, possibilitando o atendimento aos usuários finais de forma receptiva.

**c) Atendimento Institucional – Presencial:** Espaço físico, de fácil acesso, com dimensões, instalações físicas e acústicas adequadas, localizado no térreo do seu edifício sede, para atendimento presencial ao público em geral, com funcionamento ininterrupto, em horário comercial, de segunda a sexta-feira.

**d) Atendimento Presencial Agendado (Sala para audiências):** O Atendimento a gestores municipais é realizado presencialmente, com agendamento prévio ou decorrente de solicitações emergenciais. Previamente à realização da audiência procede-se a um levantamento detalhado quanto aos assuntos informados na pauta, especificamente, sobre a situação dos programas no município, pendências documentais e de todo o fluxo administrativo na Autarquia, de modo a garantir celeridade e eficácia no atendimento, além de antever soluções dos entraves identificados na análise. Esses atendimentos contam com o apoio da área técnica demandada, quando necessário.

Consta, ainda, no Relatório de Gestão do FNDE 2019, como Canal de Atendimento, a Ouvidoria. O trecho que faz menção à Ouvidoria é o seguinte:

### **Ouvidoria**

A Ouvidoria do FNDE é um canal de interlocução com a sociedade, atendendo a comunidade interna e externa, com atribuições de ouvir, encaminhar e acompanhar denúncias, reclamações, críticas, sugestões, solicitações de informações e elogios. Assim, recebe e examina as demandas dos cidadãos, encaminha aos setores competentes, quando o caso assim exigir, e, principalmente, responde a todas essas demandas formuladas pela sociedade civil.

As demandas da Ouvidoria são recebidas por meio de diversos canais, como documentos oficiais, correspondências físicas, link “Fale Conosco” no site do FNDE, ligação gratuita (0800-616161), pelo Sistema de Ouvidorias do Governo Federal (E-Ouv) <https://sistema.ouvidorias.gov.br/publico/Manifestacao/RegistrarManifestacao> e formulário disponível na sala de atendimento. (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2020).

No sítio do FNDE, em relação a Ouvidoria, consta:

### **Ouvidoria**

A Ouvidoria do FNDE foi instituída com base no art. 13 da Portaria 852, de 4 de setembro de 2009, e respaldada em norma constitucional de eficácia limitada à criação de formas de participação do usuário na administração pública direta para atender tanto o público interno (servidores e demais colaboradores) como o externo (pessoas ou grupos que usufruem dos programas e projetos oferecidos pela autarquia).

Canal direto de diálogo com o cidadão-usuário, a Ouvidoria legitima reclamações, sugestões, críticas, elogios e denúncias referentes a procedimentos e ações de agentes diretamente ligados ao FNDE, bem como dos que executam verbas provenientes da autarquia.

O papel da Ouvidoria é auxiliar o cidadão contra violações de direitos, negligências, abuso de poder e má administração do serviço público, com o propósito de tornar a ação governamental mais transparente e os agentes públicos mais responsáveis por suas omissões e decisões.

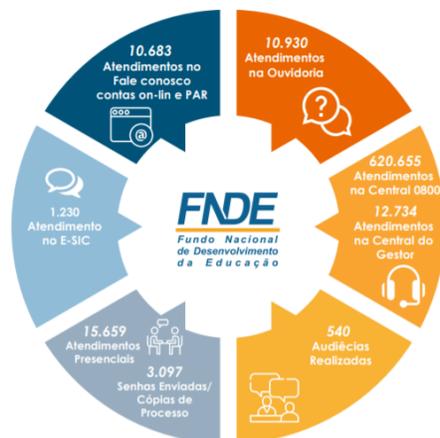
Fruto de uma nova concepção sobre gestão pública, na qual o cidadão deve ser visto como coautor da construção de nossa história, a Ouvidoria do FNDE surge como valioso instrumento para auxiliar esse mesmo cidadão no controle, na avaliação e no acompanhamento da administração pública que, por sua vez, tem o dever constitucional de respeitar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

### **Formas de execução**

A Ouvidoria recebe, analisa e encaminha as manifestações de qualquer cidadão aos setores competentes do FNDE. Além disso, acompanha as providências adotadas, cobra soluções e mantém o requerente informado. Funciona como um canal de comunicação rápido e eficiente, incentivando a transparência, a ética e a valorização dos direitos humanos, e estreitando a relação entre a sociedade e o FNDE (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2021b).

