

**Percepção dos Gestores das Escolas Públicas Municipais do Estado de Pernambuco
quanto aos Fatores que Favorecem ou Impedem a Execução de Recursos Públicos**

JENNIFER STEFANNYA PORFÍRIO DA SILVA

Universidade Federal de Pernambuco

MARCO TULLIO DE CASTRO VASCONCELOS

Universidade Federal de Pernambuco

ANA LÚCIA FONTES DE SOUZA VASCONCELOS

Universidade Federal de Pernambuco

MÁRCIO NUNES DA SILVA

Universidade Federal de Pernambuco

Resumo

O presente estudo tem como objetivo identificar a percepção dos gestores das escolas públicas municipais do estado de Pernambuco quanto aos fatores que favorecem ou impedem a execução de recursos públicos recebidos pelo Programa Mais Educação - PME do Governo Federal, referente ao exercício de 2013. 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 art. 70 da Constituição Federal de 1988. Com abordagem exploratório e descritiva, a coleta de dados com um questionário semi-estruturado encaminhado via email conforme ferramenta do *Google docs*, para 336 escolas municipais das secretarias municipais do Estado de Pernambuco, tendo 54 respondentes. O instrumento está dividido em seis partes: dados das escolas, número do INEP e número de alunos; características dos respondentes e suas percepções quanto à legislação básica que regula o programa; uma autoavaliação e conhecimento de documentos contábeis; unidades executoras, e fatores que podem contribuir para o sucesso e o insucesso, da execução dos recursos públicos. Conclui-se que os fatores para o sucesso e insucesso da prestação de contas do programa dar-se pela capacidade técnica do gestor / diretor, a atuação do conselho escolar, a inserção da comunidade da escola, e o treinamento dos envolvidos, como respostas afirmativas dos respondentes em percentual acima de 85%. Os fatores de insucesso estão ligados ao acúmulo da função pedagógica com a administrativa pelos diretores, falta de infraestrutura de apoio da escola, como o número de servidores e qualificação desse quadro, e a falta de modernização da infraestrutura predial, incluindo a de acesso à internet, fator apontado em mais de 90% dos casos. Fator de destaque, é a necessidade de capacitação para compras de materiais, elaboração de editais e a realização de certames licitatórios.

Palavras chave: Escolas Públicas, Fatores, Recursos Públicos

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo identificar a percepção dos gestores das escolas públicas municipais do estado de Pernambuco quanto aos fatores que favorecem ou impedem a execução de recursos públicos recebido pelo Programa Mais Educação - PME do Governo Federal, referente ao exercício de 2013. Aponta, ainda, para ações que devem ser tomadas pelo Governo Federal de forma a melhorar a infraestrutura e a qualificação de recursos humanos. A motivação da pesquisa foi apresentar conhecimento novo de forma a propiciar reflexões e a ocorrência debates e revisão ou confirmação dos desafios cotidianamente enfrentados voltados à melhoria da educação, 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.

De acordo com dados do 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 IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal). O IDHM passou de 0.440, em 1991, para 0.673, em 2010, o que fez com que o Pernambuco alterasse seu status de baixo para médio.

Nos anos de 2010 a 2012, cresceu em 70,6% a adesão de escolas públicas de ensino fundamental de Pernambuco ao Programa Mais Educação, doravante denominado PME. Enquanto que 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 dispõe em oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.

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 art. 70 da Constituição Federal de 1988. A Lei nº 8.429/1992 denominada Lei de Improbidade Administrativa (LIA), trata dos atos de improbidade administrativa aglutinados em três grupos diferentes: ato que importe em enriquecimento ilícito no art. 9º, que cause prejuízo ao erário no art.10º ou tão somente atente

contra princípios da administração pública no art. 11º. A lei em comento é aplicável tanto ao agente público quanto particular que, mesmo sem ser agente público, induz ou concorre para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficia conforme o art. 3º.

Por fim, levantando o conceito de *accountability* que pauta-se na relação mútua entre a capacidade de resposta dos governos (*answerability*), em informarem e justificarem seus atos; e na capacidade (*enforcement*) das agências de *accountability* de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos. Logo, o termo conceito comentado envolve a capacidade de resposta e a capacidade de punição (Schedler, 2000).

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 art. 1º da Resolução do FNDE 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 art. 2º da Resolução do FNDE nº 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, através das Entidade Executora (EEX) representadas pelas prefeituras municipais e secretarias estaduais ou distritais.

Portanto, a escola passa a ter maior autonomia em virtude da administração dos recursos transferidos pelo FNDE. Por meio das UEX, a sociedade pode, efetivamente, participar da construção de relações democráticas em todas as instituições sociais, pois estes recursos financeiros não chegavam as instituições de ensino em virtude de um modelo burocrático de Estado, tido como ineficiente e ineficaz, enfrenta a atualmente a problemática da falta ou má execução.

Diante disso, procura-se observar na gestão financeira dos recursos, o processo de execução e sistemática da prestação de contas, focando, principalmente, na sua não realização e/ou inconformidades, gerando inadimplência e baixa efetividade. Além de recursos não executados. Nesse contexto, a pesquisa busca responder o questionamento sobre quais fatores que contribuem para o sucesso e insucesso na execução dos recursos públicos do Programa Mais Educação pelas unidades executoras.

O trabalho está dividido em cinco tópicos sendo o primeiro a introdução onde é apresentado o objetivo da pesquisa; a revisão da literatura vem em seguida apresentando os conceitos necessários para compreensão do trabalho e estudos anteriores nacionais e internacionais que abordaram esta mesma temática; a metodologia, onde é apresentado o desenho da pesquisa e o modo como esta foi realizada; a apresentação e discussão dos resultados em seguida e por último a conclusão do estudo onde também são apresentadas as limitações do trabalho e sugestões para pesquisas futuras.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Gestão participativa: o fortalecimento da instituição escolar.

