

# Diagnóstico dos fatores que favorecem ou impedem a execução de recursos públicos:

## percepção dos gestores das escolas públicas municipais do Estado de Pernambuco

**JENNIFER STEFANNYA PORFÍRIO DA SILVA** *Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)*. E-mail: porfirio.jennifer@gmail.com

**MARCO TULLIO DE CASTRO VASCONCELOS** *Doutor em Ciências Contábeis pela UFPE*. E-mail: mtullio2@gmail.com

**ANA LÚCIA FONTES DE SOUZA VASCONCELOS** *Doutora em Ciências Contábeis pela UFPE*. E-mail: anafontes\_ufpe@yahoo.com.br

**MÁRCIO NUNES DA SILVA** *Mestre em Ciências Contábeis pela UFPE*. E-mail: márcio\_nunes@hotmail.com

229

### RESUMO

O presente estudo tem como objetivo realizar um diagnóstico da realidade sobre fatores que favorecem ou impedem a execução de recursos públicos recebidos pelo Programa Mais Educação (PME) do governo federal, a partir da percepção dos gestores das escolas públicas municipais do Estado de Pernambuco. A partir dos dados encontrados, serão realizadas intervenções de formação nas unidades de gerência dos recursos públicos, nas prefeituras que aderem ao PME. O Poder Legislativo e os Tribunais de Contas, conforme artigo 70 da Constituição Federal de 1988, necessitam de informações sobre a gestão ou omissão do uso de recursos públicos estabelecido na Lei n. 8.429/92, denominada Lei de Improbidade Administrativa (LIA). O método de abordagem é exploratório e descritivo, com informações extraídas do Sistema Integrado do Ministério da Educação (Simec) com execução orçamentária que estavam relatadas no Plano de Atendimento Geral Consolidado/2013. O questionário foi estruturado e encaminhado via *e-mail* conforme ferramenta do Google docs. O diagnóstico concentrou-se em 738 escolas que aderiram ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e que receberam recursos em 2012, 590 vinculadas à Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco e 148 vinculadas à Secretaria de Educação do Recife. Os dados são segregados por subordinação administrativa municipal, sobre a localização geográfica das escolas (Região Metropolitana do Recife, Zona da Mata, Agreste e Sertão) e da natureza predominantemente de escola urbana. Diante do diagnóstico realizado, este estudo aponta para fatores que deveriam ser melhorados para que o

processo de execução seja aprimorado e para que as taxas de sucesso possam crescer. Os apontamentos mais relevantes têm a ver com a infraestrutura de apoio da escola, como o número de servidores e a qualificação desse quadro, e o tamanho e a modernização da infraestrutura predial, incluindo a de acesso à internet, fator apontado em mais de 90% dos casos. Fator de destaque, que tem conexão com as responsabilidades do gestor, é a necessidade de capacitação para compras de materiais e, provavelmente de bens e serviços, uma vez que a especificação de itens, a coleta de preços, a elaboração de editais, a realização de certames licitatórios são fatores que exigem atualização e servidores aptos a manejar com essas tarefas, já que o exercício da compra direta, de itens comumente consumidos pode ser interpretado como fuga do legal processo licitatório.

### PALAVRAS-CHAVE

Escolas públicas. Recursos públicos. Fatores. Gestão escolar. Prestação de contas.

### INTRODUÇÃO

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2014), Pernambuco, localizado na região litoral do Nordeste, é o sétimo estado mais populoso do Brasil, com 9.277.727 habitantes, o que corresponde a aproximadamente 4,6% da população brasileira, distribuídos em 185 municípios. Cerca de 80% dos habitantes do Estado residem em zonas urbanas. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), relativo a 2013, mostrou que o Estado avançou 12 posições no *ranking* nacional, no grupo composto pelos Estados de Santa Catarina, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Apresentou um crescimento de 16,1%, o que fez com que o Estado fosse a unidade federativa com a maior evolução do país. Segundo o Atlas do Desenvolvimento Urbano no Brasil, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), Pernambuco ocupa a 19ª posição no *ranking* nacional no que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). O IDHM passou de 0,440, em 1991, para 0,673, em 2010, o que fez com que Pernambuco alterasse seu *status* de baixo para médio.

Nos anos de 2010 a 2012, cresceu em 70,6% a adesão de escolas de ensino fundamental públicas de Pernambuco ao Programa Mais Educação, doravante denominado PME. Enquanto, em 2010, aderiram ao programa 694 instituições de ensino, no ano de 2012, o número subiu para 2.364, ou seja, 1.670 novas escolas conforme dados da Coordenação-Geral de Educação Integral da Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação. Logo, percebe-se que tem aumentado a participação de escolas com adesão ao programa que se dispõe a oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos(as) alunos(as) da educação básica.

Nesse sentido, a complexidade na administração dos recursos públicos cabe aos administradores públicos, e a fiscalização e análises das prestações de contas é tarefa do Poder Legislativo juntamente com os Tribunais de Contas, conforme artigo 70 da Constituição Federal de 1988. A Lei n. 8.429/92, denominada Lei de Improbidade Administrativa (LIA), trata dos atos de improbidade administrativa aglutinados em três grupos diferentes: ato que importe em enriquecimento ilícito no artigo 9º, que cause prejuízo ao erário no artigo 10º ou tão somente atente contra princípios da administração pública no artigo 11. A lei em comento é aplicável tanto ao agente público quanto ao particular que, mesmo sem ser agente público, induz ou concorre para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficia conforme o artigo 3º.

O presente estudo tem como objetivo realizar um diagnóstico da realidade sobre fatores que favorecem ou impedem a execução de recursos públicos recebidos pelo PME do governo federal, a partir da percepção dos gestores das escolas públicas municipais do Estado de Pernambuco. A partir dos dados encontrados, serão realizadas intervenções de formação nas unidades de gerência dos recursos públicos, nas prefeituras que aderem ao PME. A motivação da pesquisa se deu a partir de um convênio firmado entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a Universidade Federal de Pernambuco para qualificação de capital humano, cujo propósito é apresentar conhecimento novo de forma a propiciar reflexões críticas quanto aos desafios cotidianamente enfrentados pelos gestores, voltados à

melhoria da educação básica, tendo-se como essência os processos de organização e gestão da educação, seu financiamento, avaliação e políticas de Estado, centrado no Plano Nacional de Educação.