O número de atendimentos realizados no ano de 2019 pelo FNDE, por tipo de Canal de Comunicação, foram os seguintes (Figura 1):

**Figura 1**  
Atendimentos nos canais  
de comunicação do FNDE



Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2020, p. 56).

Do RAIN'T foram extraídos os excertos que utilizam o termo controle social (Quadro 4).

**Quadro 4**  
Excertos com o termo controle social do RAIN'T 2020

| EXCERTO  | CATEGORIA INICIAL                             |
|--|---|
| Resultados do RA nº 03/2020 Principais conclusões <b>Baixa interação entre os conselhos de controle social</b> e as áreas gestoras dos programas<br>Recomendações<br>Qualificar e incorporar a atuação dos Conselhos de <b>Controle Social</b> , visando subsidiar o processo de monitoramento. (p. 10)  | Relatório de Auditoria                        |
| Nível de manutenção dos processos de gestão Governança O novo Fundeb foi inserido na Constituição Federal, a partir da Emenda Constitucional nº 108/2020 e, regulado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, sinalizando importante avanço na legislação para assegurar, de modo permanente, o repasse de recursos para a educação básica e a valorização dos profissionais da Educação, bem como para <b>promover nova configuração</b> aos Conselhos de Acompanhamento e de <b>Controle Social</b> , no sentido de torná-los mais representativos e autônomos operacionalmente. (p. 30) | Descrição estatutária ou de processo/programa |

Fonte: Adaptado de Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2021a).

Do mesmo documento foram extraídos dados da situação da Auditoria Interna (Audit) do FNDE. A Audit desempenha a “atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, aplicando uma abordagem sistemática e disciplinada, para avaliar e aprimorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles, auxiliando o FNDE a alcançar os seus objetivos” (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2021d, p. 2). A questão do controle social encontra-se alocado na governança. Consta do RAIN'T 2020 (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2021a, p. 8):

No ano de 2020, o quadro de servidores da Audit passou por significativas alterações, devido às movimentações internas de servidores e à aposentadoria: 9 servidores foram disponibilizados para outras áreas/instituições; 6 novos servidores foram recebidos no segundo semestre de 2020 pela Audit; e 1 servidora se aposentou.

No fim do exercício, a Unidade contava com 15 servidores, incluindo 9 ocupantes de funções e cargos comissionados. [...]

Cabe mencionar que, além dos servidores efetivos, atuam em atividades de apoio administrativo 19 colaboradores terceirizados, dentre os quais 2 estão lotados no Gabinete, 14 na Copac [Coordenação de Planejamento e Acompanhamento das Ações de Controle], 2 na Coaud [Coordenação de Auditoria], e 1 na Corap [Coordenação de Auditoria de Programas].

O quadro de servidores efetivos está sendo sistematicamente diminuído e não ocorre reposição das aposentadorias. O número de servidores efetivos na Auditoria Interna era 25 em 2018 e 19 em 2019 para chegar em 15 em 2020.

Na menção dos fatos relevantes que impactaram a atuação da Auditoria Interna é apontado que: “[...] a movimentação de servidores afetou a execução, atrasando a finalização dos trabalhos e gerando a reprogramação do início de outros. Também demanda preparação dos ingressantes para o desempenho da atividade de auditoria governamental” (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2021a, p. 8).

Este contingente de trabalho é responsável por ações de avaliação, análise preventiva de licitações e ações de gestão interna, além de ações de monitoramento e acompanhamento. Apenas para ilustrar algumas das atividades de monitoramento e acompanhamento:

- a) a análise de 387 processos de Tomada de Contas Especial (TCE), com o montante de R\$ 269.132.198,35 de potencial prejuízo ao erário federal;
- b) o atendimento de 4.550 pedidos de prestação de informação de órgãos com função de controle;
- c) o monitoramento de aproximadamente 500 recomendações da CGU.

