

OS FATORES QUE AFETAM A QUALIDADE DA GESTÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RECURSOS FEDERAIS DESCENTRALIZADOS NAS UNIDADES EXECUTORAS: UM ESTUDO DE CASO NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA, JUVENTUDE E ESPORTE DE ARAGUATINS-TOCANTINS

FACTORES QUE AFECTAN LA CALIDAD DE LA GESTIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS FONDOS FEDERALES UNIDADES DESCENTRALIZADAS DE EJECUCIÓN: UN ESTUDIO DE CASO EN EL DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE EDUCACIÓN, CULTURA, JUVENTUD Y DEPORTES ARAGUATINS-TOCANTINS

Eneila de Cássia Maia Ferreira

Universidade Estadual do Tocantins (Unitins)
eneila_maia@outlook.com

Leonardo Andrade Carneiro

Universidade Estadual do Tocantins (Unitins)
leodpalmas@hotmail.com

Resumo: O artigo buscou analisar os fatores que afetam a qualidade da gestão e prestação de contas dos recursos federais repassados às Entidades Executoras e Associações de Apoio das escolas municipais, apresentando os principais programas, os critérios de distribuição dos recursos, valores envolvidos, coordenados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. É contrapartida do município através do Fundo de Reservas do Município, e se os gestores das escolas e presidentes das associações de apoio compreendem as determinações legais e se possuem condições necessárias para a operacionalização da prestação de contas de forma descentralizada. Para atingir os objetivos, foi realizada pesquisa exploratória, consultas bibliográficas e pesquisa de campo, utilizando o método qualitativo. Foi possível concluir que a Entidade Executora dentro de suas limitações possibilita o gerenciamento dos recursos por parte das escolas descentralizadas, ou seja, que possuem associação de apoio.

Palavras – chave: Associações de Apoio; Descentralização; Recursos Federais;

Resumen: El artículo pretende analizar los factores que afectan a la calidad de la gestión y la rendición de cuentas de los fondos federales transferidos a las entidades de implementación y Asociaciones en Apoyo de las escuelas municipales, con los principales programas, los criterios de asignación de recursos, montos involucrados, coordinado por el Fondo Nacional Desarrollo de la educación. Contrapartida de la ciudad a través de la ciudad de Fondo de Reserva, y los directores de las escuelas y los presidentes de las asociaciones de apoyo a comprender los requisitos legales y tienen las condiciones necesarias para la aplicación de la disposición de las cuentas descentralizadas. Para lograr los objetivos, la investigación exploratoria, se llevó a cabo consultas bibliográficas e investigaciones de campo, utilizando el método cualitativo. Se concluyó que el organismo ejecutor dentro de sus limitaciones permite la gestión de los recursos por parte de las escuelas descentralizadas, o que tienen asociación de apoyo.

Palabras - clave: Organizaciones de apoyo; Descentralización; Recursos federales.

Introdução

A modalidade de transferência automática de recursos financeiros executados pelas Associações de Apoio à Escola - AAE funciona como órgão colegiado gerido pela comunidade escolar e local, a fim de garantir a participação efetiva da sociedade civil no ato educativo, e que significa um marco no processo de ampliação da autonomia das escolas, que permite a gestão

dos recursos destinados à manutenção de sua infraestrutura física e pedagógica. Com os recursos recebidos através do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, as unidades executoras das escolas puderam utilizar os recursos de maneira a atender suas demandas, sendo elas de custeio e de capital.

A transferência de recursos federais aos municípios pode acontecer de quatro maneiras, que são elas: transferências automáticas, de acordo Medida Provisória nº 2.178-36, de 24/8/2001, de fundo a fundo, por meio de convênio e por meio de contrato de repasse. No caso dos repasses do governo federal aos municípios, estes acontecem através de transferências automáticas, ou seja, são realizadas sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato.

A CF estabelece que as instituições devem prestar contas dos recursos recebidos, seja ela pública ou privada. O procedimento de prestação de contas é previsto desde a Constituição de 1891, incluindo as Cartas Magnas brasileiras que de acordo com alguns historiadores já os previam de alguma forma.

É extremamente necessário que haja planejamento da gestão financeira dos recursos recebidos pelas unidades escolares por meio das Associações de Apoio ancorados na gestão democrática e transparente. O artigo evidenciará ao longo do percurso que é através do planejamento participativo que ocorre a prestação de contas do PDDE e a outros programas recebidos no âmbito da Rede Municipal de Ensino de Araguatins e que o planejamento da execução destes se dá com a participação da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Juventude e do Esporte – SEMEC, dos gestores e comunidade escolar.

As diretrizes nacionais do PDDE objetivam melhorias de infraestrutura e pedagógica, além de possibilitar às Unidades Executoras planejar tanto financeiramente quanto administrativa e pedagogicamente a aplicação dos recursos recebidos.

O procedimento adotado foi pesquisa de campo, documental, entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários estruturados com questões abertas e visitas in loco aos diretores e presidentes das Associações de Apoio junto a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte – SEMEC e visitas a 01 (uma) UEx – Unidade Executora situada na zona urbana e 01 (uma) Unidade Executora situada na zona rural.

Os sujeitos da pesquisa foram selecionados segundo critérios determinados de acordo com área objeto da pesquisa e são os seguintes: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, profissionais que trabalham diretamente com as prestações de contas e respondem pela função de secretária municipal de educação, diretora de prestações de contas, assistente administrativo que atua na Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte – SEMEC, presidentes das associações de apoio das unidades executoras e comunidade escolar.