Este estudo é relevante considerando a responsabilidade do tema prestação de contas e o próprio conceito de *accountability* que, para Schedler (1999), possui duas conotações: uma é a capacidade de resposta dos governos (*answerability*), ou seja, a obrigação dos oficiais públicos de informar e explicar seus atos; a outra conotação é a capacidade (*enforcement*) das agências de *accountability* de impor sanções e perda de poder àqueles que violaram os deveres públicos. Assim, o termo *accountability* envolve a capacidade de resposta e a capacidade de punição.

A verba oriunda do governo federal, com interação e ação colaborativa entre os entes federativos, é gerenciada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com recursos oriundos do salário-educação. Sua base de cálculos tem como referência o número de alunos matriculados, com verificação pelo Censo Escolar. A verba anual de caráter suplementar pode ser aplicada para cobertura de despesas de custeio e de capital por intermédio de programas como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), conforme artigo 1º da Resolução do FNDE n. 14, de 9 de julho de 2014. O PDDE se justifica pela necessidade de adotar medidas menos burocráticas, de modo que os recursos cheguem com mais agilidade e diretamente às escolas, conforme o artigo 2º da Resolução do FNDE n. 10, de 18 de abril de 2013. Os recursos financeiros são depositados na conta bancária da Unidade Executora (UEX) da escola, que é uma entidade de direito privado sem fins lucrativos representante da comunidade escolar, geralmente a Associação de Pais e Mestres (APM), Conselho Escolar (CE), e, na ausência desta, por meio das Entidades Executoras (EEX) representadas pelas prefeituras municipais e secretarias estaduais ou distritais.

### CONTEXTO E A REALIDADE INVESTIGADA

Na Administração Pública brasileira, o sistema de controle interno nos municípios tem previsão na Constituição Federal de 1988, expressa no artigo 31: “A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo

Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”. O controle está estritamente relacionado aos processos administrativos como planejamento, organização e direção, resultando na mensuração e avaliação de ações anteriormente planejadas.

Esse processo do controle é definido pela regulamentação de operações a padrões já estabelecidos, e sua funcionalidade parte de resultados que possam ser obtidos por meio de metas, objetivos, planos, políticas e procedimentos, embora fatores como tamanho, hierarquia, cultura da organização, entre outros distingam alguns tipos de controle. Os cronogramas, diagramas de procedências e orçamentos são as principais ferramentas de planejamento e, por consequência, de controle operacional.

Aspectos como planejamento e controle que são estreitamente inter-relacionados não podem na prática segregá-los, por servirem de base para decisões de dentro de uma organização. O planejamento designa ações que posteriormente geram *feedback*, e este instituiria o planejamento e as ações subsequentes. O *feedback* útil se dá por meio de relatórios sistemáticos e oportunos fornecidos pelo sistema de contabilidade interno (HORNGREN; SUNDEM; STRATTON, 2004).

O sistema de controle gerencial é uma integração lógica das técnicas para reunir e usar as informações a fim de tomar decisões de planejamento e controle, motivar o comportamento de empregados e avaliar o desempenho (HORNGREN; SUNDEM; STRATTON, 2004, p. 300).

Assim, o processo de gestão compreende a interação entre o planejamento e o controle, no qual planejar refere-se aos objetivos estabelecidos na estratégia e o detalhamento de como serão alcançados, e controlar refere-se à implementação dos planos e ao acompanhamento da eficácia dessas ações com base em medidas de desempenho selecionadas. Portanto, o ciclo estabelecido é o do planejamento gerar ações, ações fornecerem *feedback*, e o *feedback* influenciar o planejamento (HORNGREN; SUNDEM; STRATTON, 2004, p. 8).

Diante desse contexto, procura-se observar, na gestão financeira dos recursos, o processo de execução e sistemática da prestação de contas,

focando, principalmente, a sua não realização e/ou inconformidades, gerando inadimplência e baixa efetividade, além de recursos não executados.

### DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E/OU OPORTUNIDADE

Existem modos diferentes de se conduzir uma organização, estes normalmente definidos por modelo de gestão derivado das decisões daqueles que exercem o comando. Tais macrodefinições são realizadas por instituidores e/ou sócios de um ente privado, por conselhos superiores de empresas públicas e pela liderança administrativa e política dos governantes.

Por tratar-se de uma gestão centralizada, modelo de gestão caracterizado pela centralização das decisões do gestor ou do grupo de gestores da escola, isso tolhe o meio para o debate e de participação da comunidade escolar, especialmente quanto à definição de metas e construção do projeto pedagógico. Verifica-se, na gestão centralizada, a existência de uma intolerância às diferenças e à participação. Alternativamente, uma gestão democrática, que atua a partir do conceito de projeto coletivo, sujeita à participação da comunidade escolar em debates, na definição e no cumprimento de metas e avaliações do processo de aprendizagem, caracteriza-se por estar voltada para um modelo de gestão participativa (CISESKI; ROMÃO, 2004, p. 66).

Portanto, a atuação de Conselho Escolar visa exercer o controle social sobre a aplicação orçamentária da instituição escolar, reforçando a ideia do aspecto democrático das forças sociais dentro das escolas, representando a construção de uma escola que se quer para si, cujo alicerce é a democracia e a participação popular tendo como fortalecimento da instituição escolar. É importante desconstruir a ideia de que esses conselhos escolares atuam efetivamente para fortalecimento de ações democráticas nas escolas, pois fatores políticos e/ou comportamentais podem impedir que se transforme esse objetivo em prática e, pelo contrário, pode levar a direção de escolas ao uso de medidas centralizadas (PARO, 2005, p. 102).

Refletir sobre a equipe que irá gerir os recursos, humanos, tecnológicos ou financeiros, permitirá que a organização atinja a meta de uma

governança eficiente e prestadora de serviços de qualidade (CASTELAR; MORDELET; GRABOIS, 2003). De modo geral, os gestores precisam de conhecimento técnico científico no que se diz respeito à gestão e aos custos das ações operacionais, de financiamento e investimento para que a eficiência na avaliação e no controle seja estabelecida (SHAW, 2003). Dessa maneira, Guptill (2005) reconhece o desenvolvimento de uma gestão eficiente e o monitoramento de indicadores de desempenho como os elementos de controle da gestão e da avaliação de desempenho. Sabido do desempenho da organização, por intermédio de sistemas de informação, pode-se ter acesso, geralmente, ao desenvolvimento gerencial eficiente (MOHAN; PATIL, 2003).