Das quatro categorias iniciais (ação estruturante, descrição estatutária ou de processo/programa, funcionamento e relatório da Auditoria) foram extraídas três categorias finais: repartição descritiva, repartição de ações e auditoria. A categoria repartição descritiva teve origem na categoria inicial descrição estatutária ou de processo/programa. A categoria repartição de ações abarcou as categorias iniciais ação estruturante e funcionamento. A categoria final auditoria foi originada da categoria inicial de mesmo nome.

## 5. Discussão

As sociedades possuem mecanismos de controle dos comportamentos individuais nos limites estabelecidos por normas e valores produzidos pelo meio social. Sem as vias de controle ou com controles fragilizados, não se pode falar em Estado de Direito (MILANI, 2008). A corrupção assolaria o Estado de forma desgovernada com descaminhos, desvios de recursos e gestão fraudulenta.

Na categoria repartição de ações, as indicações apontam para três direções principais: compelir, a principal, com menções como incentivar, estimular, transferir recursos, subsidiar, expandir o acesso, valorizar, fortalecer, entre outras; de qualificação/capacitação; e desenvolvimento de ferramentas. Outro aspecto destacado é o funcionamento.

No Relatório de Gestão do FNDE 2017 (FUNDO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2018), o mais detalhado entre os analisados, o controle social apareceu de forma periférica. Para indicar a existência do controle social no interior de um projeto foi mencionado o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS-FUNDEB). Na oferta de atividades de formação continuada foi citado o Programa Formação pela Escola (FPE) e feita a menção do controle social como objetivo estratégico do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e do Planejamento Estratégico Institucional (PEI) do FNDE. O incentivo ao controle social é mencionado no desempenho operacional do FNDE, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e como objetivo estratégico do PDTI e do PEI-FNDE. Entre as boas práticas de gestão, o controle social

aparece na realização de encontros técnicos do PNAE e na elaboração de uma Cartilha para Conselheiros do PNAE. O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC) aparecem como mecanismos facilitadores do controle social. O Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON) como ferramenta para registro de pareceres de controle social das prestações de contas encaminhadas pelas entidades executoras. No detalhamento e custos dos projetos relacionados à TCI é mencionado um projeto voltado para o alinhamento da área com os objetivos estratégicos institucionais. Nos Relatórios da Auditoria Interna, com a avaliação do PNAE, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e Proinfância. Nos programas as falhas na implementação do controle social foram as principais identificadas, com destaque para a ausência de apoio logístico ao Conselho, a falta de capacitação e/ou orientação dos conselheiros, a não emissão de parecer sobre as prestações de contas do Programa ou a sua inexistência. Aparece também na justificativa do não cumprimento de avanços previstos no portal da transparência. Sempre que o controle social foi mencionado, a possibilidade é dada para a sociedade civil organizada.

No Relatório de Gestão do FNDE 2018 (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2019), o controle social aparece muito menos que no Relatório do ano anterior. Aparece nos Relatórios de Auditoria dos programas Proinfância e PNAE como um aspecto avaliado. Como inovação e melhorias, no PNAE com iniciativas que promovem a valorização do controle social e nas Políticas de Transporte Escolar com curso ofertado aos conselheiros do CACS-FUNDEB. No desenvolvimento do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) é realizada automaticamente a Notificação por Omissão dos CACS-Fundeb. Nos programas Formação pela Escola e Formação de Tutores como mecanismo de fortalecimento do controle social.

No Relatório de Gestão do FNDE 2019, o controle social aparece em sete excertos. Nos resultados da execução do PNAE, no fortalecimento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como instância de controle social para acompanhar e fiscalizar a execução do PNAE nos municípios e na implementação do e-PNAE como aplicativo que permite o controle social. Ainda no interior do PNAE, repetindo trecho do relatório anterior, é feita a menção dos Programas Formação pela Escola e Formação de Tutores que fortalecem o controle social.