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.

Pode se ter uma gestão centralizada, modelo de gestão caracterizado pela centralização das decisões do gestor ou do grupo de gestores da escola, tolhe o meio para o debate e de participação da comunidade escolar, especialmente quanto da definição de metas e da 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 a 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. Na gestão democrática, percebe-se uma menor rigidez hierárquica e maior espaço para a crítica e uma reavaliação constante, o que acentua o papel de cada um no projeto coletivo, gerando maior envolvimento e comprometimento da equipe.

O controle da qualidade do serviço oferecido pelo Estado nas escolas pode ser definido pela população que acompanha a construção de interesses da comunidade por meio de uma gestão coletiva de um Conselho Escolar (Ciseski & Romão, 2004).

Portanto, a atuação de Conselho Escolar visa exercer o controle social sobre a aplicação orçamentária da instituição escolar. Logo, reforça a ideia do aspecto democrático das forças sociais dentro das escolas, representando à 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.

Nos sistemas educacionais institucionalizados atualmente, os Conselhos Escolares geralmente estão submetidos à vontade do gestor/diretor descaracterizando seu modelo de democratização. Embora teoricamente tenha poder deliberativo e colaborativo juntamente com diretor, na prática, este último, através de sua autoridade em consonância com a pequena participação dos demais setores da escola, exerce sozinho a tomada de decisão e deixa questões de poucas relevâncias para os conselhos, haja vista que o mesmo é o responsável pela unidade escolar (Paro, 2005).

Assim, “o Conselho vai muito além de apresentar propostas: ele decide, ele determina onde e como aplicar tais recursos” (Ciseski et al, 2004, p. 71). A construção de uma gestão democrática é um desafio e exige muitas habilidades dos gestores contemporâneos.

Na prática, a constituição de uma gestão democrática está associada a implementação de um projeto político-pedagógico da escola de longo prazo e nada simplista, todavia passível de realização e fora da complexidade. A concretização dessas ações não isenta o Estado de suas obrigações diante das garantias implantadas de um Conselho Escolar que influencia a gestão escolar permitindo autonomia administrativa, pedagógica e financeira da escola (Romão & Padilha, 2004).

A submissão à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em virtude do recebimento de um recurso financeiro público, é válida para os três poderes – Executivo Legislativo e Judiciário- e as três esferas de governo – Federal Estadual e Municipal - Por isso, governantes passam a administrar as finanças seguindo normas e limites sobre a prestação de contas de como e quanto gastam os recursos públicos.

2.2 Controle de Gestão: a busca pelo desenvolvimento gerencial efetivo.

Um dos pontos chave de uma organização se dá pela ótica da eficácia e da eficiência, de maneira simultânea.

Embora ambas sejam medidas normativas, a eficácia se distingue pelo alcance de resultado, enquanto a eficiência pelo uso dos recursos processados. Dessa maneira, a relação de custo-benefício volta-se para a eficiência, pois conduz uma melhor execução em virtude da aplicabilidade de recursos de forma mais racional (Chiavenato, 1994).

A visão da eficiência não está voltada para os fins, e sim, apenas com os meios, logo é aplicada nos elementos operacionais, ou seja, está envolvida na área interna da organização. É relevante destacar ainda o elemento que faz com que os resultados que trazem benefícios à comunidade sejam alcançados, chamado de efetividade, é semelhante ao termo eficácia, com a ressalva da indicação de ter atingido o objetivo. A efetividade, na área pública, afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Em outras palavras, é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada.

2.3 Controle interno: suporte à alta gestão.

Na Administração Pública brasileira, o sistema de controle interno nos municípios tem previsão na Constituição Federal de 1988, expressa no art. 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 na avaliação de ações anteriormente planejadas.

Logo, pode-se perceber que o processo do controle é definido pela regulamentação de operações a padrões já estabelecidos, e sua funcionalidade parte de resultados que se esperar obter por meio de metas, objetivos, planos, políticas e procedimentos. Embora fatores como tamanho, hierarquia, cultura da organização, dentre outros distinguem alguns tipos de controle, os cronogramas, diagramas de procedências e orçamentos são as principais ferramentas de planejamento, e por consequência, de controle operacional.

A finalidade que se dá aos controles internos não se restringe ao fortalecimento da contabilidade na obtenção de dados corretos, com exata escrituração de fatos decorridos, impedindo desperdícios e erros. O alcance da ocorrência de qualquer irregularidade também esteja sujeitado a sua competência, o qual oportuniza possíveis ações corretivas quando compara o estimado do averiguado pela tomada de decisão.

Embora o sistema de controle interno permita maior segurança e eficiência nos resultados, é importante destacar que há limitações. O intenso volume de operações do cotidiano das escolas necessita que o controle interno deva ser aplicado e monitorado continuamente dentro da instituição com ações de prevenção sobre os procedimentos por ela adotados, a fim de que se possa regular um conjunto de ações interrelacionadas com o dia a dia escolar, e não apenas de maneira pontual.

Aspectos como planejamento e controle que são estreitamente inter-relacionados na prática que segregá-los chega a ser artificial, servem de base para decisões de dentro de uma organização(...). O planejamento designa ações que posteriormente geram *feedback*, e o *feedback* instituiria o planejamento e as ações subsequentes. O *feedback* útil se dá através de relatórios sistemáticos e oportunos fornecidos pelo sistema de contabilidade interno. (Horngren, Sundem, & Stratton, 2004).