### PROPOSTAS DE INOVAÇÃO/INTERVENÇÃO/RECOMENDAÇÃO

O método de abordagem adotado pela pesquisa foi exploratório e descritivo que, conforme Martins e Theóphilo (2009, p. 51), “é um conjunto de regras que estabelece como alcançar generalizações a partir de observação dos fatos: o cientista deve observar os fatos, deixando de lado as antecipações mentais”. Os procedimentos técnicos foram elaborados pela técnica de coleta de dados e baseou-se em duas abordagens de procedimentos metodológicos quanti-quali.

Primeiramente, observou um momento quantitativo na pesquisa em virtude das informações extraídas do Sistema Integrado do Ministério da Educação (Simec), cujos dados relativos à execução orçamentária estavam relatados no Plano de Atendimento Geral Consolidado referente ao ano de 2013. E, posteriormente o momento qualitativo, evidenciado pelo instrumento de pesquisa respondido por meio de questionário eletrônico aplicado aos gestores, presidentes das unidades executoras (UEs), com variáveis nos fatores de sucesso, insucesso e aperfeiçoamento. A pesquisa de campo, procedida por meio de formulário eletrônico, foi realizada nos meses de setembro e outubro de 2014. O instrumento de coleta de dados foi encaminhado via *e-mail*, conforme ferramenta do Google docs, para 336 escolas municipais das seguintes secretarias municipais do Estado de Pernambuco: Amaraji, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Catende,

Recife e Santo Antônio. Dessas, 54 responderam ao questionário dentro do tempo esperado. Registra-se que os contatos com a representação da Secretaria da Educação do Estado de Pernambuco foram infrutíferos, não havendo tempo hábil para obter autorização formal para que os questionários enviados para as escolas municipais também o fossem para aquelas constantes no rol das 590 escolas dessa secretaria estadual.

O diagnóstico concentrou-se nas escolas municipais no Estado de Pernambuco que participavam do PME em 2012 (período em que as informações estão disponibilizadas). Havia 148 escolas vinculadas à Secretaria Municipal do Recife. O período tomado como base foi o ano de 2012, cuja disponibilidade de dados relativos à execução orçamentária estava disponível no Plano de Atendimento Geral Consolidado/2013. A análise dos dados foi feita por meio de tabulação pelo Excel e a comunicação de dados por meio de gráficos e tabelas.

Da população observada no relatório extraído do Simec, composta de 738 escolas que aderiram ao PDDE e que receberam recursos em 2012, 590 são vinculadas à Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco e 148 vinculadas à Secretaria de Educação do Recife. O exame do relatório permitiu o encontro de achados preliminares. Os dados foram segregados por subordinação administrativa municipal, sobre a localização geográfica das escolas (RMR, Zona da Mata, Agreste e Sertão) e da natureza predominantemente de escola urbana<sup>1</sup>.

Num primeiro momento, o exame dos dados tabulados a partir do relatório do Simec permitiu chegar à constatação de que aproximadamente 36% dos recursos disponíveis para execução em 2013, com recursos do FNDE, somente nas escolas estaduais vinculadas à Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, não foram transferidos. Isso se deu pela ocorrência de saldos orçamentários relativos a 2012 em tais escolas, em programa que justamente objetiva aumentar a taxa de sucesso na aplicação de recursos. A métrica utilizada foi avaliada em percentual de aplicação de recursos orçamentários disponíveis. Após cada escola solicitar o saldo de recursos a

1 O instrumento de pesquisa apresentou uma escola de campo.



serem aprovados, de acordo com a particularidade de cada uma, o repasse seria feito majoritariamente com o valor menor que o esperado, logo, melhor seria o uso das escolas que possuísem o maior número de repasse. O mesmo procedimento foi adotado naquelas escolas vinculadas à Secretaria Municipal do Recife, sendo que somente o dados apresentados na primeira etapa da pesquisa foram os encontrados em relatório impresso do Simec.

A primeira constatação possível foi de que as taxas de insucesso<sup>2</sup> eram similares em escolas municipais do Recife ou em escolas vinculadas à Secretaria de Educação do Estado, variando positivamente em favor do município supracitado, conforme a Tabela 1.

**TABELA 1 – TAXAS DE SUCESSO DAS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS**

Classificação de escolas	Soma de total aprovado Em R\$ (em mil)	Soma de total do repasse Em R\$ (em mil)	Taxa percentual de sucesso
Escolas estaduais	27.758	17.580	63%
Escolas municipais (Recife)	6.891	4.848	70,35%

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do Simec.

Em princípio, a subordinação administrativa não seria fator determinante para identificar maiores taxas de sucesso na aplicação de recursos, já que ambas se situaram em posição intermediária tomando-se como referência o critério adotado nesta pesquisa. Vale destacar que, a partir dessa fase, por conta da necessidade de aprofundamento das análises, a pesquisa foi delimitada ao exame dos dados das escolas estaduais, dada a maior abrangência destas, do número de escolas e dos valores envolvidos.

Buscando uma maior profundidade nas áreas de Pernambuco, foi verificado que as taxas de sucesso são poucos diferenciadas por região do Estado, de acordo com a Tabela 2.

<sup>2</sup> Para facilitar o trabalho de pesquisa, convencionou-se que as taxas de sucesso seriam aquelas acima de 75%, chamadas de “altas”, enquanto as taxas iguais a 50% ou menores seriam consideradas baixas.

TABELA 2 – TAXAS DE SUCESSO POR REGIÃO DE PERNAMBUCO

Região	Soma de total aprovado	Soma de total do repasse	Taxa de sucesso
Agreste	4995802,4	3259779,77	65%
Mata	2508852,8	1882355,32	75%
RMR	12310703,1	7208975,44	59%
Sertão	7901581,2	5134680,74	65%
Total geral	27716939,5	17485791,27	63%

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do Simec.

Logo, não havia diferenças significativas nas taxas de sucesso nas escolas estaduais, havendo único destaque para a região da Mata. Em princípio, a localização geográfica não seria fator determinante para identificar as maiores taxas de sucesso na aplicação de recursos. Diante disso, a pesquisa buscou levantar dados quanto ao êxito na taxa de sucesso de escolas urbanas e rurais (de campo) a título de obter maior informação de acordo com a Tabela 3.