Dados SEMEC x diretoria de prestação de contas

A análise documental foi desenvolvida junto com a secretária municipal e suas assessoras, no qual explicaram o funcionamento dos departamentos que compõem o organograma da instituição.

Foi observado que os exercícios que antecederam 2013 a estrutura organizacional constava na Lei Municipal nº 1067/2011, no qual as secretarias eram distintas: Secretaria Municipal de Educação e Cultura, Secretaria Municipal de Infraestrutura e Secretaria Municipal de Juventude e Esporte.

A partir de 2013 entrou em vigor a Lei nº 1101/2012, de 02 de janeiro de 2013, que dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo do Município de Araguatins e adota outras providências.

A partir de então, as secretarias foram unificadas, passando a ser Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Juventude e Esporte – SEMEC. Após análise comparativa do atual organograma com o que consta em Lei Municipal nº 1.067/2011, de 23 de dezembro de 2011, Capítulo IV, art. 8º foi observado que existem três disparidades em relação às diretorias, são elas: Diretoria da Banda Municipal, Diretoria da Cultura e Diretoria de Orientação Educacional. A secretária da SEMEC informou que pelo fato destas atualmente não existirem, as competências destas foram redistribuídas as outras diretorias. Ressaltou ainda que, este fato ocorreu somente agora no exercício 2015 por falta de orçamento.

As competências de cada departamento e atribuições dos servidores em suas respectivas funções após unificação das secretarias foram instituídas através na Lei nº 1067/11 em seu art. 6º, onde diz que “os assuntos que constituem áreas de competência específicas a cada órgão da Administração Direta” dentre eles, capítulo IV – Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Juventude e Esporte, dentre suas competências consta:

4. Coordenar, planejar, organizar, dirigir, executar, controlar e avaliar as atividades do Sistema Municipal de Educação;
6. Cumprir e fazer cumprir as normas federais e estaduais da educação;
11. Articular-se com órgãos e entidades federais, estaduais e municipais com vistas a assegurar a coordenação, a divulgação e a execução de planos e programas educacionais;

As primeiras observações foram relacionadas à responsabilidade financeira do governo federal, estadual e municipal com as escolas e associações de apoio.

Foi observado que “o município mantém as escolas através de recursos próprios e da aplicação dos 40% repassados do FUNDEB. Os recursos são aplicados em prestação de serviços, aquisição de equipamentos, de móveis, material de consumo, entre outros”.

O FUNDEB é aplicado com fins estabelecidos pela lei que reza o investimento em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. Segundo a secretária, tem sido feito um esforço por parte do gestor da entidade executora para a descentralização de recursos, uma vez que a escola, através da associação de apoio, desde 2013 vem executando os recursos advindos do governo federal. Percebe-se com isso, um esforço de implementação de uma gestão democrática e que garanta a autonomia da gestão participativa.

Nesse sentido, tem-se no artigo 2º da Lei Municipal 1176/2014:

O CME - Conselho Municipal de Educação, regulamentado em Regimento Interno, é órgão colegiado integrante ao Sistema Municipal de Ensino de Araguatins – SME, com atribuição normativa, mobilizadora, fiscalizadora, consultiva, propositiva, de controle social e de assessoramento aos demais órgãos e instituições do Sistema de Educação do Município.

Dentre as atribuições do CME – Conselho Municipal de Educação consta em seu art. 3º, incisos:

XV – Conferir e emitir pareceres quanto às prestações de contas referentes ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB;

XVI – Supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito do município, com o objetivo de concorrer para regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

O Censo Escolar é o levantamento de dados estatísticos educacionais de âmbito nacional. É realizado com a colaboração das secretarias de estado e município, coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. Por sua vez, o censo é o principal instrumento de coleta de dados sobre a educação básica e através deste são formuladas políticas públicas e são executadas transferências de recursos públicos, tais como: PNAE – programa Nacional de Alimentação na Escola, Programa Nacional Livro Didático - PNLD, Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, entre outros.

Os programas federais dos quais as escolas recebem recursos são: PDDE, PDE – ESCOLA, PDDE – ESCOLA SUSTENTÁVEL, PDDE – ATLETA NA ESCOLA, PNATE e PNAE.

Com relação à contrapartida do município inerente aos recursos repassados às associações para custear a alimentação escolar, bem como sua fonte pagadora.

A prefeitura conta com repasse do governo federal que varia de acordo com cada exercício. Além disso, há contrapartida do município que complementa através de recursos próprios o valor de até 30% do valor repassado pelo governo federal com intuito de melhorar a qualidade da alimentação escolar.

A Resolução Nº 4, de 2 de abril de 2015, que altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, conforme pode ser observado, trata do PNAE, que tem como objetivo complementar a alimentação dos alunos. O FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação, é o responsável pela normatização, assistência financeira, coordenação, acompanhamento, monitoramento, cooperação técnica e fiscalização da execução do programa. O recurso é transferido em 10 (dez) parcelas distribuídas durante o ano letivo para as prefeituras.

Os alimentos da merenda escolar que são fornecidos para todas as escolas da rede municipal de Araguatins são adquiridos pela Entidade Executora, ou seja, seguem o modelo centralizado. Conforme observado *in loco*, os valores repassados pelo FNDE são insuficientes para atender toda a demanda, sendo necessária contrapartida da prefeitura. Esta, por sua vez, adquire os gêneros alimentícios através da compra direta dos agricultores familiares para complementar à alimentação escolar e desta forma atender aos alunos da rede.