Destaca-se, ainda, que o sistema de controle interno deve variar em conformidade com a natureza da instituição, em estrutura, tamanho, diversidade e complexidade, e ainda, a necessidade de novas metodologias e tecnologias que estimulem a competência das pessoas dentro das escolas auxiliam os gestores. O comportamento que uma organização precisa ter sobre o sistema de controle se processa na antecipação de menores índices de impropriedade e

irregularidades. Embora o sistema de controle se compõe de uma estrutura consolidada, atos de impropriedade ou medidas irregulares não são eliminados totalmente, embora tenham suas de ocorrência reduzida.

Os relatórios da contabilidade gerencial, com ênfase nos gestores da organização, afetam os sentimentos e comportamentos dos agentes nela envolvidos [...]. O planejamento e o controle servem como matéria prima para os relatórios de desempenho, e estes por meio do *feedback* compara os resultados apurados com os planejados que ao enfatizar as variações estimulam os gestores para operações de ajustes nas áreas que sofreram desvios e ignorando aquelas que se pressupõe ter bom funcionamento. (Hornngren et al., 2004).

3 METODOLOGIA

O método de abordagem adotado pela pesquisa foi o método indutivo, exploratório e descritivo que conforme Martins (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 através de questionário eletrônico aplicado aos gestores, presidentes das unidades executoras (UEX's), com variáveis nos fatores de sucesso, de insucesso e de aperfeiçoamento. A pesquisa de campo, procedida através de formulário eletrônico foi realizada nos meses de setembro e outubro de 2014. O instrumento de coleta de dados foi encaminhado via email 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. Cinquenta e quatro delas 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-se autorização formal para que os questionários enviados para as escolas municipais também o fossem para aquelas constantes no rol das 590 (quinhentas e noventa) escolas dessa secretaria estadual.

A pesquisa concentrou-se nas escolas municipais no Estado de Pernambuco que participavam do PME em 2012. Havia 148 escolas vinculadas à Secretaria Municipal do Recife. O período tomado como base foi o ano de 2012, ano cuja disponibilidade de dados relativos à execução orçamentária estava disponível no Plano de Atendimento Geral Consolidado / 2013. A técnica de análise dos dados foi através de tabulação pelo *excel* e comunicação de dados por meio de figuras e tabelas.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Da população observada no relatório extraído do SIMEC, composta de 738 escolas que aderiram ao 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. 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, pois o instrumento de pesquisa apresentou uma escola de campo.

Num primeiro momento, pelo exame dos dados tabulados a partir do relatório SIMEC, permitiu-se 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. Isto 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. Tal métrica, proposta neste trabalho, como aquela que representa o percentual de aplicação de recursos orçamentários disponíveis - quanto maior a taxa melhor. O mesmo procedimento foi adotado naquelas escolas vinculadas à Secretaria Municipal do Recife. E somente a estes, dados que na primeira etapa da pesquisa, foram os encontrados em relatório impresso do SIMEC.

A primeira constatação possível foi de que as taxas de insucesso que foram convencionadas baixas para aquelas iguais ou menores que 50%, enquanto que acima de 75%, foram chamadas de “altas”, 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 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: Elaborado 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 nessa pesquisa. Vale destacar que a partir desta fase, por conta da necessidade de aprofundamento das análises, a pesquisa foi delimitada ao exame dos dados das escolas estaduais, dada a maior abrangência dessas, 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:

Tabela 2 - Taxas de sucesso por região de Pernambuco.

Região	Soma de Total Aprovado	Soma de Total 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: Elaborado 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 identificarem-se 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: Elaborado 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 este fator potencialmente determinante para identificarem-se maiores taxas de sucesso na aplicação de recursos. Dentre as escolas estaduais constantes do relatório SIMEC pôde-se identificar, em cada região, aquelas que apresentaram os melhores e os piores desempenhos em termos de taxa de execução de recursos. Os dados estão presentes conforme figura 1:

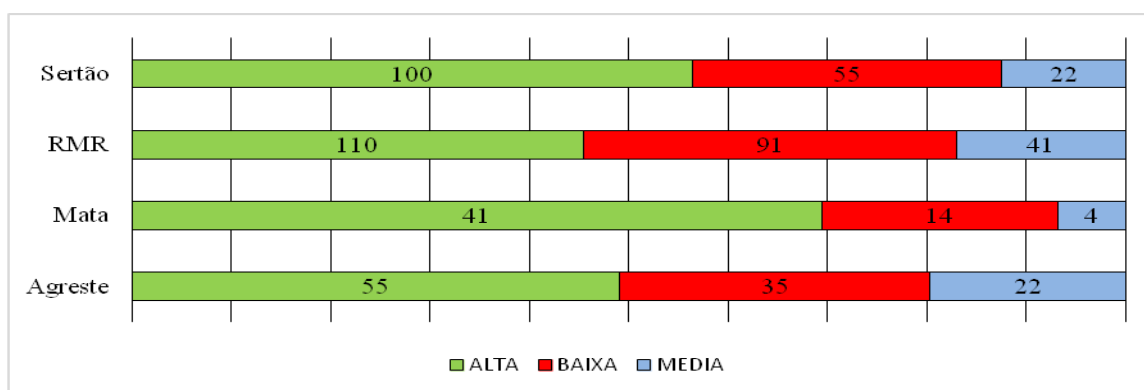


Figura 1 - Taxas de recursos por região de escolas estaduais.

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, menor os índices de avaliação.

Foram, então, enviados questionários eletrônicos para 336 (via email) escolas municipais das seguintes secretarias do Estado de Pernambuco, conforme 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: Elaborado pelos autores.

A amostra pauta-se pelo critério de conveniência do recebimento dos questionários a tempo hábil do período do projeto em andamento. Convém destacar que foram recebidos questionários: da Secretária de Olinda (1) e da Secretaria de Ipojuca (2) completando o total de 54 questionários entregues dentro do prazo estimado presente. Assim, o total recebido foi de 54 escolas integrantes da amostra de 336, sendo distribuídas de acordo com a tabela 5.