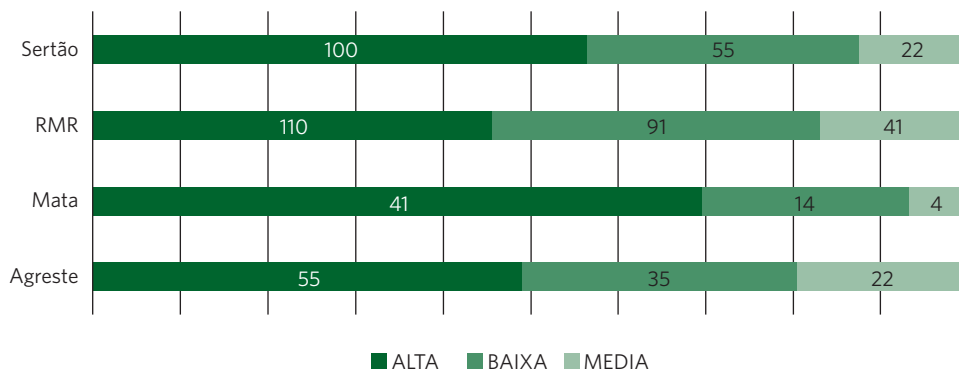
TABELA 3 – TAXAS DE SUCESSO PARA ESCOLAS URBANAS E RURAIS

Região/zona	Soma de total aprovado		Soma de total do repasse		Taxa de sucesso	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana
Agreste	150023,2	4845779,2	121769,65	3138010,12	81%	65%
Mata	374799,6	2134053,2	348289,36	1534065,96	93%	72%
RMR	189020	12121683,1	149889,35	7059086,09	79%	58%
Sertão	1819949,2	6081632	1418762	3715918,74	78%	61%
Total geral	2533792	25183147,5	2038710,36	15447080,91	80%	61%

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do Simec.

Verificou-se que havia diferenças significativas nas taxas de sucesso nas escolas estaduais de acordo com sua classificação entre rural e urbana, sendo esse fator potencialmente determinante para identificar as maiores taxas de sucesso na aplicação de recursos. Dentre as escolas estaduais constantes do relatório Simec, identificaram-se, em cada região, aquelas que apresentaram os melhores e os piores desempenhos em termos de taxa de execução de recursos. Os dados estão presentes no Gráfico 1.

GRÁFICO 1 – TAXAS DE RECURSOS POR REGIÃO DE ESCOLAS ESTADUAIS



239

Fonte: Elaborado pelos autores.

Uma possível justificativa para que a região metropolitana do Recife apresente o menor índice de sucesso comparado com as outras é o número de escolas. Pode-se observar que quanto mais escolas, menores os índices de avaliação.

Foram, então, enviados questionários eletrônicos para 336 (via *e-mail*) escolas municipais das seguintes secretarias do Estado de Pernambuco, conforme mostra a Tabela 4.

TABELA 4 – SECRETARIAS MUNICIPAIS PESQUISADAS

Secretarias Municipais de Educação	Total de escolas
Camaragibe	23
Recife	190
Vitória de Santo Antão	38
Cabo de Santo Agostinho	63
Catende	12
Amaraji	10

Fonte: Elaborada pelos autores.

A amostra pauta-se pelo critério de conveniência do recebimento dos questionários a tempo hábil do período do projeto em andamento. Assim, o total recebido foi de 54 escolas integrantes da amostra de 336, sendo distribuídas de acordo com a Tabela 5.

O questionário enviado foi dividido em seis partes, sendo a primeira relativa aos dados das escolas com destaque para quantidade de

TABELA 5 – SECRETARIAS MUNICIPAIS RESPONDENTES

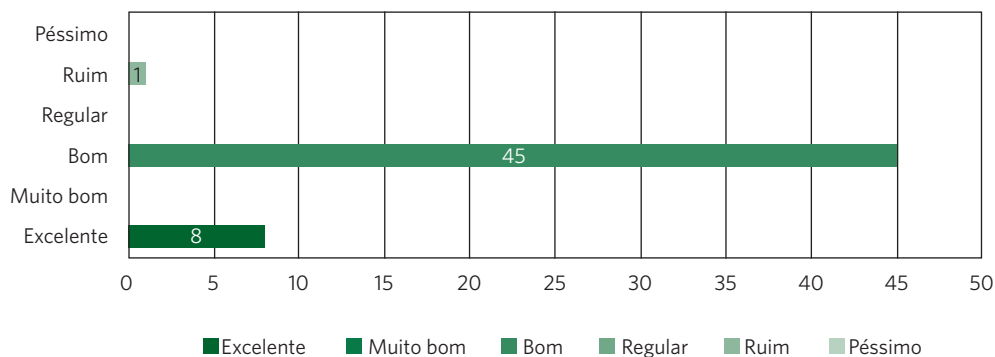
Secretarias Municipais de Educação	Total de questionários
Recife	47
Vitória de Santo Antão	0
Cabo de Santo Agostinho	4
Catende	1
Amaraji	2

240

Fonte: Elaborada pelos autores.

funcionários, número do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e número de alunos. Em seguida, as características dos respondentes e suas percepções quanto à legislação básica que regula o programa, uma autoavaliação e conhecimento de documentos contábeis. A terceira parte trouxe uma ênfase nas unidades executoras, e a quarta e quinta partes voltam-se para fatores que, na opinião do respondente, podem contribuir para o sucesso e o insucesso, respectivamente. E por fim, a última etapa, fatores que deveriam ser melhorados, mostra a atribuição de nota avaliada pelo respondente quanto à prestação de contas.

GRÁFICO 2 – AUTOAVALIAÇÃO DOS RESPONDENTES QUANTO À PRESTAÇÃO DE CONTAS



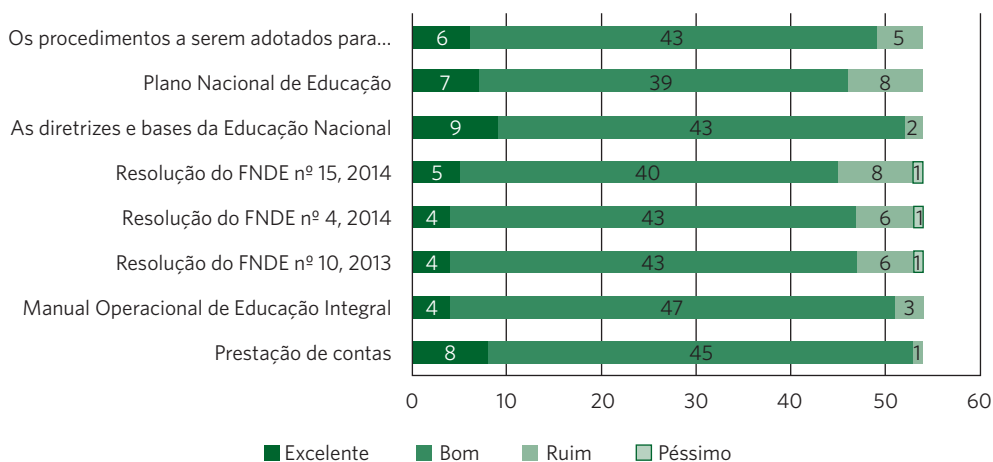
Fonte: Elaborado pelos autores.