No que diz respeito aos repasses do PNAE e PNATE são efetuados pelas associações de apoio e escolas. Na SEMEC há dois setores que gerenciam as demandas da merenda e do transporte escolar. O departamento da Merenda Escolar conta com um gestor administrativo e uma nutricionista que têm a função de calcular, com base na tabela nutricional referência, a quantidade de merenda por escola. É a partir desse trabalho que ficou constatado a insuficiência dos recursos repassados pelo governo federal para custear uma alimentação de qualidade. Considerando essa realidade, o setor informa a demanda e solicita-se a complementação que prima pela aquisição de alimentos produzidos pela Agricultura Familiar. Quanto ao PNATE, também há um setor que conta com dois técnicos que administram as rotas e fazem controle dos motoristas com a perspectiva de garantir o atendimento de qualidade aos usuários do transporte. Ambos os recursos são geridos pelo gestor (o prefeito), pois a secretaria não é descentralizada.

Os recursos financeiros da União são transferidos em dez parcelas mensais, para a cobertura de 20 dias letivos, às entidades em contas correntes específicas abertas pelo próprio FNDE, no Banco do Brasil, na Caixa Econômica Federal ou em outra instituição financeira oficial, inclusive de caráter regional. Não há necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento.

Além do PNAE, existe também a transferência direta do PNATE a Entidade Executora. A Resolução nº 5, de 28 de maio de 2015, estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE.

Art. 2º O PNATE consiste na transferência, em caráter suplementar, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de recursos financeiros destinados a custear a oferta de transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, com o objetivo de melhorar as condições de acesso à educação.

I - DOS PARTICIPANTES DO PROGRAMA

Art. 3º Participam do PNATE:

I - o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsável pela normatização, assistência financeira em caráter suplementar, abertura das contas correntes para repasse dos recursos, acompanhamento, fiscalização, aprovação da prestação de contas dos recursos repassados, cooperação técnica e avaliação da efetividade da aplicação dos recursos do programa, diretamente ou por delegação;

II - os Entes Executores (EEx) responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos financeiros

transferidos pelo FNDE à conta do PNATE, sendo:

b) os municípios, responsáveis pelo atendimento aos alunos das escolas da educação básica pública das respectivas redes municipais, nos termos do inciso VI do art. 11 da Lei nº 9.394, de 1996;

II - DA TRANSFERÊNCIA E MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS

Art. 4º A transferência de recursos financeiros no âmbito do PNATE será realizada de forma automática, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere, mediante depósito em conta corrente específica, conforme disposto na Lei nº 10.880, de 2004.

Em relação ao PNATE tanto o governo federal como o estadual efetuam repasses ao município para atendimento aos alunos de zona rural.

No que diz respeito à contrapartida do governo federal e estado para utilização do transporte escolar e como é feito esse repasse ao município. Os valores destinados aos municípios constam na Res/CD/FNDE nº 14/2009, onde diz em seu art. 5º:

§ 1º que o valor per capita do PNATE a ser repassado a EEx - Entidade Executora, é definido com base no índice, Fator de Necessidade de Recursos do Município – FNRM que foi criado a partir de pesquisas realizadas com o objetivo de tornar mais justa a distribuição dos recursos. Tal fator considera: Percentual da população rural do município (IBGE); Área do município (IBGE); Percentual da população abaixo da linha da pobreza (IPEADATA) e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB (INEP).

Quanto aos repasses para as associações de apoio elas acontecem somente através dos repasses federais. No âmbito municipal para que as aquisições aconteçam é necessário montar o processo licitatório para a aquisição do que for necessário para manutenção das 20 escolas atendidas pela rede, podendo estes valores ser observados no quadro 02.

Tabela 1 - Repasses Transporte Escolar - PNATE

Esfera	Exercício	Valores
Federal	2014	204.328,96
	2015	246.024,60
	2016	184.473,59
Estadual	2014	473.800,00
	2015	342.013,84
	2016	247.416,16

Fonte: Diretoria de Prestação de Contas (2016)

Em relação às capacitações dos presidentes e diretores das escolas quanto à utilização dos recursos federais a SEMEC realiza capacitação todo início de ano letivo. Quando há troca de gestor das escolas a diretora de prestação de contas repassa todas as informações inerentes aos procedimentos de prestação de contas com objetivo de dar condições ao gestor para desenvolver suas atribuições.

Não há políticas de formação extensa a respeito das legislações de forma geral. As reuniões acontecem com a secretária, diretora de infraestrutura, diretora de prestação de contas e diretores de escolas e presidentes das associações de apoio e são sempre em reuniões com duração de 4 (quatro) horas, a mobilização acontece com intuito de atender as demandas necessárias. O governo federal possui uma política própria onde através das informações prestadas no PDDE Interativo

contemplam as escolas com os programas adequados a realidade de cada um. Das 20 escolas da rede todas recebem algum tipo de recurso do governo federal.

Os repasses efetivados via Entidade Executora são efetuados levando-se em consideração as necessidades individuais de cada escola. As escolas devem preencher anualmente plano de ações disponível no site do MEC, link do PDDE Interativo.

Após preenchimento do plano, será analisada por equipe do MEC a real situação de cada escola e assim mediante necessidade de melhorias estas serão contempladas com recursos federais. Vale ressaltar, que dentro da plataforma supracitada existe um link de formação continuada e acesso as legislações específicas onde os gestores podem receber capacitação e assim tirar todas as suas dúvidas inerentes aos procedimentos de recebimento de recursos do governo federal.