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

Fonte: Elaborado pelos autores.

O questionário enviado foi dividido em seis partes, sendo a primeira relativa aos dados das escolas com destaque para quantidade de funcionários, número do 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, a quarta e quinta parte volta-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:

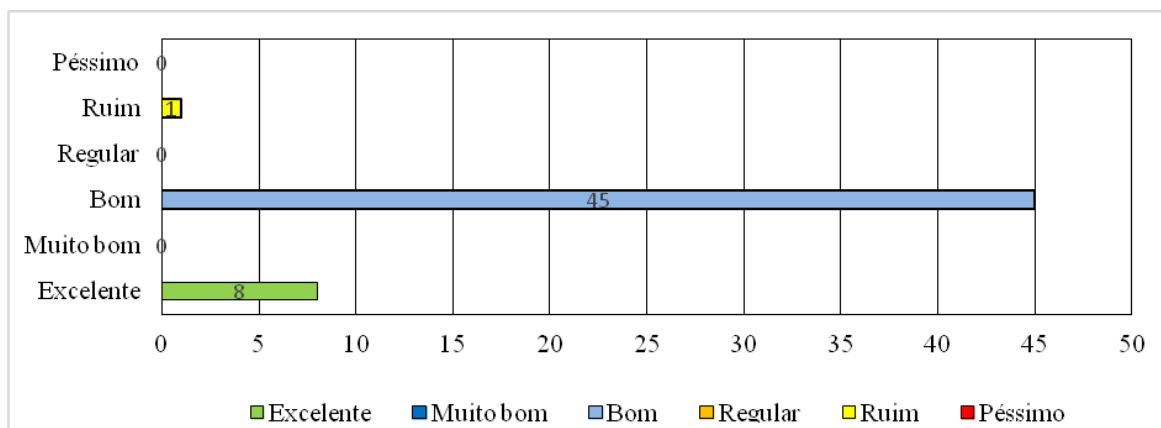


Figura 2 – Autoavaliação dos respondentes quanto a prestação de contas

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. Na figura 2, verifica-se que a maioria dos respondentes afirma ter conhecimentos sobre o processo de prestação de contas, não sendo esta causa fator explicativo de problemas relativos a imperfeições ou incorreções que levem as contas prestadas a situação de pendências. A figura 3 mostra o grau de conhecimento dos gestores quanto à legislação do Programa. A auto-avaliação 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 - são imprescindíveis 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.

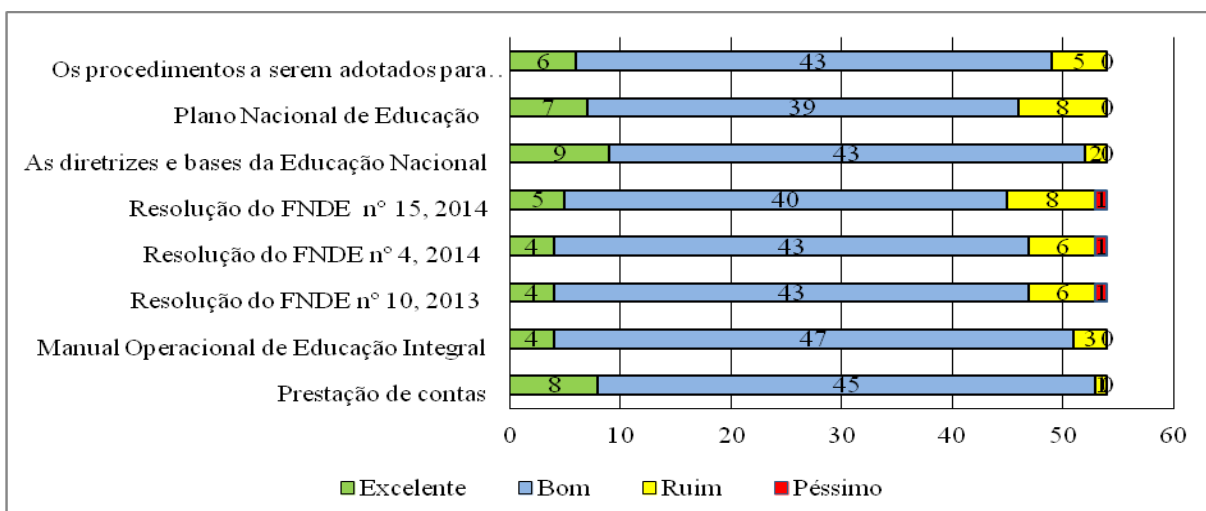


Figura 3 - Autoavaliação dos respondentes grau de conhecimento sobre legislação e normas
Fonte: Elaborado pelos autores.

Fez 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 na figura 4. Pode-se observar, que a 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.