O primeiro objetivo da presente pesquisa foi descrever o grau de conhecimento dos gestores sobre a prestação de contas do PME. No Gráfico 2, verifica-se que a maioria dos respondentes afirma ter conhecimentos sobre o processo de prestação de contas, não sendo essa causa fator explicativo de problemas relativos a imperfeições ou incorreções que levam as contas prestadas à situação de pendências. O Gráfico 3 mostra o grau de

conhecimento dos gestores quanto à legislação do programa. A autoavaliação demonstra que a maioria significativa informa conhecer a legislação do programa.

Como o conhecimento sobre as leis que regem o Programa Mais Educação – que servem de base para o Manual Operacional – é imprescindível para que os procedimentos a serem seguidos de forma que os recursos financeiros sejam devidamente aplicados, conclui-se que o desconhecimento da legislação atinente ao PME não é fator explicativo do insucesso da aplicação de recursos.

**GRÁFICO 3 – AUTOAVALIAÇÃO DOS RESPONDENTES REFERENTE AO GRAU DE CONHECIMENTO SOBRE LEGISLAÇÃO E NORMAS**

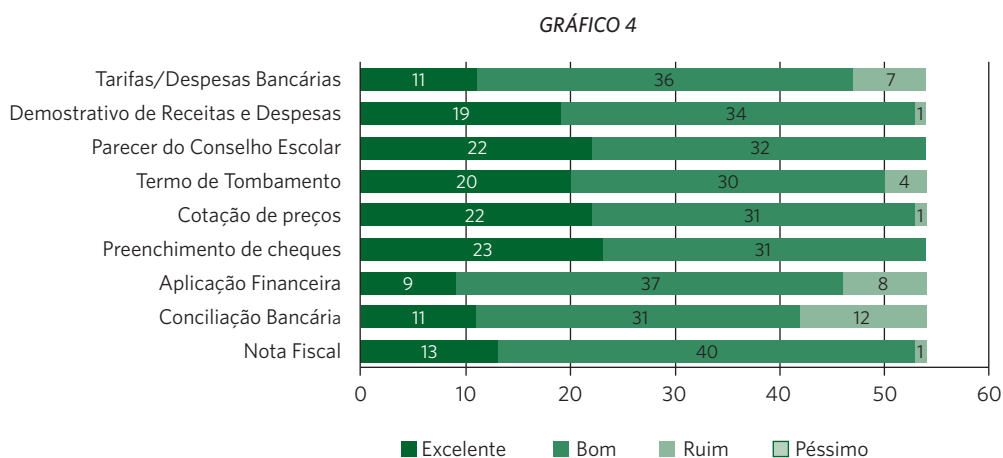


Fonte: Elaborado pelos autores.

Fez-se necessário um levantamento sobre o conhecimento quanto aos aspectos administrativos, contábeis e financeiros, conforme questão terceira do instrumento de coleta, e as respostas se encontram no Gráfico 4. Pode-se observar que, com exceção de conhecimentos sobre o procedimento de conciliação bancária, aplicações financeiras e tarifas/despesas bancárias, o conhecimento de todas as funções administrativas é reportado como bom

ou excelente pela grande maioria, não se configurando razões explicativas para insucesso do processo de prestação de contas e suas consequências.

**GRÁFICO 4 – AUTOAVALIAÇÃO DOS RESPONDENTES REFERENTE AO GRAU DE CONHECIMENTO SOBRE LEGISLAÇÃO E NORMAS**

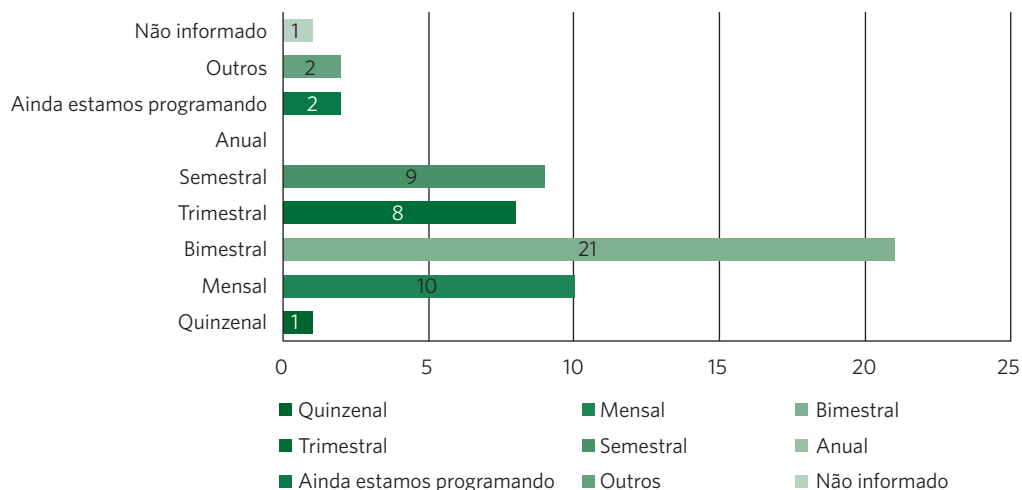


Fonte: Elaborado pelos autores.

Fez-se uma análise da existência de reuniões de acompanhamento do Programa Mais Educação, por parte do Conselho Escolar: 52 diretores afirmaram que realizam reuniões regulares, os outros dois disseram que não as fazem. Não se investigou a razão para a negativa. Diante dos fatos da existência de reuniões de avaliação sobre o programa, buscou-se aprofundar as informações das reuniões apurando a periodicidade delas, de acordo com o Gráfico 5.

O segundo objetivo da pesquisa foi evidenciar as práticas pedagógicas de monitoramento e participação dos atores envolvidos. Em relação à periodicidade de reuniões, pode-se perceber que a maioria realiza bimestralmente, apesar de o Manual Operacional estabelecer reuniões mensais. A quase totalidade dos respondentes afirma realizar reuniões com periodicidade (de mensal a trimestral), demonstrando haver compromisso da liderança com o envolvimento dos atores de interesse no programa e na escola.