O manual de orientação define Unidade Executora como sendo uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas. O principal objetivo quanto á criação da associação é a participação de todos os envolvidos - pais, alunos, funcionários, professores e membros da comunidade - na sua constituição e gestão pedagógica, administrativa e financeira.

O município não disponibiliza de recursos específicos para repasse as Associações de Apoio. Sempre que necessário, as escolas fazem encaminhamento à SEMEC de suas necessidades, seja material de consumo e/ou prestação de serviço, dentro da disponibilidade de material os mesmos são encaminhados. A prefeitura municipal realiza processo licitatório para aquisição desses materiais.

Quanto às compras realizadas, as associações possuem autonomia para comprarem, no entanto, os pagamentos são realizados pela secretaria – Diretoria de Prestação de Contas via gerenciador financeiro administrado pelo Banco do Brasil. Este procedimento acontece devido a não estruturação das respectivas associações, ou seja, não possuem gerenciadores financeiros, equipamentos tecnológicos, internet e alta rotatividade de servidores. Atualmente a diretoria disponibiliza de uma única máquina que possui o gerenciador financeiro para a efetivação das 21 (vinte e uma) escolas.

A rotatividade não é causa, mas o efeito de algumas inconstâncias internas e externas na administração pública. Dentre as políticas externas estão o fato de que o gestor da escola deve ser uma pessoa de confiança do prefeito, enquanto que as políticas internas estão voltadas aos benefícios salariais que a função oferece e as oportunidades de crescimento.

No que tange aos procedimentos de prestações de contas das associações de apoio, as associações reúnem com a comunidade escolar e fazem o planejamento de como será gasto o recurso. Após essa decisão, os presidentes realizam a compra e posteriormente encaminham o comprovante da despesa para a diretora efetivar o pagamento. Quanto ás escolas centralizadas, o planejamento é realizado junto com a comunidade escolar, no entanto as aquisições e conseqüentemente os pagamentos são realizados diretamente pela diretora de prestação de contas.

Após aquisições as escolas centralizadas e descentralizadas encaminham os documentos de despesas para que o setor responsável vinculado a SEMEC efetive os pagamentos por meio do gerenciador financeiro. Após aquisições e pagamentos, os documentos de despesas da associação são entregues aos presidentes para que os mesmos montem o processo físico que deverá ser entregue na diretoria para que a mesma proceda com a análise. Mediante regularização de possíveis irregularidades sejam corrigidas e assim no final do exercício as mesmas sejam prestadas contas no Sistema Integrado de Gestão e Prestação de Contas – SIGPC.

Foi verificado o grande volume de processos físicos na diretoria de prestação de contas, questionada a respeito, a responsável pelo setor informou que após pagamento, os documentos de despesas são encaminhados a suas respectivas associações para que as mesmas montem o processo físico para que retornem a diretoria de prestação de contas para serem corrigidos.

Após análise pela diretoria de prestação de contas caso seja encontrada alguma irregularidade, os presidentes são convocados para que procedam com as devidas regularizações. Quanto às escolas que não possuem associação, conforme já mencionado anteriormente, todo o processo é realizado pela própria entidade executora. No final do exercício conforme legislação específica à diretora de prestação de contas insere no SIGPC as prestações de contas finais.

Após análise e aprovação os dos processos físicos das prestações de contas após inserção no SiGPC originais ficam arquivadas na associação. Devido as grandes demandas e irregularidades encontradas pela SEMEC de gestores anteriores uma cópia destes ficam arquivados na secretaria. Quanto às despesas das escolas os repasses são realizados via Entidade Executora às mesmas não possuem acesso ao processo físico.

As escolas centralizadas que recebem recurso via entidade executora, os processos ficam arquivados na sede da entidade, visto que esta que procede com todos os procedimentos inerentes as aquisições e prestação de contas conforme legislação específica dos recursos recebidos sejam eles via associação de apoio ou entidade executora.

A resolução nº 15, de 10 de julho de 2014, dispõe sobre as prestações de contas das entidades beneficiadas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e suas ações agregadas. Quanto às formas e prazos das prestações de contas:

Art. 2º As prestações de contas dos recursos do PDDE, e de suas ações agregadas, transferidos às Unidades Executoras Próprias (UEX), definidas no inciso II, do art. 5º, da Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013, deverão ser encaminhadas às Entidades Executoras (EEX) - prefeituras municipais ou secretarias estaduais e distrital de educação - às quais se vinculem as escolas que representam, até o último dia útil de janeiro do ano subsequente à efetivação do crédito nas correspondentes contas correntes específicas, devendo ser constituídas:

I - do Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados;

II - dos extratos bancários da conta bancária específica em que os recursos foram depositados e das aplicações financeiras realizadas;

III - da Conciliação Bancária, se for o caso; e

IV - de outros documentos que concorram para a inequívoca comprovação da destinação dada aos recursos.