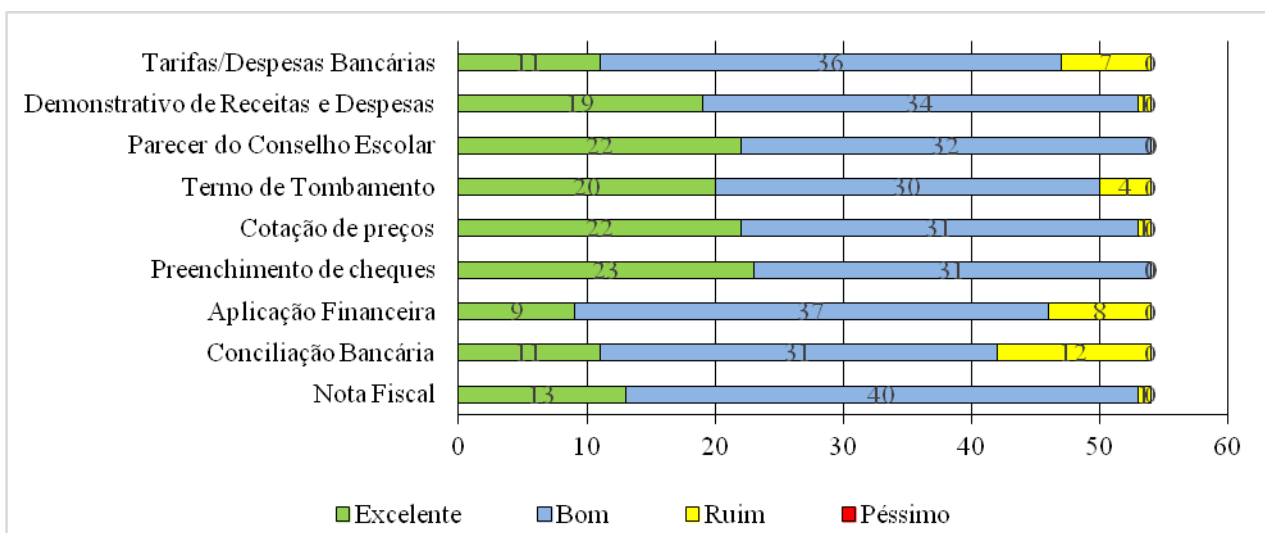


Figura 4 - Autoavaliação dos respondentes grau de conhecimento sobre legislação e normas
Fonte: Elaborado pelos autores.

Fez-se uma análise da existência de reuniões de acompanhamento do Programa Mais Educação, por parte do Conselho Escolar. 52 diretores afirmam realizar reuniões regulares e outros 02 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 aprofundar as informações das reuniões apurando a periodicidade das mesmas, de acordo com a figura 5:

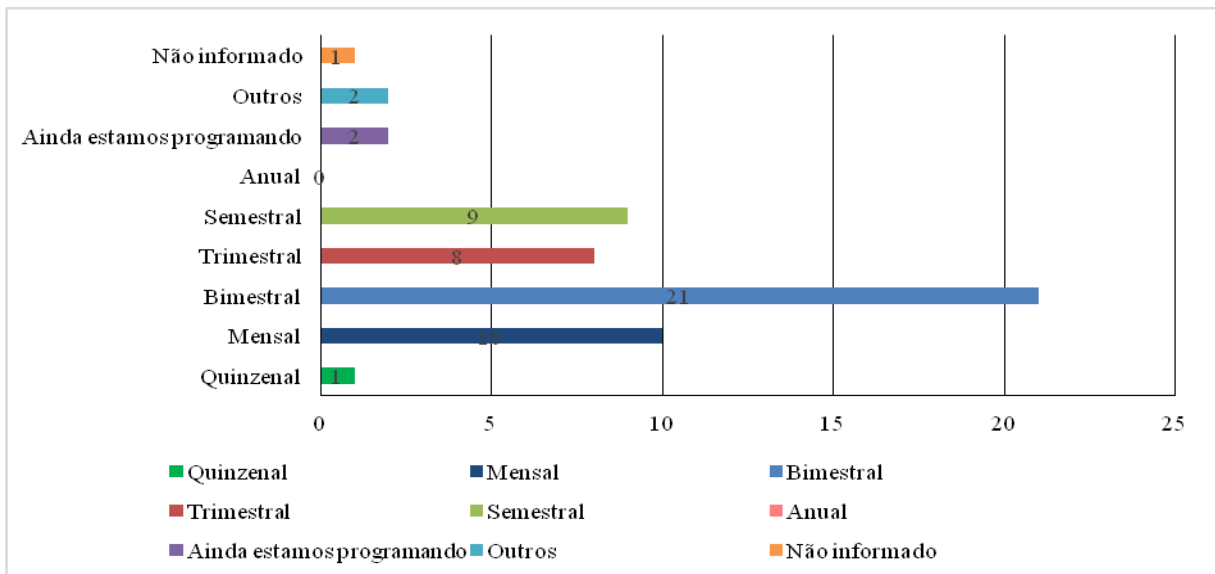


Figura 5: Periodicidade das reuniões do Conselho Escolar.

Fonte: Elaborado pelos autores.

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 do Manual Operacional estabelecer reuniões mensais. A quase totalidade dos respondentes afirma realizar reuniões com periodicidade (de mensal à trimestral), demonstrando haver compromisso da liderança com o envolvimento dos atores de interesse no programa e na escola. 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 conforme figura 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, que provavelmente, os leva a ter uma atuação residual neste processo.