**GRÁFICO 5 – PERIODICIDADE DAS REUNIÕES DO CONSELHO ESCOLAR**



Fonte: Elaborado pelos autores.

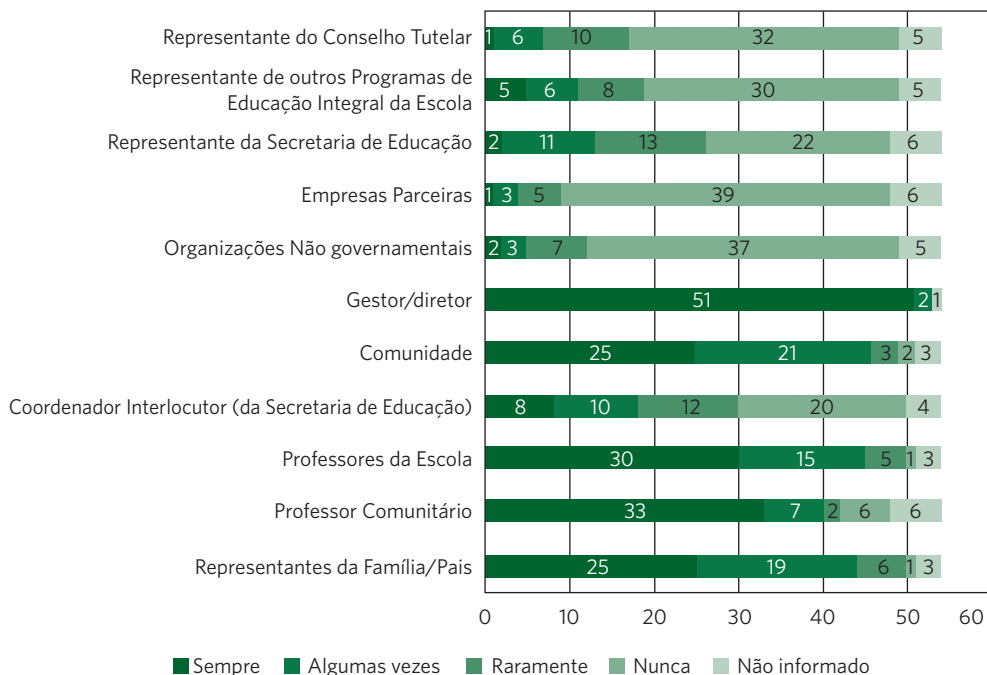
Pesquisa complementar pode esclarecer os fatores que afastam os atuais presidentes desses conselhos em convocar reuniões mensais.

Na análise da pesquisa, a necessidade de evidenciar a composição dos presentes nas reuniões pode ser verificada no Gráfico 6. Existe uma segregação em grupos de interesse, sendo: um primeiro com interesses institucionais, profissionais, familiares e até pessoais, representados por diretores, professores, familiares e representantes da comunidade, e um segundo por representações formais, mas pouco envolvimento com a dinâmica da escola, dado seu pouco envolvimento com dinâmica desta ou mesmo pelo envolvimento natural com as suas entidades/instituições de origem, o que, provavelmente, os leva a ter uma atuação residual nesse processo.

Um fator foi verificar que mecanismos de comunicação com os alunos a direção da escola tem utilizado. Cumpre-se o objetivo, terceiro de trabalho, de categorizar a existência do mecanismo de escuta dos estudantes. A identificação dos meios mais acessados deve contribuir para que a comunicação da direção aos alunos e dos alunos à direção ganhe efetividade. O Gráfico 7 mostra os dados relativos aos mecanismos de escuta.

Percebe-se que as formas de comunicação privilegiam interação direta entre direção e os estudantes, dado o grande volume de respostas positivas (sempre e algumas vezes) à ocorrência de reuniões e de roda de diálogos. O uso de instrumentos como o mural e caixa de sugestões pode significar tanto a preservação de espaços anteriormente conquistados quanto carência na infraestrutura de internet, em razão de o uso do *e-mail* institucional ser baixo.

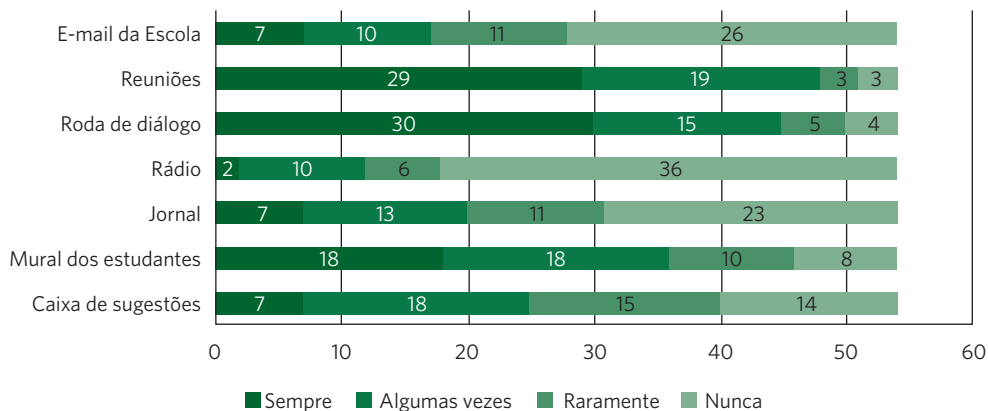
GRÁFICO 6 – OS ATORES QUE PARTICIPAM DAS REUNIÕES



244

Fonte: Elaborado pelos autores.

GRÁFICO 7 – MECANISMOS DE ESCUTA DA OPINIÃO DOS ESTUDANTES SOBRE A EXECUÇÃO DO PROGRAMA

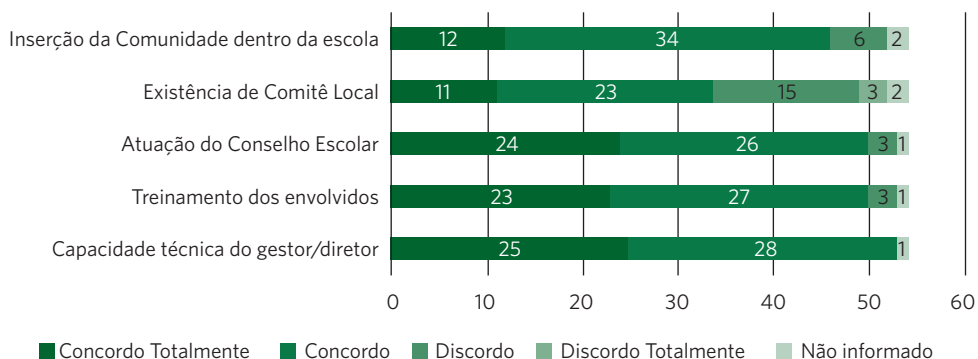


Fonte: Elaborado pelos autores.

O último objetivo desta pesquisa foi identificar os fatores para o sucesso e insucesso da prestação de contas do PME. Os achados se encontram dispostos nos gráficos 8 e 9.



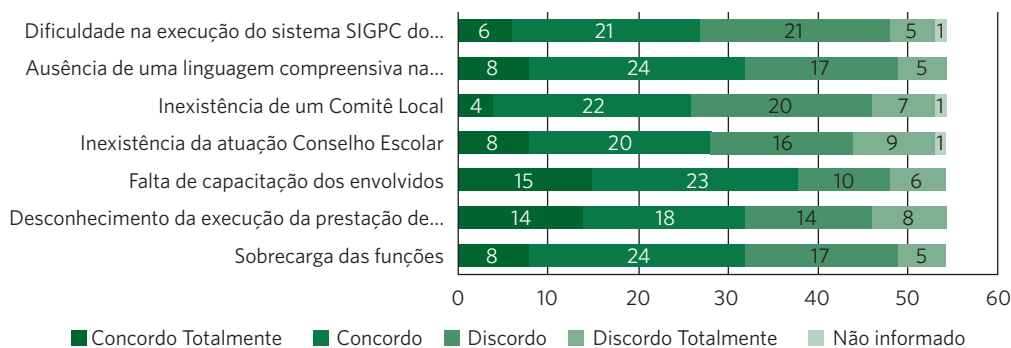
**GRÁFICO 8 – FATORES QUE CONTRIBUEM PARA O SUCESSO NA EXECUÇÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA (SUCESSO = EXECUÇÃO SUPERIOR A 90% DO MONTANTE ORÇADO PARA O ANO)**



245

Fonte: Elaborado pelos autores.

**GRÁFICO 9 – FATORES QUE CONTRIBUEM PARA O INSUCESSO NA EXECUÇÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA (INSUCESSO = EXECUÇÃO INFERIOR A 50% DO MONTANTE ORÇADO PARA O ANO)**



Fonte: Elaborado pelos autores.

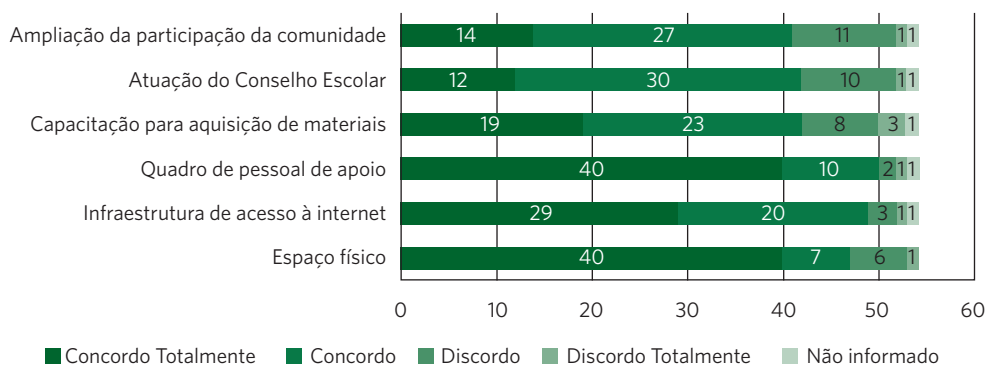
Segundo os respondentes, a capacidade técnica do gestor/diretor, a atuação do conselho escolar, a inserção da comunidade da escola e o treinamento dos envolvidos são, nessa ordem, os fatores determinantes para que uma escola consiga planejar, orçar e executar seus projetos com alta taxa de sucesso, isto é, consiga executar mais do que 90% dos recursos regulares recebidos. Cumpre-se observar que o conjunto de respondentes tem mais pontos de concordância quanto aos fatores de sucesso do que quanto aos fatores de insucessos.

A falta de capacitação dos envolvidos no processo de prestação de contas e o desconhecimento do processo de execução são, nessa ordem, os principais fatores que conduzem uma escola às baixas taxas de sucesso, isto é, para que ela consiga executar menos do que 50% dos recursos

regulares recebidos. Outros fatores apontam para questões técnicas, dadas as referências à dificuldade de operação de sistema operacional e com a linguagem utilizada no processo de prestação de contas, fatores que confirmam a necessidade contínua de treinamento dos agentes envolvidos. Percebe-se que os diretores queixam-se de ter que acumular a função pedagógica com a administrativa, especialmente como o encargo recebido para gerir recursos diretamente.

Por fim, procurou-se ouvir os diretores de escolas no intuito de coletar os fatores que deveriam ser melhorados para que o processo de execução fosse aprimorado e as taxas de sucesso crescessem. Os apontamentos mais relevantes, segundo os respondentes, têm a ver com a infraestrutura de apoio da escola, como o número de servidores e qualificação desse quadro, e o tamanho e a modernização da infraestrutura predial, incluindo a de acesso à internet. Este último fator pode explicar o baixo uso de comunicação com os alunos como evidenciado anteriormente. Fator de destaque, que tem conexão com as responsabilidades do gestor, é a necessidade de capacitação para compras de materiais, e provavelmente de bens e serviços, uma vez que a especificação de itens, a coleta de preços, a elaboração de editais e a realização de certames licitatórios são fatores que exigem

**GRÁFICO 10 – FATORES QUE DEVERIAM SER MELHORADOS PARA QUE O SUCESSO NA EXECUÇÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA FOSSE ATINGIDO**



Fonte: Elaborado pelos autores.

atualização e servidores aptos a manejar essas tarefas, já que o exercício da compra direta, de itens comumente consumidos, pode ser interpretado como fuga do legal processo licitatório.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do diagnóstico realizado a partir da percepção dos gestores, este estudo aponta para fatores que deveriam ser melhorados para o aprimoramento do processo de execução e crescimento das taxas de sucesso. Os apontamentos mais relevantes têm a ver com a infraestrutura de apoio da escola, como o número de servidores e qualificação desse quadro, e o tamanho e a modernização da infraestrutura predial, incluindo a de acesso à internet, fator apontado em mais de 90% dos casos. Fator de destaque, que tem conexão com as responsabilidades do gestor, é a necessidade de capacitação para compras de materiais, e provavelmente de bens e serviços, uma vez que a especificação de itens, a coleta de preços, a elaboração de editais e a realização de certames licitatórios são fatores que exigem atualização e servidores aptos a manejar com estas tarefas, já que o exercício da compra direta, de itens comumente consumidos, pode ser interpretado como fuga do legal processo licitatório.