Na implementação do Sistema Siope, é mencionada a necessidade de parâmetros que garantam metodologia uniforme em relação à qualidade, à tempestividade e à validação de informações que permitam a adoção de políticas públicas voltadas à melhoria dos índices educacionais em âmbito nacional para diferentes atores. Entre estes atores, os Conselhos de Controle Social. Aparece que, por meio do sistema Fale Conosco, a equipe técnica responsável pelo cadastramento dos CACS-FUNDEB atendeu 5.810 solicitações de ajuste registradas pelos respectivos gestores municipais e estaduais. Dentro da Gestão da Tecnologia da Informação e Comunicação, entre as principais ações e resultados da área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), a integração do Sistema de Informação do Programa Formação pela Escola (SIFE) com a plataforma Modular object-oriented dynamic learning environment (Moodle) e o desenvolvimento de aplicativo móvel para monitoração do PNAE são mencionados como facilitadores do controle social.

No Relatório de Gestão do FNDE 2020 (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2021c), dentro do novo modelo recomendado pelo TCU, o controle social não é mencionado.

De forma sinóptica, é possível identificar as linhas principais destes relatórios, destacando, antes, que é decrescente os registros com a menção controle social, até em 2020 se tornar inexistente. A linha mais robusta é centrada no incentivo, em ações formativas pontuais e desenvolvimento de ferramentas também pontuais. Desta linha, tem-se o entendimento interno que são boas práticas e inovação. Outra linha é a menção da existência do controle social nos meandros de determinados programas. Em termos práticos, no interior do

Relatório de 2017, que é o único que trouxe a avaliação da auditoria interna, o controle social aparece como ineficiente. Em nenhum momento é relatada a eficácia do controle que, majoritariamente, aparece na forma de Conselhos com representações da sociedade civil organizada. Na documentação que compõe o corpus de pesquisa, fica evidente o desbalanceamento existente entre os controles, sendo, certamente, o social registrado de forma absolutamente periférica.

Considerando que os relatórios são documentos de prestação de contas à sociedade e possibilitam subsidiar a gestão no alcance dos objetivos estratégicos propostos, ao mostrar de forma integrada a relação entre os objetivos traçados e os resultados alcançados, a retirada completa da preocupação da menção do controle social dos relatórios diz muito.

Na categoria auditoria, as indicações apontam para duas direções exclusivas: da avaliação e da identificação da ausência.

Na perspectiva reivindicada pela CGU, da participação do cidadão na gestão e no controle social das políticas públicas e dos recursos nelas investidos, o principal canal é a ouvidoria. Outras possibilidades de participação são a Central de Atendimento ao Cidadão com ligação gratuita e o Fale Conosco e contas online PAR. O número de atendimentos em 2020 na ouvidoria e no Fale Conosco e contas online PAR chegou próximo dos 11 mil atendimentos em cada canal. A Central de Atendimento superou 620 mil atendimentos (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2020, p. 56). Apesar dos números expressivos e destes canais estarem interligados com órgãos de controle, as possibilidades efetivas de participação do cidadão são, em termos práticos, bastante limitadas. A literatura mostra as principais causas. Entre elas, devem ser destacadas três: o delay para que informações se tornem públicas, os entraves burocráticos e o desmonte dos órgãos públicos. A Auditoria Interna, órgão absolutamente fundamental, é um exemplo claro. Em verdade, trata-se de uma situação paradoxal. Diferentes governos desde Fernando Henrique Cardoso suportam suas políticas na diminuição do Estado. A população, com campanhas permanentes de diferentes canais na mass media, coaduna com a ideia e reivindica uma máquina estatal menor, mais eficiente e com maior nível de fiscalização. Com o desmonte, a eficiência certamente será comprometida. Aumentar a fiscalização também não converge com a ideia de diminuição. É fato que a situação da Auditoria Interna, retratada no RAIN 2020, não suporta sequer a demanda dos órgãos de controle. Passa-se a trabalhar por amostragem e com amostras cada vez mais reduzidas para se chegar minimamente a bom termo nos trabalhos de controle interno, e isto num órgão que em 2020 tinha um orçamento aproximado de 54 bilhões. Este é um limite importante para o controle social passar do pouco além do discurso que, nas constatações da Auditoria Interna, é restrito ou inexistente, não tem suporte adequado e apresenta baixa interação com as áreas gestoras. Descendo da sociedade civil organizada para o cidadão, o papel proposto para a participação do cidadão está muito fora das possibilidades-limite do Estado. A situação é análoga a de diversas leis promulgadas, inclusive no âmbito da educação, que na prática não são cumpridas pelo próprio Estado, como as Leis da Acessibilidade e da Inclusão.