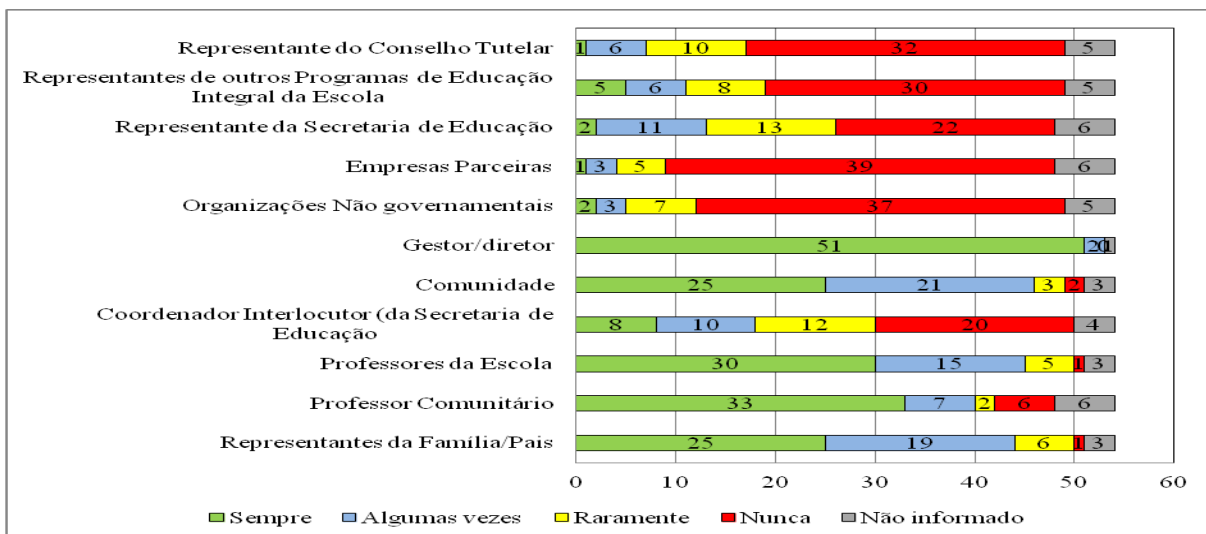


Figura 6 - Os atores que participam das Reuniões

Fonte: Elaborado pelos autores.

Um fator foi de verificar quais 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. Os dados relativos aos mecanismos de escuta pode ser destacada na figura 7:

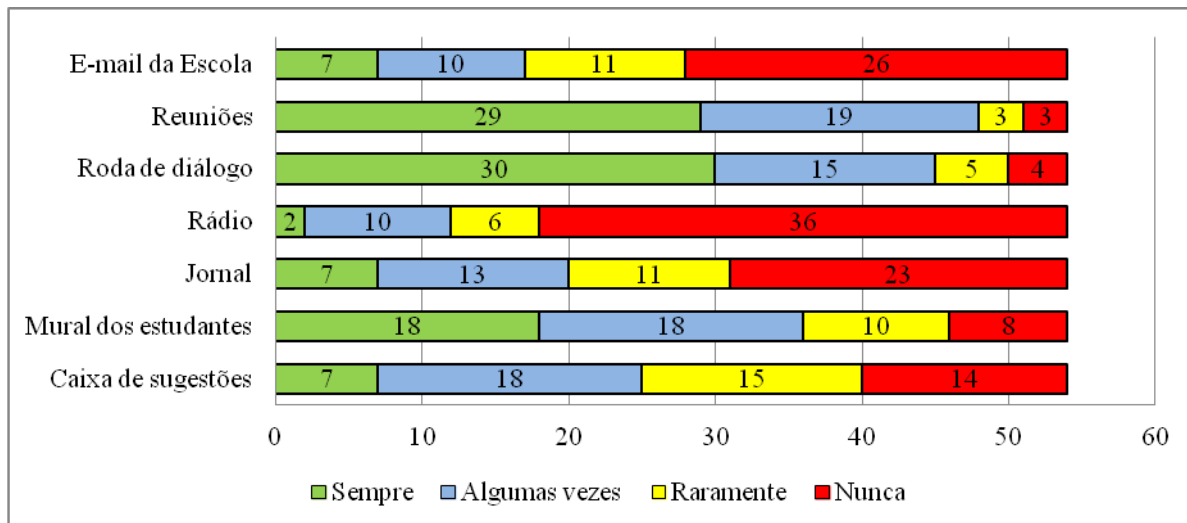


Figura 7 - Mecanismos de escuta da opinião dos estudantes sobre a execução programa

Fonte: Elaborado pelos autores.

Percebe-se que as formas de comunicação privilegia interação direta entre direção e os estudantes, dada 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 o da caixa de sugestões, pode significar a preservação de espaços anteriormente conquistados, quanto carência na infraestrutura de internet, dado que o uso do email institucional ser baixo.

O último objetivo dessa pesquisa foi Identificar os fatores para o sucesso e insucesso da prestação de contas do PME. Os achados se encontram dispostos nas figuras 8 e 9 a seguir evidenciados.

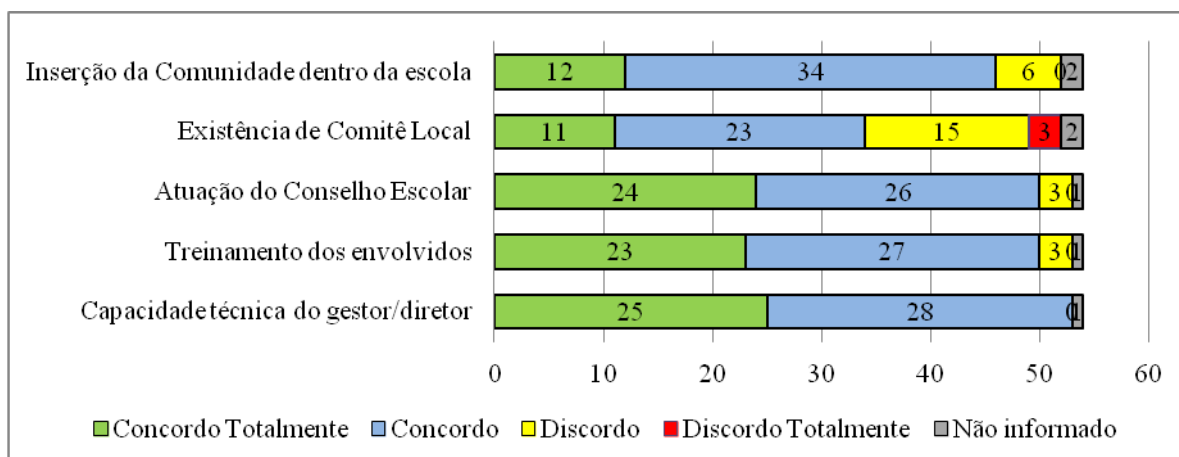


Figura 8: Fatores que contribuem para o sucesso na execução dos recursos do programa (sucesso = execução superior a 90% do montante orçado para o ano).