Há a expectativa de que, em momento posterior não distante da publicação dos resultados desta pesquisa, seja possível realizar a pesquisa nas escolas estaduais vinculadas à Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco. Pode-se, após aprimorar, o instrumento de coleta de dados e suas análises, empreender pesquisa de âmbito nacional de forma a encontrar respostas que, compreendidas pelos órgãos gestores do governo nacional, possam conduzir à revisão e ao aperfeiçoamento de suas práticas.

## **Diagnosis of the factors that favor or prevent the execution of public resources: perception of the managers of the municipal public schools of the State of Pernambuco**

### **ABSTRACT**

The present study aims to make a reality diagnosis about factors that favor or impede the execution of public resources received by the PME of the Federal Government, based on the perception of the managers of the municipal public schools of the state of Pernambuco. Based on the data found, training interventions will be carried out with the public resources management units in the prefectures that join the SME. The Legislative Branch together with the Courts of Accounts, according to art. 70 of the Federal Constitution of 1988 require information on the management or omission of the use of public resources established in Law no. 8.429 / 1992, known as the Administrative Improbability Act (LIA). The method of approach is exploratory and descriptive, with information extracted from the Integrated System of the Ministry of Education - SIMEC with budget execution were reported in the Consolidated General Care Plan / 2013. The structured questionnaire sent via email according to Google Docs tool. The diagnosis was concentrated in 738 schools that joined the PDDE and received resources in 2012, 590 linked to the Education Department of the State of Pernambuco and 148 linked to the Education Department of Recife. The data are segregated by municipal administrative subordination, on the geographical location of the schools (Metropolitan Region of Recife, Zona da Mata, Agreste and Sertão) and the predominantly urban school nature. Given the diagnosis, this study points to factors that should be improved

so that the execution process is improved, and for success rates to grow. The most relevant notes have to do with the school's support infrastructure, such as the number of servers and the qualification of the school, and the size and modernization of the building infrastructure, including access to the Internet, a factor that is indicated in more than 90% of cases. Outstanding factor, which has connection with the responsibilities of the manager is the need for training for purchases of materials, and probably of goods and services, since the specification of items, the collection of prices, drafting of notices, the realization of Bidding events, are factors that require updating and servers able to handle these tasks, since the exercise of the direct purchase of commonly consumed items can be interpreted as an escape from the legal bidding process.

### KEYWORDS

Public schools. Public resources. Factors. School management. Accountabillity.

### REFERÊNCIAS

- ANDRADE, M. M. de. *Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- ATTIE, W. *Auditoria interna*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional, de 4 de fevereiro de 2010. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_04.02.2010/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/CON1988.pdf)>. Acesso em: 2 fev. 2014.
- BRASIL. Ministério da Educação. Programa Mais Educação. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16690&Itemid=1113](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16690&Itemid=1113)>. Acesso em: 2 fev. 2014.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento. Programa Dinheiro Direto na Escola. Disponível em: <<http://www.fn.de.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao>>. Acesso em: 9 fev. 2014.
- BRASIL. Lei n. 8.429/92. Lei da Improbidade Administrativa. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2014.

- BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 4, p. 5-30, 1999. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1999/93.ReflexoesSobreRefGerencial.p.pg.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2014.
- CAMARGO, R. B.; ADRIÃO, T. Princípios e processos da gestão democrática do ensino: implicações para os conselhos escolares. *Revista Chão de Escola*, Curitiba, v. 2, p. 28-33, out. 2003.
- CASTELAR, M. R.; MORDELET, P.; GRABOIS, V. *Gestão Hospitalar: um desafio para o hospital brasileiro*. Rennes: Imprensa Calligraphy Print, 2003.
- CHIAVENATO, I. *Recursos humanos na empresa: pessoas, organizações e sistemas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- CISESKI, Â. A.; ROMÃO, J. E. Conselhos de escola: coletivos instituintes da escola cidadã. In: GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. (Org.). *Autonomia da escola: princípios e propostas*. 6. ed. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2004.
- DEITOS, R. A.; RODRIGUES, R. M. (Org.). *Estado, desenvolvimento, democracia e políticas sociais*. Cascavel: Edunioste, 2006.
- FRANCO, H. *Contabilidade geral*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 1997. 407 p.
- GUPTILL, J. Knowledge management in health care. *Journal Health Care Finance*, v. 31, n. 3, p. 10-14, 2005
- HORNGREN, C. T.; SUNDEM, G. L.; STRATTON, W. O. *Contabilidade gerencial*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/analise\\_estimativas\\_2014.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/analise_estimativas_2014.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISAS APLICADAS. Atlas Brasil. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_uf/pernambuco](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/pernambuco)>. Acesso em: 10 mar. 2014.
- KOHAMA, H. *Contabilidade pública – teoria e prática*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Curso de administração pública – foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas, 2008.

MOHAN, D.; PATIL, H. Activity based costing for strategic decisions support. *Wipro Applying Thought*, 2003. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/142749263/CONTROLE-DE-GESTAO-EM-ORGANIZACOES-HOSPITALARES-pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

PARO, V. H. *Gestão democrática da escola pública*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2005. Série Educação em ação.

ROMÃO, J. E.; PADILHA, P. R. Diretores escolares e gestão democrática da escola. In: GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. (Org.). *Autonomia da escola: princípios e propostas*. 6. ed. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2004.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SHAW, C. Evaluating accreditation. *International Journal for Quality in Health Care*, v. 15, p. 455-456, 2003.

SILVA, L. M. da. *Contabilidade governamental – um enfoque administrativo*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

TORRES, M. D. de F. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 224 p.

XAVIER, M. E. S. P.; DEITOS, R. A. Estado e política educacional no Brasil. In: DEITOS, R. A.; RODRIGUES, R. M. (Org.). *Estado, desenvolvimento, improbidade e irregularidade*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2014.