Na categoria repartição descritiva, foram identificadas menções pautadas na descrição de programas e em normativas que balizam o funcionamento do FNDE.

Um achado importante do presente estudo foi que o controle social no FNDE está relacionado apenas ao controle orçamentário. Com efeito, o controle social está ensinando pouco para a organização (Ferreira, & Pilatti, 2013). O corpus de pesquisa não permitiu ir além deste elemento. É destacada a importância do controle social e de alguns poucos mecanismos para sua existência e/ou melhoria, apesar da Auditoria evidenciar um funcionamento disfuncional. Pode-se inferir, assim, que o controle social tem limites muito estreitos: o da garantia da(s) figura(s) representativas, quando é uma exigência legal, e de escutar os indivíduos, que normalmente não possuem informações para acompanhar o que acontece.

## 6. Conclusão

O controle externo e o controle interno são mecanismos complexos e que apresentam elevada efetividade. O controle social, realizado pelos cidadãos e demais interessados, não apresenta o mesmo nível de desenvolvimento e revela uma influência limitada da sociedade. O caso do FNDE corrobora com este argumento ao mostrar um discurso centrado em como deve ser e indicando ações para ser.

O exercício do controle social deve ser preventivo e ocorre principalmente no plano da sociedade civil organizada. No modelo, a voz do indivíduo nem sempre é escutada. A participação preconizada pela CGU é, assim, quase que uma falácia.

## Referências

Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Edições 70.

Bobbio, N. (2004). *A era dos direitos*. Elsevier.

Borghi, R. F., & Bertagna, R. H. (2016). Que educação é pública? Análise preliminar do atendimento conveniado na educação infantil nas diferentes regiões administrativas brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 97(247), 506-518. <https://doi.org/10.1590/S2176-6681/278133671>.

Castellani, A. L. A., Trentini, T., Nishida, W., Rossi, C. E., Costa, L. C. F., & Vasconcelos, F. A. G. (2017). Purchase of family farm and organic foods by the Brazilian School Food Program in Santa Catarina state, Brazil. *Revista de Nutrição*, 30(5), 651-662. <https://doi.org/10.1590/1678-98652017000500010>.

Ceccon, M. L. L., & Drabach, N. P. (2020). As instituições sem fins lucrativos na privatização da educação infantil. *Educação em Revista*, 36, e231107. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698231107>.

*Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (1988). Brasília. Recuperado em 30 novembro, 2022, de [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf).

Controladoria-Geral da União. (2021). *Participação social*. Recuperado em 30 novembro, 2022, de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social>.

Cunha, D. T., Amorim, A. L. B., Leite, F. H. M., Stedefeldt, E., Rosso, V. V., & Bandoni, D. H. (2019). Dimensioning of the physical area and required number of food handlers for school food services. *Revista de Nutrição*, 32, e180188. <https://doi.org/10.1590/1678-9865201932e180188>.

Dal'bosco, T., & Aquere, A. L. (2021). Quality management in the process of monitoring public works: a methodological proposal. *Gestão & Produção*, 28(3), e5717. <https://doi.org/10.1590/1806-9649-2021v28e5717>.

*Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969* (1969). Complementa disposições da Lei número 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. Brasília. 1969. Recuperado em 30 novembro, 2022, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0872.htm).

Elias, N. (1994a). *O processo civilizador: Formação do estado e civilização*. Jorge Zahar Editor.

Elias, N. (1994b). *O processo civilizador: Uma história dos costumes*. Jorge Zahar Editor.

- Escobar, H. (2019, 5 de abril). Fábricas de conhecimento: o que são, como funcionam e para que servem as universidades públicas de pesquisa. *Jornal da USP*. Recuperado de: <https://jornal.usp.br/ciencias/fabricas-de-conhecimento/>.
- Ferreira, C. L., & Pilatti, L. A. (2013). Análise das sete dimensões da gestão do conhecimento nas organizações. *Journal of Technology Management & Innovation*, 8(1), 53-63. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-27242013000300005>.
- Ferreira, D. M., Barbosa, R. M. S., Finizola, N. C., Soares, D. S. B., Henriques, P., Pereira, S., Carvalhosa, C. S., Siqueira, A. B. F. S., & Dias, P. C. (2019). Perception of the operating agents about the Brazilian National School Feeding Program. *Revista de Saúde Pública*, 53, 1-12. <https://doi.org/10.11606/S1518-8787.2019053000597>.
- Foucault, M. (1987). *Vigiar e punir: Nascimento da prisão*. (27. ed.). Vozes.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2018). *Relatório de gestão do FNDE 2017*. Recuperado em 30 novembro, 2022, de <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/estrutura-organizacional>.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2019). *Relatório de gestão do FNDE 2018*. Recuperado em 30 novembro, 2022, de <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/estrutura-organizacional>.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2020). *Relatório de gestão do FNDE 2019*. Recuperado em 30 novembro, 2022, de <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/estrutura-organizacional>.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2021a). *RAINT 2020: Relatório anual da auditoria interna*. Recuperado em 30 novembro, 2022, de [https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias-1/RAINT2020\\_vf\\_1.1.pdf](https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias-1/RAINT2020_vf_1.1.pdf).
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2021b). *Ouvidoria*. Recuperado em 30 novembro, 2022, de <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/ouvidoria>.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2021c). *Relatório de gestão do FNDE 2020*. Recuperado em 30 novembro, 2022, de <https://sites.google.com/view/relatriodegestao/apresenta%C3%A7%C3%A3o?pli=1>.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2021d). *Resolução nº 08, de 03 de maio de 2021*. Recuperado em 30 novembro, 2022, de <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/100-resolucoes?download=14686:resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-08,-de-03-de-maio-de-2021#:~:text=2%C2%BA%20A%20Auditoria%20Interna%20do,de%20riscos%20e%20dos%20controles>.
- Hobbes, T. (1999). *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Nova Cultural.
- Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014* (2014). Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Recuperado em 30 novembro, 2022, de <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1000&pagina=1&data=26/06/2014>.

- Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968* (1968). Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Brasília. 1968. Recuperado em 30 novembro, 2022, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5537.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5537.htm).
- Milani, C. R. S. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 551-579. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006>.
- Pedraza, D. F., Melo, N., Araujo, E., & Silva, F. (2017). O Programa Nacional de Alimentação Escolar em escolas públicas municipais. *Revista Brasileira em Promoção da Saúde*, 30(2), 161-169. <https://doi.org/10.5020/18061230.2017.p161>.
- Pinheiro, E. N. S., Masson, M. L. V., & Lopes, M. M. D. C. (2017). A voz do professor: do projeto arquitetônico à acústica da sala de aula. *Distúrbios da Comunicação*, 29(1), 10-19. <http://dx.doi.org/10.23925/2176-2724.2017v29i1p10-19>.
- Przeworski, A. (1985). *Capitalism and social democracy*. Cambridge University Press.
- Schivani, M., Souza, G. F., & Lira, N. (2020). Programa Nacional do Livro Didático de Física: subsídios para pesquisas. *Revista Brasileira de Ensino de Física*, 42, e20200011. <https://doi.org/10.1590/1806-9126-RBEF-2020-0011>.
- Vieira, L. (1999). Cidadania e controle social. In L. C. BRESSER-PEREIRA, & N.C. GRAU (Eds.), *O público não-estatal na reforma do Estado* (p. 213-256). Fundação Getúlio Vargas/Clad.
- Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: Planejamento e métodos*. 2. ed. Bookman.
- Zanin, N. Z., Silva, I. M. M., & Cristofoli, M. S. (2018). Espaços escolares indígenas no Brasil: políticas, ações e atores envolvidos. *Educação & Realidade*, 43(1), 201-222. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623662535>.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial 4.0 Internacional