§ 1º Para dar cumprimento ao disposto no caput deste artigo e no caput do art. 18, da Resolução nº 10, de 2013, a UEX deverá:

I - preencher os formulários de prestação de contas em 2 (duas) vias, manter 1 (uma) via arquivada na sede da escola ou do polo presencial da UAB que representa, juntamente com os originais da documentação probatória das despesas realizadas e dos pagamentos efetuados, dispostos em boa ordem e organização; e

II - encaminhar a outra via à EEX à qual se vincule a escola ou o polo presencial da UAB que representa, acompanhada de cópia legível da documentação probatória referida no inciso anterior, essa última com a fidedignidade atestada mediante a aposição, no verso de cada peça reproduzida, da expressão “Confere com o original”, a ser assinada por um dos dirigentes da UEX, que, em caso de falsidade ideológica, sujeitar-se-á às penalidades previstas na legislação aplicável à espécie.

§ 2º No caso de UEX constituída como consórcio para representar mais de uma unidade escolar, a alternativa de que trata o § 2º do art. 6º da Resolução nº 10, de 2013, os originais dos formulários e dos documentos probatórios deverão ser mantidos em arquivo na sede da escola de cuja estrutura física se utiliza o consórcio para exercer suas atividades, mantida a obrigatoriedade de adoção dos procedimentos referidos no inciso II do parágrafo anterior em relação à respectiva EEX.

§ 3º As EEX deverão analisar e julgar as prestações de contas relativas à execução dos recursos do Programa Dinheiro Direto

na Escola (PDDE), e de suas ações agregadas, recebidas das Unidades Executoras Próprias (UEX), representativas das escolas integrantes de suas redes de ensino, registrar os dados financeiros das referidas prestações de contas no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), disponível no sítio www.fnnde.gov.br, e remetê-los ao FNDE, até 30 de abril do ano subsequente ao da efetivação do crédito dos recursos nas contas correntes específicas. (*Redação dada pela Resolução 2/2015/FNDE/MEC*)

Os gestores das unidades escolares e presidentes das Associações de Apoio não possuem acesso ao sistema, fato este relacionado ao não comprometimento dos gestores, falta de conhecimento, além da rotatividade dos mesmos. Desta forma, todo o processo fica centralizado na diretoria de prestação de contas.

Foi constatado que 60% (sessenta por cento) dos recursos recebidos pelas Associações de Apoio ou pelas escolas são via Unidade Executora, neste caso, Prefeitura Municipal de Araguatins – TO são oriundos do Governo Federal, FNDE. Os outros 40% (quarenta por cento) a própria EEx gerencia e repassa os materiais e/ou presta os serviços necessários para as referidas associações e escolas.

No que tange a alimentação escolar, PNAE, o repasse realizado pelo governo federal corresponde apenas a 30% (trinta por cento). No que se refere ao PNATE o cálculo feito pelo governo federal é baseado com base no índice Fator de Necessidade de Recursos do Município – FNRM, portanto não é um valor fixo.

Quanto às capacitações, percebe-se que é preciso maior engajamento por partes dos presidentes das associações, é necessário comprometimento, mesmo as capacitações não ocorrendo em maior número, o mínimo por parte dos diretores e então presidentes seria conhecer as legislações pertinentes. O aumento das capacitações aos presidentes das Associações de Apoio não será suficiente se não houver compromisso com a função exercida.

Após acompanhamento na SEMEC foi constatado ainda que das 20 escolas da rede municipal apenas 14 possuem associação, as demais 06 escolas não possuem associação, os recursos são recebidos via Entidade Executora. Mesmo estas sendo centralizadas, os procedimentos de prestação de contas são realizadas via diretoria de prestação de contas. A diretora e sua assistente realizam todos os procedimentos de inserção de dados no SIGPC, fato este relacionado com o não comprometimento por parte dos gestores.

Associação de Apoio x Escola

Com a finalidade de integração escola x comunidade, a SEMEC em parceria com o FUNDEB criado pela Emenda Constitucional n. 53/2006, regulamentado pela Lei n. 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, tem procurado atender as necessidades da educação básica, com intuito de promover educação de qualidade. O FUNDEB trata-se de um fundo de natureza contábil formado na maior parte por recursos oriundos de impostos e transferências de estados, distrito federal e municípios, complementado por recursos da União conforme prevê a Constituição Federal em seu art. 212. A criação do FUNDEB se fez necessário com intuito de ampliação e redistribuição de recursos vinculados à educação básica no país, em atendimento a todas as etapas e modalidades de ensino. Conforme já mencionado pela secretária municipal de educação os repasses financeiros acontecem de acordo com os números de alunos matriculados informados no último Censo Escolar.

Associação de Apoio à Escola Municipal Maria de Lourdes

A Associação de Apoio à Escola Municipal Professora Maria de Lourdes, está localizada na Rua Dom João VI, Nova Araguatins, Zona Urbana. Participaram da entrevista a atual diretora da unidade escolar e a presidente e coordenadora de finanças.

Em relação aos questionamentos que versa sobre a escolha do presidente da associação de apoio e dos conselhos escolares, bem como os membros do conselho fiscal, estes terão como membro nato o diretor do estabelecimento de ensino, em conformidade com a lei pertinente.

Em relação aos demais representantes do conselho escolar e conselho fiscal este serão escolhidos através dos representantes de todos os segmentos da comunidade escolar entre seus pares, mediante processo eletivo.

O Conselho Escolar foi criado em 2015 e é bastante atuante junto à associação de apoio.

Cabe ao conselho fiscal, de acordo com o Manual de Orientação para Constituição de Unidade Executora, elaborado pelo FNDE e atualizado em agosto de 2014.