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 nesta 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 o que 90% (noventa por cento) 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 nesta ordem os principais fatores que conduzem uma escola às baixas taxas de sucesso, isto é, consiga executar menos do que 50% (cincoenta por cento) dos recursos regulares recebidos. Outros fatores apontam para questões técnicas, dado as referências à dificuldade de operação de sistema operacional e com a linguagem utilizada no processo de prestação de contas, fatores estes 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 ao gerir recursos diretamente.

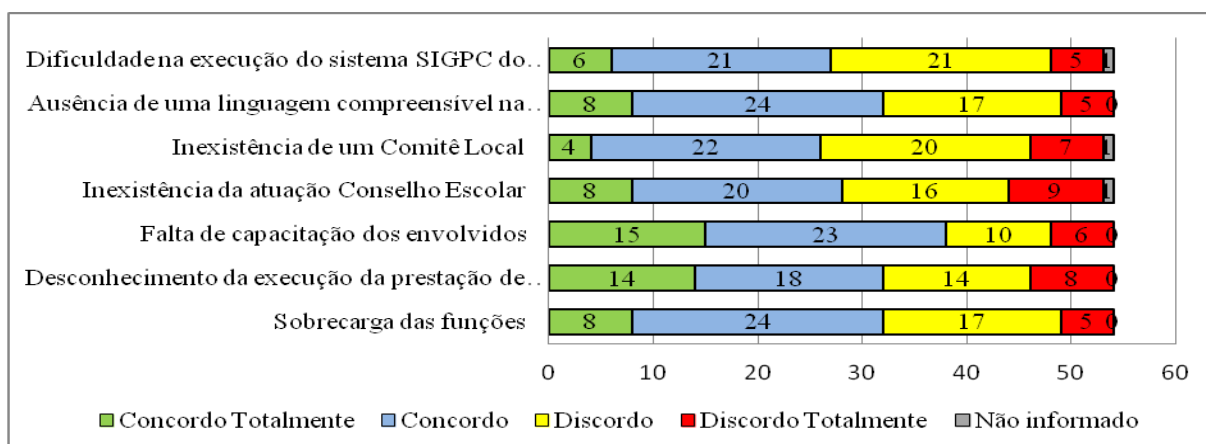


Figura 9 - Fatores que contribuem para o insucesso na execução dos recursos do programa (insucesso = execução inferior a 50% do montante orçado para o ano)

Fonte: Elaborado pelos autores.

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 haver com a infraestrutura de apoio da escola, como o número de servidores e qualificação desse quadro, e o tamanho e modernização da infraestrutura predial, incluindo a de acesso à internet. Este último fator pode explicar o baixo uso de comunicação com os alunos com 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, 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.

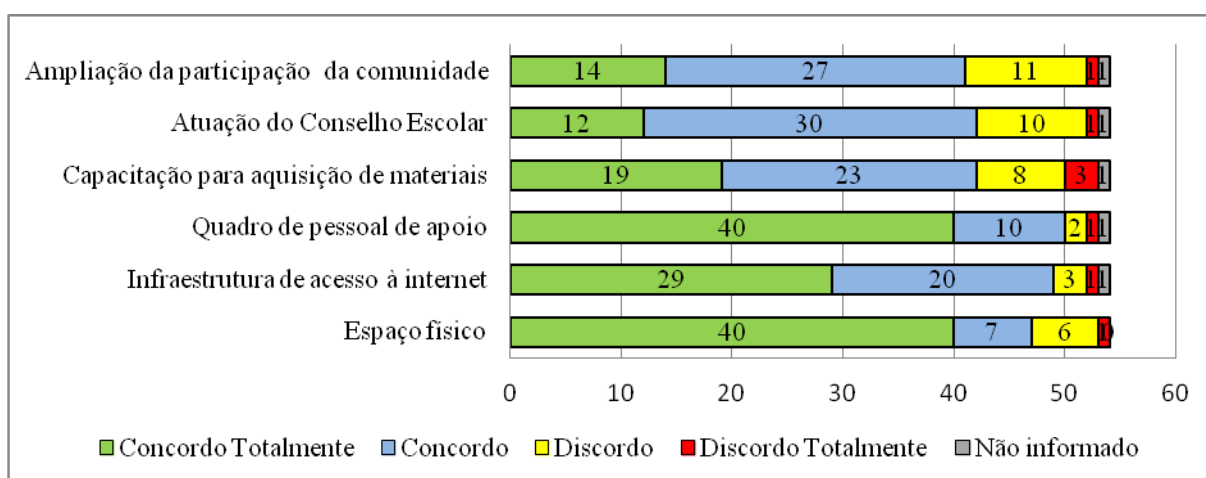


Figura 10: Fatores que deveriam ser melhorados para que o sucesso na execução dos recursos do programa fosse atingido

Fonte: Elaborado pelos autores.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa buscou identificar a percepção dos gestores das escolas públicas municipais do estado de Pernambuco quanto aos fatores que favorecem ou impedem a execução de recursos públicos recebido pelo Programa Mais Educação - PME do Governo Federal, referente ao exercício de 2013. De acordo com os dados, os gestores escolares, com 53 respostas classificadas como excelente ou boa, num total de 54 possíveis, o seu grau de conhecimento sobre prestação de contas não se apresenta como fator explicativo de insucessos em relatar suas contas. Percebe-se que o mesmo se verifica sobre conhecimento a legislação que disciplina o programa, já que o percentual máximo daqueles que afirmam desconhecer tais normas fixou-se em 15%, isto é pelo menos 85% afirmam ter bons conhecimentos sobre a matéria, também não se configurando esta questão como um fator que contribua para não ocorrência de êxitos no processo de prestar contas corretamente e oportunamente.