A Associação recebe recursos de custeio e capital, no entanto, os recursos recebidos são insuficientes para manutenção da escola. A prefeitura não realiza nenhum tipo de repasse, porém, ajuda desde que solicitado com material de consumo, bens móveis e prestação de serviços, de acordo com a disponibilidade. Além disso, mesmo os alunos da zona urbana são atendidos com o transporte escolar.

Através dos recursos recebidos do PDDE, como pode ser observado no quadro 3, recurso repassado via FNDE às associações e entidade executora observou-se que estes são insuficientes para atender todas as demandas das escolas durante o exercício. Levando-se em consideração está insuficiência de recursos à prefeitura municipal atende as demais necessidades das escolas de custeio, capital e prestação de serviços via licitação.

Tabela 2 – Recursos Recebidos do PDDE pela Escola Municipal Professora Maria de Lourdes

Exercício	Nº de Alunos	Custeio	Capital	Valor Recebido no exercício*
2014	730	9.360,00	6.240,00	15.600,00
2015	805	13.680,00	3.420,00	17.100,00
2016	832	10.584,00	7.056,00	17.640,00

* Valor pago de acordo com o número de alunos informados no censo do ano anterior.

Fonte: Diretoria de Prestação de contas – SEMEC (2016)

O repasse realizado no ano de 2015 pelo governo federal foi referente à segunda parcela do ano 2014. Em 2016 a associação recebeu somente o equivalente à R\$ 8.820,00 (Oito mil e oitocentos e vinte reais). A Associação de Apoio é contemplada com os programas PNLD, PDDE e PDDE – Mais Educação.

O Programa Mais Educação, foi instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10, constitui-se como estratégia do Ministério da Educação para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral.

Em relação à periodicidade que as reuniões da associação de apoio acontecem, foi repassado pela diretora que elas acontecem bimestralmente, pois é quando a escola consegue reunir a comunidade escolar como um todo.

No que diz respeito ao modo que é gasto os recursos, foi exposto que a associação convoca todos os interessados para que a decisão seja tomada em conjunto e estas devem ser registradas em ata, conforme orientações constantes no Estatuto das Associações de Apoio.

No que tange as legislações tanto a presidente quanto a diretora escolar explanaram que elas têm conhecimento do que pode ser adquirido com os recursos recebidos pela associação de apoio, porém informaram que não conhecem as legislações específicas, que só param para estudar quando são convocadas para reunião com a diretora de prestação de contas.

As reuniões com a comunidade escolar, conselho escolar e conselho fiscal acontecem gradativamente. Quanto à capacitação recebida pelo presidente, esta é realizada uma vez por ano e sempre que e necessário sanar alguma dúvida a então presidente recorre à diretora de prestação de contas.

A respeito da disponibilidade de recursos tecnológicos e acesso à internet, a escola possui um laboratório de informática, totalizando 30 máquinas, no qual foi doado pelo Tribunal de Contas do Estado à Secretaria Municipal de Educação e a internet quem mantém é o governo federal. A escola possui diversos recursos tecnológicos, sendo estes insuficientes para o atendimento a todos

os setores ao mesmo tempo, porém há uma organização interna para que todos os departamentos sejam atendidos de maneira satisfatória. A escola dispõe de diversos parceiros, o que contribui no desenvolvimento das atividades propostas pela escola, são eles: Secretaria Municipal da Saúde, IFTO – Instituto Federal do Tocantins, entre outros.

A autonomia quanto ao gerenciamento de recursos só foi conseguida pela associação em 2013, até então todo procedimento era realizado pela diretora de prestação de contas, inclusive as compras e os pagamentos.

Quanto aos procedimentos de prestação de contas no SIGPC este é realizado pelo departamento de prestação de contas, o processo físico é encaminhado para Diretoria de Prestação de Contas, onde as mesmas inserem no sistema. Conforme respondido pela diretora de prestação de contas, questionamento 05, as cópias das prestações de contas ficam arquivadas na SEMEC para caso de extravio das prestações de contas originais, as quais se encontram arquivadas nas escolas que possuem associações de apoio e para possíveis fiscalizações do MEC.

Escola Municipal Professora Maria Aparecida Mota

A Escola Municipal Aparecida Mota, é localizada na BR Transamazônica, Povoado Água Amarela, Zona Rural. A escola não gere seus recursos, pois ainda é centralizada, ou seja, não possui associação de apoio constituída, pois não atende as legislações vigentes, possui menos de 50 alunos regularmente matriculados conforme censo do ano anterior. Os recursos recebidos ocorrem através de sua EEx – Entidade Executora, neste caso, a Prefeitura Municipal de Araguatins. O espaço físico da unidade escolar é de aproximadamente 800 m² (oitocentos metros quadrados).

No intuito de criar uma associação de apoio às escolas com menos de 50 alunos da rede municipal de Araguatins: Escola Municipal Professora Maria Aparecida Mota, Escola Municipal Januário Ribeiro da Silva e Escola Municipal Blandina Seixas se uniram para constituírem uma associação de apoio para recebimentos de recursos diretamente em conta própria.

A escola dispõe de apenas 04 (quatro) funcionários, sendo: 01 (uma) diretora, 02 (duas) professoras e 01 (uma) ASG – Auxiliar de Serviços Gerais.

Foi constatado que no período de 2007 a 2010 a escola funcionava com doações da comunidade local, pais de alunos e fazendeiros da região.

A merenda escolar era disponibilizada pela prefeitura do município, contudo, diversas vezes ocorria da prefeitura não fornecer os alimentos em tempo, sendo nestes casos, supridos pela comunidade escolar. Ainda neste período a escola possuía somente cadeiras quebradas, daí então a diretora junto com os funcionários, pais de alunos, Polícia Militar do Tocantins e comerciantes se mobilizaram com intuito de angariar fundos para melhorar a estrutura física do prédio e adquirir bens móveis.

A prefeitura municipal é quem gerencia os recursos, em relação à participação da comunidade escolar no planejamento das ações a serem executadas com os recursos recebidos pelo FNDE se deu a partir de 2013, que até então a escola não sabia como era gasto e nem quanto recebiam do governo federal.

Em visita, *in loco* percebeu-se que houve uma melhoria significativa na autonomia da escola. A partir de 2013 ela passou a ter autonomia nas decisões quanto às necessidades e começou a partir daí o processo de melhorias quanto ao gerenciamento de materiais.

Ainda de acordo com as informações prestadas ficou evidente, que as reuniões acontecem com a participação efetiva da comunidade escolar e esta por sua vez, participam na tomada de decisões onde estabelecem de que forma serão gastos os recursos recebidos pelo governo federal. Após reunião, a diretora se reúne com a diretora de prestação de contas para realizarem os procedimentos legais inerentes aos procedimentos de compras. Nesse sentido a SEMEC é eficaz na fiscalização.

Os recursos recebidos em benefício da escola são o do PDDE que são gerenciados pela EEx – Entidade Executora e que se existe algum outro tipo de recurso oriundo do município a mesma desconhece, e que o município encaminha material de expediente sempre que solicitado e disponível na secretaria. Além disso, a escola é contemplada com o PNLD.

Conforme pode ser observado no quadro 4, os repasses são efetuados via FNDE de acordo com quantitativo de alunos informados no censo do ano anterior e via preenchimento de formulário

online do PDDE Interativo, além de ser levado em consideração os resultados das avaliações nacionais realizadas pelo MEC.

Tabela 3 – Recursos Recebidos pela Escola Municipal Professora Aparecida Mota

Exercício	Nº de Alunos	Custeio	Capital	Valor Pago no exercício*
2014	43	1.290,00	-	1.290,00
2015	37	2.220,00	-	2.220,00
2016	49	2.384,00	596,00	2.980,00

* Valor pago de acordo com o número de alunos informados no censo do ano anterior.

Fonte: Diretoria de Prestação de Contas – SEMEC (2016)

As reuniões bimestrais são realizadas com intuito de interagir com os pais a respeito das obrigações e deveres da comunidade escolar.

Quanto ao acesso ao SIGPC a diretora desconhece, pois, como não gerencia os recursos a mesma não pode ter este acesso.

O não acesso ao SIGPC se dá pelo fato da mesma até então não possuir Associação de Apoio. Quem gerencia os recursos recebidos é a entidade executora, neste caso a Prefeitura Municipal.

A escola dispõe de computadores, prateleira de madeira, filtro, televisão e DVD que foram adquiridos, segundo a diretora, através da mobilização da comunidade realizando pedágios, rifas e bingos.

Ainda de acordo com a diretora, e conforme repasse da secretaria municipal de educação a escola foi contemplada com a internet através do plano do governo federal e que a mesma será instalada até o final do ano.

Observa-se que existem muitas necessidades nas escolas. Foi verificado *in loco* que a partir do primeiro semestre de 2014 ocorreram mudanças significativas na realidade das escolas da rede municipal. É visível ainda, que a efetivação do processo de descentralização das associações de apoio vem ocorrendo gradativamente.

O que a entidade executora, representada pelo prefeito municipal, justifica é não possuir recursos suficientes para repasse por Associação de Apoio e os gestores das pastas, acreditam que o atendimento as necessidades individualizado é mais eficaz na atual conjuntura, do que realizar repasses específicos de valores.

Quanto ao conselho escolar e conselho fiscal, a diretora escolar informou que existe e que são participativos. Em relação às capacitações, foi informado que anualmente os diretores recebem capacitação, no entanto, o conselho fiscal não, no ano de 2015 não participaram de nenhuma capacitação, pois até então a associação da referida escola não gerencia seus recursos.

Quanto às prestações de contas para a comunidade escolar, esta é realizada bimestralmente. É importante ressaltar que mesmo recebendo recursos oriundos do governo federal para despesas de custeio e permitindo uma gestão participativa por parte da entidade executora, ainda existe muitas dificuldades, visto que os recursos são insuficientes para atender todas as demandas da escola. Sobre a escola não gerir seus recursos, a gestão informou que um dos fatores é justamente o fato da escola ainda não possuir associação de apoio. Porém, mesmo assim, a gestora da pasta dar autonomia para que a escola junto com a comunidade escolar decida quanto as suas reais necessidades, e dentro das possibilidades dos recursos financeiros repassados pelo FNDE e contrapartida da prefeitura as ações definidas serão atendidas.

Considerações Finais

É necessário ter conhecimento, liderança e dedicação no que se faz. A elaboração de um bom planejamento possibilita a efetividade de ações. Um dos maiores entraves no processo efetivo de descentralização das associações de apoio é de caráter técnico. É perceptível que ações de melhorias são implementadas cotidianamente através da Entidade Executora por meio da Secretaria de Educação, no entanto, existe muita falta de compromisso por parte dos gestores das

escolas e associações de apoio e falta de apoio técnico dos colaboradores no processo de execução das ações que envolvem todo o processo. É necessária participação efetiva para que o processo seja consolidado.

Pode-se afirmar que as escolas/associações de apoio não possuem recursos tecnológicos e suporte técnico por parte da empresa responsável.

Das 20 (vinte) escolas da rede municipal apenas 04 (quatro) estão localizadas na zona urbana, as demais se localizam na zona rural. Fatos estes, ser o motivo pelo qual dos 14 (quatorze) presidentes, apenas 01 (um) tem acesso ao gerenciador financeiro do Banco do Brasil para realização de todo o acompanhamento aos recursos recebidos do FNDE e efetivação de pagamentos, as outras 06 (seis) escolas ainda recebem recurso via EEx – Entidade Executora.

Vale ressaltar, que mesmo os procedimentos sendo realizados pela diretora de prestação de contas no que se referem aos recursos federais, todas as escolas, tendo ou não associação, decidem através de reunião com a comunidade escolar o que deve ser adquirido.

Quanto aos procedimentos de prestação de contas, a grande dificuldade por parte da equipe em analisar os processos, se dá justamente pelo fato da desatenção dos presidentes das associações de apoio em relação à legislação. Além disso, observou-se alta rotatividade de gestores e de acordo as observações realizadas muitos destes, não tem como prioridade o estudo das legislações vigentes, se atém apenas ao que é repassado pela equipe SEMEC.

Desta forma, podemos afirmar que as determinações legais para o processo de prestação de contas são atendidas e os presidentes das associações de apoio têm o conhecimento necessário para proceder à prestação de contas de forma descentralizada, no entanto, por a maioria das escolas se concentrarem na zona rural e o banco do Brasil não disponibilizar de pessoas para acompanhar todas as associações e devido a problemas técnicos frequentes e, por sugestão da própria agência bancária todos os pagamentos que deveriam ser realizados pelas próprias associações são gerenciados pela secretaria.

Outro fator a ser ressaltado, é que os pagamentos aos fornecedores não são efetivados via cheque e sim *online*, impossibilitando desta forma, os procedimentos de pagamentos serem realizados pela própria associação. Outro aspecto que compromete essa “autonomia” é a rotatividade de servidores, pois conforme orientação no manual do estatuto por associações de apoio o presidente da associação deverá ser o diretor da escola.

Quanto ao responsável pela operacionalização da prestação de contas todas as escolas descentralizadas, ou seja, que possui associação de apoio possui um responsável.

A distribuição dos recursos federais recebidos pelas unidades executoras descentralizadas é repassada automaticamente nas contas da associação de apoio, já as centralizadas realizam planejamento coletivo no qual repassa para a diretoria de prestação de contas para aquisição de bens e serviços. Quanto à contrapartida estadual e municipal, estes são gerenciados pela entidade executora.

Os dados apresentados apontam que, de fato, é inviável por parte do prefeito da Entidade Executora dar “autonomia” as escolas e associações de apoio, fator este ligado a falta de apoio gerencial do banco responsável, falhas técnicas nos sinais de internet principalmente porque em sua maioria as escolas da rede municipal estão localizadas na zona rural e comprometimento dos presidentes/gestores.

A descentralização de recursos é parte essencial no processo de autonomia das associações de apoio, no entanto, foi possível observar que os entraves burocráticos se sobressaem às necessidades de cada comunidade.

Referências

BRASIL. **Resolução nº 5 de 28 de maio 2015**. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/>. Acesso em: 27 Out. 2015.

_____. **Resolução/CD/FNDE/MEC nº 2**, de 30 de março de 2015. Altera o § 3º do art. 2º da Resolução nº 15, de 10 de julho de 2014, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE, que dispõe sobre as prestações de contas das entidades

beneficiadas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE e de suas ações agregadas. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 07 de Fev. 2016.

_____. **Resolução FNDE/CD/nº 10**, de 22 de março de 2004. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 16 Set. 2015.

_____. **Resolução/CD/FNDE nº 15**, de 10 de julho de 2014. Dispõe sobre as prestações de contas das entidades beneficiadas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas ações agregadas. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 27 Out, 2015.

_____. **Resolução/CD/FNDE nº 26**, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 27 Out, 2015.

_____. **Resolução/CD/FNDE nº 4**, de 31 de março de 2014. Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, que possuam alunos matriculados no ensino fundamental e médio registrados no censo escolar do ano anterior ao do atendimento, com vistas a assegurar a realização de atividades culturais, por intermédio do Mais Cultura nas Escolas, de forma a potencializar as ações dos Programas Mais Educação e Ensino Médio Inovador. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 27 Out, 2015.

_____. **Resolução/CD/FNDE/MEC nº 22**, de 13 de outubro de 2014. Estabelece procedimentos e responsabilidades relativas à prestação de contas dos programas e projetos que exigem manifestação de conselho de controle social. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 27 Out, 2015.

ARAGUATINS. **Lei Municipal nº 1.067**, de 23 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo de Araguatins e adota outras providências. Disponível em: http://araguatins.to.gov.br/admleis/uploads/Lei_1067-2011.pdf. Acesso em: 16 Set. 2015.

ARAGUATINS. **Lei Municipal nº 1.176**, de 19 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação integrando o Conselho do FUNDEB como Câmara e dá outras providências. Disponível em: http://araguatins.to.gov.br/admleis/uploads/Lei_1176-2014.pdf. Acesso em: 26 Set. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998. Acesso em: 06 Mai. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Recebido em 7 de março de 2017.

Aceito em 30 de outubro de 2017.