Verificam-se reuniões regulares para monitoramento das ações da gestão neste programa, havendo a participação regular de diversos atores, conforme previstos nos manuais. A pesquisa revela que 52 de um total de 54 respondentes fazem reuniões regulares (96% total), verificando-se que em 72% dos casos, estas reuniões ocorrem a cada trimestre. Todavia há que reportar-se que tal participação não é uniforme, destacando-se que presença mais vigorosa nos grupos que tem interesse direto e intenso com a vida escolar, como

diretores, professores, pais e/ou responsáveis, e agentes da comunidade. Os diretores são presença certa e habitual, como seria de se esperar. Nos demais grupos que tem maior interesse pela vida escolar a presença média mínima tem situado em cerca de 82% das ocorrências. Nos outros atores previstos, como aqueles ligados a empresas parceiras e organizações não-governamentais são menos frequentes, não se observando, na média, mais do que 20% de casos em que tais presenças à reuniões foram fortemente percebidas.

Percebe-se que a infraestrutura de internet é um fator limitante do processo de escuta de estudantes pela escola, dado o irrelevante uso do email institucional da escola para este fim, apenas 07 observações em 54 possíveis. A pesquisa revela que em cerca de 84% dos casos o relacionamento com alunos se dá através de reuniões presenciais e rodas de diálogo. O uso de rádio local ou jornais apresentaram-se como opções de baixa efetividade.

O último objetivo dessa pesquisa foi identificar os fatores para o sucesso e insucesso da prestação de contas do programa. Na opinião dos respondentes, a capacidade técnica do gestor / diretor, a atuação do conselho escolar, a inserção da comunidade da escola, e o treinamento dos envolvidos, são nesta ordem os fatores determinantes para que uma escola consiga planejar, orçar e executar seus projetos com alta taxa de sucesso, todos como respostas afirmativas dos respondentes em percentual acima de 85%. A exceção se observa no caso da existência de comitê local, onde aproximadamente 28% discordam que esse fator explique este sucesso. Pesquisa futura poderá investigar as causas de tais repostas. A falta de capacitação dos envolvidos no processo de prestação de contas e o desconhecimento do processo de execução são nesta ordem os principais fatores que conduzem uma escola às baixas taxas de sucesso. Outros fatores apontam para questões técnicas, dado as referências à dificuldade de operação de sistema operacional e com a linguagem utilizada no processo de prestação de contas, fatores estes que confirmam a necessidade contínua de treinamento dos agentes envolvidos. Os diretores queixam-se do acúmulo da função pedagógica com a administrativa. Todavia, cumpre-se observar que a quantidade de respostas que afirmaram “concordar totalmente” ou “concordar” não são unânimes, dado que houve expressiva manifestação de discordância em todos os fatores sugeridos, em percentuais de resposta situando-se entre 40 e 50% do total. Isto pode indicar que existem outros fatores explicativos, não perceptíveis na pesquisa.

Por fim, levantar fatores que deveriam ser melhorados para que o processo de execução fosse aprimorado, e para que as taxas de sucesso crescessem. Os apontamentos mais relevantes têm haver com a infraestrutura de apoio da escola, como o número de servidores e qualificação desse quadro, e o tamanho e 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.

Espera-se que em momento posterior não distante da publicação dos resultados dessa pesquisa possa-se obter-se a oportunidade de realizar a pesquisa com as escolas estaduais vinculadas a 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-se respostas que compreendidas pelos órgãos gestores do governo nacional possam conduzir a revisão e aperfeiçoamento de suas práticas.

REFERÊNCIAS

- Brasil. (1988). *Constituição*. Emenda constitucional, de 04/02/2010. Brasília. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/CON1988.pdf> Acesso em: 02 de fev. 2014.
- _____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. *Lei da Improbidade Administrativa*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm> Acesso: 12 de dez. 2014.
- _____. Ministério da Educação. *Programa Mais Educação*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16690&Itemid=1113>. Acesso em: 02 de fev. de 2014.
- _____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento. *Programa Dinheiro Direto na Escola*. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao>>. Acesso em: 09 de fev. de 2014.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. (1999). Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, 50(4): 5-30. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1999/93.ReflexoesSobreRefGerencial.p.pg.pdf>> Acesso em: 12 de mai. 2014.
- Camargo, R. B., & Adrião, T. (2003). Princípios e processos da gestão democrática do ensino: implicações para os Conselhos Escolares. *Revista Chão de Escola*, Curitiba: SISMMAC, v.2. p. 28-33.
- Chiavenato, Idalberto. (1994). *Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas*. 3 ed. São Paulo: Atlas. p. 67-76.
- Ciseski, Ângela Antunes, & Romão, José Eustáquio. (2004). *Conselhos de Escola: coletivos instituintes da escola cidadã*. In: *Autonomia da Escola: princípios e propostas*. Moacir Gadotti e José E. Romão (orgs). 6 ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire.
- Horngren, Charles T., & Sundem, Gary L., & Stratton, William O. (2004). *Contabilidade Gerencial*. São Paulo: Prentice Hall.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estimativas da População dos Municípios Brasileiros*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/analise_estimativas_2014.pdf>. Acesso em: 10 de mar. de 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>. Acesso em: 10 de mar. de 2014.
- Martins, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. (2009). *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. 2 ed. São Paulo: Atlas.
- Paro, Vitor Henrique. (2005). *Gestão democrática da escola pública. Série Educação em Ação*. 3 ed. São Paulo: Ática.
- Romão, José Eustáquio; PADILHA, Paulo Roberto. (2004). *Diretores escolares e gestão democrática da escola*. In: *Autonomia da Escola: princípios e propostas*. Moacir Gadotti e José E. Romão (orgs). 6 ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire.