



UNIFACS

**MESTRADO PROFISSIONAL INTERDISCIPLINAR EM DIREITO, GOVERNANÇA
E POLÍTICAS PÚBLICAS**

SIMONE EVANGELISTA CARDOSO

**AUDITORIA OPERACIONAL COMO FERRAMENTA DE GOVERNANÇA
NO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA(PDDE):
UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE SIMÕES FILHO**

Salvador
2023

SIMONE EVANGELISTA CARDOSO

**AUDITORIA OPERACIONAL COMO FERRAMENTA DE GOVERNANÇA
NO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA(PDDE):
UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE SIMÕES FILHO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Governança e Políticas Públicas, Universidade Salvador UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dra. Cláudia Regina Vaz Torres

Salvador
2023

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade Salvador
UNIFACS.

Cardoso, Simone Evangelista

Auditoria operacional como ferramenta de governança no Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE): um estudo de caso no Município de Simões Filho. / Simone Evangelista Cardoso. – Salvador: UNIFACS, 2023.

130 f.: il.

Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas, da Universidade Salvador UNIFACS, Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cláudia Regina de Oliveira Vaz Torres.

1. Direito. 2. Auditoria operacional. 3. Educação – financiamento. 4. Gestão participativa. I. Torres, Cláudia Regina de Oliveira Vaz, orient. II. Título.

CDD: 340

SIMONE EVANGELISTA CARDOSO

AUDITORIA OPERACIONAL COMO FERRAMENTA DE GOVERNANÇA NO
PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PDDE):
UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE SIMÕES FILHO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Pública (PPGDGPP) da UNIFACS Universidade Salvador, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas, aprovada pela seguinte banca examinadora:

Cláudia Regina de Oliveira Vaz Torres – Orientadora _____
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia – UFBA
Universidade Salvador – UNIFACS

Vaner José do Prado _____
Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador-
UNIFACS
Universidade Salvador – UNIFACS

Lívia Silva Modesto _____
Doutora em Geologia pela Universidade Federal da Bahia - UFBA
Universidade Estadual da Bahia – UNEB

Salvador, 13 de fevereiro de 2023.

AGRADECIMENTOS

Deus Pai e Todo Poderoso, a quem tudo permite e fortalece. A Deus toda Glória e todo Louvor.

Meu esposo Jailson Peixoto, pelo incentivo, compreensão e pela disposição de sempre ajudar e por toda paciência durante a confecção deste trabalho. Meu maior incentivador!

Meus pais e meus irmãos, Pai e Mãe: meu "maior tesouro"!

Meus irmãos em Cristo em especial do Núcleo Família Cristã. As orações revestem cada letra registrada nessa dissertação. "Sem fé é impossível agradecer a Deus"!

Professora Cláudia Regina de Oliveira Vaz Torres. Sua atenção e paciência!

Professores Vaner José do Prado e Livia Silva Modesto que contribuíram muito com suas orientações da dissertação.

A Secretária de Educação de Simões Filho na pessoa da professora Mariza Pimentel Mota Bomfim - Secretária Municipal de Educação e nas colaboradoras: Simone Portela, Alinete Costa Cardozo, Patrícia Sales e Jurema Souza pelo acolhimento e total atenção e disposição nas conversas e na liberação dos documentos que serviram de material para a dissertação.

A querida amiga Livia Rosane Magalhães Pacheco Bastos grande parceira, pela revisão desta dissertação.

Colegas de Estudo: Lídia, Halisson, Neide, Vanessa, Maria das Neves, Gislan, Alex, Pérola: estímulo acadêmico constante.

E, por fim, a minha turma, aos professores e à Secretária do Mestrado. Os dias foram ricos com as trocas de experiências e conhecimentos com vocês!

RESUMO

Esta dissertação trata da auditoria operacional como ferramenta de governança no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): Um estudo de caso no município de Simões Filho, na percepção da auditoria como um instrumento de governança para reduzir o conflito de agência em uma relação de accountability. A pesquisa buscou responder à pergunta Como aperfeiçoar a aplicabilidade do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) na gestão escolar de forma ao melhor aproveitamento, utilizando-se dos instrumentos de controle da auditoria operacional? Teve como objetivo geral analisar como a auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) vem desempenhando o seu papel de cooperar para a melhoria do desempenho da atuação do Programa Dinheiro Direto na Escola, por meio de recomendações norteadas para o aprimoramento estabelecidas em avaliações baseadas nos resultados e impactos dessa política pública. Na metodologia foi adotada a abordagem qualitativa e descritiva do estudo de caso, com análise bibliográfico/documental e de conteúdo. Na análise documental, destacou-se a característica mais representativa das auditorias operacionais: a adoção de critérios de auditoria que avançam para além dos tradicionais parâmetros formais e legais, avaliando as ações e programas de governo segundo indicadores de desempenho, tais como: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade; descrevendo o período histórico das Políticas Públicas Educacionais nos anos 90 e a atuação do FNDE como órgão federal responsável pelo Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. Foram analisados documentos públicos da Controladoria Geral da União, do Tribunal de Contas da União e do Fundo Nacional de Educação relacionado à auditoria no PDDE, bem como documentos internos da Entidade Executora do Município de Simões Filho. O resultado da análise dos dados indica que o FNDE buscou junto às recomendações feita pela auditoria da Controladoria Geral da União, aperfeiçoar o monitoramento do PDDE e o fortalecimento da parceria junto as Prefeituras e Secretarias de Educação constatado através na análise documental da Entidade Executora de Simões Filho que demonstra o reflexo da utilização da auditoria como ferramenta de aperfeiçoamento na aplicabilidade e controle dessa política pública na gestão escolar.

Palavras-chave: Auditoria operacional; educação; financiamento; gestão participativa.

ABSTRACT

Esta disertación trata sobre la auditoría operativa como herramienta de gobernanza en el Programa Dinero Directo a la Escuela (PDDE): Un estudio de caso en el municipio de Simões Filho, en la percepción de la auditoría como instrumento de gobernanza para reducir el conflicto de agencia en una relación de rendición de cuentas. El cual buscó responder a la pregunta de investigación: ¿Cómo mejorar la aplicabilidad del Programa Dinero Directo en la Escuela (PDDE) en la gestión escolar de manera de mejor uso, utilizando los instrumentos de control de auditoría operativa? Su objetivo general analizar cómo la auditoría operativa realizada por el Tribunal de Cuentas Federal (TCU) ha venido cumpliendo su rol de coadyuvante para mejorar el desempeño del Programa Dinero Directo en la Escuela, a través de recomendaciones orientadas para la mejora establecida en las evaluaciones basadas en sobre los resultados e impactos de esta política pública. En la metodología se adoptó un enfoque cualitativo y descriptivo del estudio de caso, con análisis bibliográfico/documental y de contenido. En la fase documental, se destacó la característica más representativa de las auditorías operativas: la adopción de criterios de auditoría que van más allá de los parámetros formales y legales tradicionales, evaluando las acciones y programas gubernamentales de acuerdo con indicadores de desempeño como economía, eficiencia, eficacia y efectividad; describiendo el período histórico de las Políticas Públicas Educativas en la década de 1990 y el papel del FNDE como organismo federal responsable del Programa Dinero Directo en la Escuela – PDDE. Documentos públicos de la Contraloría General de la Unión – CGU, del Tribunal de Cuentas Federal – TCU y del Fondo Nacional de Educación – FNDE relacionados con la auditoría en el PDDE, así como documentos internos de la Entidad Ejecutora del Municipio de Simões Filho fueron analizados. El resultado del análisis de los datos indica que el FNDE buscó, junto con las recomendaciones realizadas por la auditoría de la Contraloría General de la Unión, mejorar el seguimiento del PDDE y el fortalecimiento de la alianza con los Municipios y Secretarías de Educación. Verificado a través del análisis documental de la Entidad Ejecutora de Simões Son que demuestra el reflejo del uso de la auditoría como herramienta para mejorar la aplicabilidad y el control de esta política pública en la gestión escolar.

Palabras clave: Auditoría operativa; educación; financiación; administración participativa.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AEPG	Avaliação da Execução do Plano de Governo
AGEST	Assessoria de Gestão Estratégica e Governança
APM	Associação de Pais e Mestres
APMF	Associação de Pais, Mestres e Funcionários
APPF	Associação de Pais, Professores e Funcionários
ATE	Assistente Técnico Educacional
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CBE	Conferência Brasileira de Educação
CE	Conselho de Escola
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CGAME	Coordenação Geral de Apoio à Manutenção Escolar
CGRCI	Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos e Integridades
CGU	Controladoria Geral da União
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CODDE	Coordenação do Dinheiro Direto na Escola
COMAG	Coordenação de Monitoramento e Apoio a Gestão
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DCTF	Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais
DF	Distrito Federal
DIPJ	Declaração de Isenção do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
DIRAE	Diretoria de Ações Educacionais
DSND	Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento
EEx	Entidade Executora

EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
EM	Entidade Mantenedora
EMEB	Escola Municipal de Educação Básica
ENC	Exame Nacional do Curso
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ESG	Escola Superior de Guerra
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEGES	Índice de Desempenho da Gestão do PDDE
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
INTOSAI	<i>Organization of Supreme Audit Institutions</i> (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores)
ISSS	International Student and Scholar Services
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica do Município
MARE	Administração Federal e Reforma do Estado
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MES	Ministério da Educação e Saúde
NPG	Nova Gestão Pública
OAG	Auditor Geral do Canadá
OCDE	Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONGs	Organizações Não-Governamentais

OS	Organização Social
PAA	Plano Anual de Atividades da Escola
PAR	Plano das Ações Articuladas
PAR	Plano de Aplicação dos Recursos da Escola
PDAF	Programa de Descentralização Financeira e Orçamentária
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PNAC	Plano de Alfabetização e Cidadania
PNBE	Programa Nacional Biblioteca da Escola
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNTE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PROINFO	Programa Nacional de Tecnologia Educacional
PTRF	Programa de Transferência de Recursos Financeiros
RFB	Receita Federal do Brasil
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEB	Secretaria de Educação Básica
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, diversidade e Inclusão
SEE	Secretaria Estadual de Educação
SFC	Secretaria Federal de Controle
SiGPC	Sistema de acompanhamento contínuo das atividades de prestação de contas dos recursos repassados pelo FNDE
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
SME	Secretaria Municipal de Educação
SUDIC	Superintendência do Desenvolvimento Industrial e Comercial

TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCM	Tribunal de Contas do Município
TCU	Tribunal de Contas da União
THC	Teoria do Capital Humano
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UE	Unidade Educacional
UEx	Unidade Executora
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Organização das Nações Unidas para a Infância
USAID	Agência Internacional do Desenvolvimento

LISTA DE QUADROS

Quadro1 - Tipos de Auditoria segundo Daniel Gerhard Batista (2011)	23
Quadro 2 - Classificação de auditorias no setor público	25
Quadro 3 - Principais medidas legais que redimensionam o PDDE e suas ações....	75
Quadro 4 - Quotas de distribuição do Salário-Educação.....	80
Quadro 5 - Achados e recomendações da auditoria feita ao FNDE no PDDE	110

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Diagrama de insumo-produto.....	30
Figura 2 - Faixas de Classificação do IDEGES-PDDE.....	106
Figura 3 - Fluxograma PDDE	109
Figura 4 - Situação das Unidades Executoras do município de Simões filho em março/2022.....	112

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 AUDITORIA	20
2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DA AUDITORIA	20
2.1.1 Tipos de Auditoria	22
2.2 AUDITORIA OPERACIONAL	27
2.2.1 Conceitos e Características	28
2.2.2 Critérios de auditoria	30
2.2.2.1 Economicidade	31
2.2.2.2 Eficiência	32
2.2.2.3 Eficácia e efetividade	33
2.2.3 Controle Institucional	34
2.3 AUDITORIA: IMPORTÂNCIA DESTA FERRAMENTA PARA A GESTÃO PÚBLICA.....	38
3 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO DA DÉCADA DE 1990: BREVE ANÁLISE PARA COMPREENSÃO DO PDDE	41
3.1 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO: IMPLICAÇÕES NAS FORMULAÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS	43
3.2 COMPREENSÃO DO FUNCIONAMENTO DO PDDE	58
3.2.1 Configuração dos procedimentos de repasse e aplicação dos recursos do PDDE	60
3.2.2 Técnicas empregadas para as prestações de contas dos recursos do PDDE	71
4 A ATUAÇÃO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE) NO PROGRAMA PDDE	73
4.1 ATUAÇÃO DO FNDE NO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – PDDE	74
4.2 ARRANJOS DAS FORMAS DE CONTROLE SOBRE OS RECURSOS DO PDDE	87
5 METODOLOGIA	90
5.1 O MUNICÍPIO DE SIMÕES FILHO	90
5.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	92
5.3 DESENHO DA PESQUISA	92
5.3.1 Metodologia da pesquisa: base teórica	94
5.3.1.1 Levantamento bibliográfico e análise documental	96
5.3.1.2 Dados e documentos	97

6 AS CONTRIBUIÇÕES DA AUDITORIA OPERACIONAL NO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA	100
6.1 A AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO NO ÂMBITO FEDERAL.....	103
6.2 A ATUAÇÃO DA ENTIDADE EXECUTORA DE SIMÕES FILHO	108
7 PROPOSTA DO PROJETO DE LEI Nº. XX, DE 2022:UMA ALTERNATIVA	115
8 CONCLUSÃO	116
REFERÊNCIAS.....	121
APÊNDICE A - PROJETO DE LEI Nº , DE DE 2023.....	131

1 INTRODUÇÃO

O conhecimento consolidado por esta dissertação que tem como título: auditoria operacional como ferramenta de governança no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): Um estudo de caso no município de Simões Filho é resultado da pesquisa desenvolvida no curso de Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direito, Governança e Políticas Públicas, nos anos de 2021 e 2022, na área de estudo Políticas Públicas e Desenvolvimento da UNIFACS.

Segundo Araújo (2006), a auditoria trata-se de uma importante técnica de controle do Estado na busca da melhor alocação de seus recursos, não só atuando para corrigir os desperdícios, a improbidade, a negligência e a omissão, mas, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos.

A importância da Auditoria é imprescindível, mas deve ser bem aplicada desde o início com o objetivo de prevenir e não de remediar, ou seja, deve-se procurar primeiro impedir que os erros e fraudes aconteçam, para que não tenha que tentar resolver ou amenizar um problema que já aconteceu. Por isso, faz-se necessário que os gestores sejam eficientes na realização das políticas públicas e haja transparência por parte dos governantes e dos servidores públicos que são responsáveis pelas várias escolas e demais instituições de responsabilidade pública, distribuídas pelo Brasil.

Nesse contexto de uma pesquisa com abordagem qualitativa, incluiu-se a análise documental como mais um meio para explorar o objeto pesquisado, qual seja o PDDE. Dentre os documentos analisados, destacaram: a) Auditoria operacional realizada pelo TCU sobre o PDDE (TC 025.384/2015-5), que resultou no Acórdão 1007/2016-TCU-Plenário e b) Relatório nº 201902278 da CGU – Avaliação da Execução de Programa de Governo – Programa Dinheiro Direto na Escola / Exercício 2018.

A análise desses documentos tem como base a auditoria como ação independente de um terceiro sobre uma relação de *accountability* entre o principal e o agente, visando explicar uma opinião ou emitir comentários e sugestões sobre como essa relação está sendo executada.

Na década de 1990, as influências das orientações e diretrizes dos organismos internacionais, junto com a reforma do Estado brasileiro, produziram modificações que impactaram o campo educacional, modificando as políticas públicas educacionais e os padrões de financiamento da educação e da escola.

Nesse cenário, foi criado em 1995 o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), que a partir de 1998 passou a se chamar de Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), instituído pelo Ministério da Educação (MEC) e executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cujo objetivo é contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica das unidades escolares, visando a elevação do desempenho escolar. O PDDE firmou-se como uma política de descentralização dos recursos da educação, sendo o primeiro programa de transferência de recursos financeiros da União diretamente para as escolas públicas e particulares, sem fins lucrativos.

A partir da importância dada a auditoria na gestão pública e das leituras realizadas sobre o programa em questão, surgiu a curiosidade de analisar até que ponto a auditoria governamental, em especial a auditoria operacional, pode contribuir para o aperfeiçoamento do PDDE. Em resposta, surgiu a problemática da pesquisa: Como aperfeiçoar a aplicabilidade do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) na gestão escolar de forma ao melhor aproveitamento, utilizando-se dos instrumentos de controle da auditoria operacional?

Elegeu-se como objetivo geral, analisar como a auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) vem desempenhando o seu papel de cooperar para a melhoria do desempenho da atuação do Programa Dinheiro Direto na Escola, por meio de recomendações norteadas para o aprimoramento estabelecidas em avaliações baseadas nos resultados e impactos dessa política pública.

Para tanto, despontaram como objetivos específicos: a) identificar aspectos importantes da auditoria operacional e suas relações de *accountability*, fornecendo conceito e características dessa modalidade de auditoria, conferindo a sua eficiência, eficácia e efetividade; b) analisar as políticas educacionais com base na Constituição Federal de 1988, LDB 9394/96, assim como o Programa Dinheiro Direto na Escola como política de financiamento da educação; c) apresentar a trajetória do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em seus aspectos

institucional, bem como, sua atuação como órgão federal responsável pelo Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, descrevendo a legislação e execução desse programa; e d) verificar como as instâncias de controle atuam sobre o PDDE, de maneira a identificar as contribuições da auditoria realizada nesse programa.

A experiência da autora como aluna na escola pública em toda a vida escolar e no decorrer da vida profissional como professora e gestora na rede escolar da Prefeitura Municipal de Simões Filho, bem como, Auditora interna da Prefeitura Municipal de Camaçari, despertou o interesse por esta temática, além de desejar unir as duas áreas que desempenha e, no anseio de contribuir com uma educação de qualidade, por uma escola pública que exerça a gestão participativa, cuidando da qualidade da aprendizagem e da cidadania dos professores e de seus alunos.

Assim, surgiu o interesse pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), enquanto política pública de descentralização de recursos financeiros junto às escolas (BRASIL, 2013). O programa foi criado em 1995, sendo o primeiro programa de transferência de recursos financeiros da União diretamente para as escolas públicas (MASSAFIOLI, 2015).

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) implementado em 1998, reúne várias ações que visam à melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica, estabelecendo-se como uma política de financiamento do Governo Federal. Tem em sua constituição, o princípio da gestão democrática sobre a gestão dos recursos, realizados pelas Unidades Executoras (UEXs) compostas pelos conselhos Escolares MEC (2006).

Assim, ponderando o panorama das políticas educacionais de reestruturação do papel do Estado, nos anos de 1990, bem como, a dependência financeira das escolas no repasse do PDDE, surge então o interesse em associar a auditoria operacional governamental, como um instrumento que auxilie na melhor aplicabilidade de um programa ligado ao financiamento educacional.

Para atingir os objetivos listados, a dissertação foi dividida em sete capítulos: Introdução, 2º capítulo: Auditoria, o 3º Histórico das políticas públicas educacionais no contexto da década de 1980 e 1990: breve análise para compreensão do PDDE., o 4º capítulo tratou da Atuação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação (FNDE) no Programa PDDE, 5º capítulo: Metodologia, 6º capítulo: Os Impactos da Auditoria Operacional no Programa Dinheiro Direto na Escola, 7º capítulo: De uma análise das Unidades Executoras do município de Simões Filho, a isentá-las do pagamento de custas e emolumentos relativamente aos seus atos registraes através de um Projeto de Lei.

No primeiro capítulo, apresentou-se o projeto proposto com todos os elementos, inclusive apontando indícios da conclusão. Esclareceu a importância da auditoria na área pública em especial na política pública educacional.

No segundo capítulo, identificou aspectos importantes da auditoria operacional e suas relações de *accountability*, fornecendo conceito e características dessa modalidade de auditoria, conferindo a sua eficiência, eficácia e efetividade, bem como também observar seus procedimentos na identificação e prevenção de falhas, irregularidades e melhor aplicabilidade nas políticas públicas.

O Capítulo terceiro analisou as políticas educacionais com base na Constituição de 1988, LDB 9394/96, assim como o Programa Dinheiro Direto na Escola como política de financiamento da educação.

O Capítulo quarto apresentou a trajetória do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em seus aspectos institucional, bem como, sua atuação como órgão federal responsável pelo Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, descrevendo a legislação e execução desse programa e, conferindo as formas de controle sobre essa política pública.

O Capítulo quinto retratou o trajeto metodológico empregado com propósito de responder à pergunta da pesquisa. Quanto à metodologia, a pesquisa desenvolvida é qualitativa, descritiva. Alcançou-se os objetivos através do estudo de caso.

O Capítulo sexto verificou como as instâncias de controle atuam sobre o PDDE, de maneira a identificar o impacto da auditoria realizada nesse programa pela Controladoria-Geral da União (CGU) no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o reflexo dessa auditoria na Entidade Executora (EE) do município de Simões Filho.

No sétimo capítulo foi descrito o produto da dissertação com foco de atender ao requisito do Mestrado Profissional, que requer uma resposta concreta de

intervenção com foco na contribuição na área educacional, apresentando-se um Projeto de Lei.

2 AUDITORIA

Este capítulo apresenta a contextualização da origem e evolução da auditoria, suas finalidades e seus tipos de auditoria, pois, tem como objetivo identificar aspectos importantes da auditoria operacional e suas relações de *accountability*, fornecendo conceito e características dessa modalidade de auditoria, conferindo a sua eficiência, eficácia e efetividade, bem como, observar seus procedimentos na identificação e prevenção de falhas, de irregularidades e de melhor aplicabilidade nas políticas públicas.

2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DA AUDITORIA

A história atribui à Antiguidade o aparecimento da auditoria. Batista (2018), mostra que “não se pode precisar a data do surgimento, mas se sabe que essa técnica já havia mesmo antes da exploração mercantil em nosso continente”. Embora que empiricamente, ela também foi associada à prática que a administração pública exercia no controle da arrecadação de tributos.

Relatos acerca das práticas de técnicas da auditoria a estabelecem como oriunda na Inglaterra. Essa afirmação, segundo Cruz (2002), está baseada em pesquisa limitada ao desenvolvimento do continente europeu, onde ela não obtém unanimidade pelos pesquisadores das Ciências Contábeis. Aliás, eles associam a origem da auditoria à sua execução na fiscalização das receitas públicas e do tesouro que obteve durante os primeiros anos do século XVI.

No Brasil, essa técnica foi mais bem exibida em decorrência de momentos históricos (CRUZ, 2012). Dentre eles, ressalta-se o movimento de arregimentação sucedido entre 1960 e 1970, consumando na criação do Instituto Brasileiro de Auditores Independentes na Guanabara, Instituto de Contadores Públicos do Brasil e Instituto de Contadores no Rio Grande do Sul. Em 1972, surgiu o Instituto de Auditores Independentes do Brasil, fundamentado pela Resolução nº 220 do Banco Central e pela Resolução nº 317 do Conselho Federal de Contabilidade. Esses movimentos originaram no reconhecimento e regulamentação da auditoria em 1976 com a Lei 6.385, que instituiu a Comissão de Valores Mobiliários - CVM (BRASIL, 1976a) e a Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976 que versa das Sociedades por

Ações – S/A (BRASIL, 1976b), consistindo em uma atividade moderadamente nova (CREPALDI, 2013).

Conforme Franco e Marra (2011), a auditoria apareceu em virtude da necessidade de aprovação dos registros contábeis, em surgimento das grandes empresas e da taxaçoão do imposto de renda, fundamentados nos resultados examinados em balanço. Em contrapartida, Braga (2011) conceitua a auditoria, tal como, uma ferramenta do campo público e privado. No âmbito do setor público, é nomeada por alguns autores de Auditoria Governamental, a qual atua diretamente sobre a administração do setor público, por isso, também denominada auditoria pública.

Castro (2008), define a auditoria como sendo um conjunto de técnicas que fixa avaliar a gestão, através dos processos e resultados gerenciais, assim como a execução de recursos pelas organizações de direito público e privado, por meio da confrontação entre um achado e determinado critério técnico, operacional ou legal.

O International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI (Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria), que compreende a auditoria direcionada para o meio público, retrata auditoria como:

O exame das operações, atividades e sistemas de determinada entidade, com vista a verificar se são executados ou funcionam em conformidade com determinados objetivos, orçamentos, regras e normas. (BRASIL, 1986).

Percebe-se que o termo auditoria é plausível de inúmeros entendimentos de conceitos em vários cenários. Logo, a auditoria pode obter como resultado a validação de dados, conceder maior controle por parte da administração e assegurar que todos os procedimentos estão cumprindo as exigências das leis, alcançando assim uma aproximação com os conceitos de economicidade, de eficiência, de eficácia e de efetividade.

Attie (2009) reforça tal posicionamento, ao lembrar que as empresas, expandindo cada dia mais suas atividades em direção a novos desafios, despertam preocupações de controle e obtenção de informações. Contudo, os administradores, sem tempo disponível para verificar in loco o que se passa dentro das organizações, necessitam certificar-se de que tudo funciona de acordo com o planejado, razão pela qual passou, a fazer parte da administração moderna, uma atividade de auditoria.

Nesse sentido, Attie (2009) assegura que “a finalidade da auditoria é emitir uma opinião ilibada e ímpolita sobre determinado dado, o qual deve seguir um roteiro que lhe dê com segurança o significado do objetivo dado ao exame”. O referido autor informa que, com base em determinada afirmação, há que se realizar a técnica da auditoria para, na finalização o auditor estar capacitado a expor sua opinião.

Batista (2011, p. 31) relata que:

A correta definição do objetivo macro e do objeto (ou questões) é fundamental para o sucesso da auditoria a ser executada, uma vez que, eles terão implicações nas decisões quanto aos tipos de dados coletados, à forma empregada, às análises efetuadas e às conclusões obtidas.

O autor destaca que o objetivo atual é o de proporcionar credibilidade às informações originadas dos fatos e dos atos auditados e de determinar o significado dos erros encontrados, sendo que, o objeto é o centro de atenção na auditoria. Ao defini-lo, podem ser estabelecidos também os processos que devem ser auditados nos vários setores da entidade.

2.1.1 Tipos de Auditoria

De acordo com Araújo (2001), as ciências sem exceção necessitam, para serem com mais perfeição estudadas, serem classificadas. A auditoria, sendo uma ciência, não poderia escapar desse princípio. Na literatura são vistas várias classificações quanto aos tipos de auditorias existentes.

Daniel Gerhard Batista (2011, p. 34–37), por exemplo, classifica a técnica em: Auditoria de Avaliação da Gestão; Auditoria de Acompanhamento da Gestão; Auditoria Contábil; Auditoria Operacional; e Auditoria Especial. Tomando também como referência a Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle (SFC/nº01/2001 p. 32), a qual classificou e conceituou os tipos de auditoria com ênfase no conteúdo e finalidade. (QUADRO 1):

Quadro1 - Tipos de Auditoria segundo Daniel Gerhard Batista (2011)

Auditoria de Avaliação da Gestão	Esse tipo de auditoria objetiva emitir opinião, com vistas a certificar a regularidade das contas, verificar a execução de contratos, de acordos, de convênios ou de ajustes, a probidade na aplicação dos dinheiros públicos e na guarda ou administração de valores e outros bens da União ou a ela confiados, compreendendo, entre outros, os seguintes aspectos: exame das peças que instruem os processos de tomada ou prestação de contas; exame da documentação comprobatória dos atos e fatos administrativos; verificação da eficiência dos sistemas de controles administrativo e contábil; verificação do cumprimento da legislação pertinente; e avaliação dos resultados operacionais e da execução dos programas de governo quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia dos mesmos.
Auditoria de Acompanhamento da Gestão	A auditoria supracitada tem como objetivo, ser feita ao longo dos processos de gestão, de atuar em tempo real sobre os atos efetivos e os efeitos potenciais positivos e negativos de uma unidade ou entidade federal, evidenciando melhorias e economias existentes no processo ou prevenindo gargalos ao desempenho da sua missão institucional.
Auditoria Contábil	Compreende o exame dos registros e dos documentos e na coleta de informações e de confirmações, mediante procedimentos específicos, pertinentes ao controle do patrimônio de uma unidade, de uma entidade ou de um projeto. Objetiva obter elementos comprobatórios suficientes, que permitam opinar se os registros contábeis, foram efetuados de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e se as demonstrações deles originárias refletem, adequadamente, em seus aspectos mais relevantes, a situação econômico-financeira do patrimônio, dos resultados no período administrativo examinado e das demais situações nelas demonstradas. Tem por objeto, também, verificar a efetividade e a aplicação de recursos externos, oriundos de agentes financeiros e de organismos internacionais, por unidades ou entidades públicas executoras de projetos celebrados com aqueles organismos, com vistas, a emitir opinião sobre a adequação e a fidedignidade das demonstrações financeiras.
Auditoria Operacional	Consiste em avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional, ou parte dele, das unidades ou das entidades da administração pública federal, programas de governo, de projetos, das atividades, ou destes segmentos, com a finalidade de emitir uma opinião sobre a gestão quanto aos aspectos da eficiência, da eficácia e da economicidade, procurando auxiliar a administração na gerência e nos resultados, por meio de recomendações, que visem aprimorar os procedimentos, melhorar os controles e aumentar a responsabilidade gerencial. Este tipo de procedimento auditorial, consiste numa atividade de assessoramento ao gestor público, com vistas, a aprimorar as práticas dos atos e dos fatos administrativos, sendo desenvolvida de forma tempestiva no contexto do setor público, atuando sobre a gestão, seus programas governamentais e seus sistemas informatizados.

Auditoria Especial	Objetiva o exame de fatos ou de situações consideradas relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, sendo realizadas para atender determinação expressa de autoridade competente.
--------------------	---

Fonte: Daniel Gerhard Batista (2011).

Araújo (2001) mostra uma classificação mais especificada. Inicialmente são classificadas em grupos, sendo eles: Forma de Realização, Campo de Atuação e Objetivo dos Trabalhos.

Segundo sua forma de realização podem ser Auditorias Internas ou Externas. Assim, a Auditoria Interna é executada por profissionais ligados à instituição auditada. Portanto, levam em consideração também os aspectos operacionais auditados. Geralmente, tais profissionais relacionam-se de forma direta com o gestor, atuando como um órgão de assessoramento. Em relação as Auditorias Externas são feitas por profissionais qualificados, sem vínculo empregatício, com a instituição auditada; sendo assim, são capazes de expor uma opinião independente, com fundamento nas normas técnicas sobre a conformidade (ou não) das normas contábeis.

Conforme o Campo de Atuação, as auditorias são classificadas em: Auditoria Governamental e Privada. A Auditoria Governamental estabelece que a sua realização se efetive na validação da legalidade, das ações desempenhadas pelos órgãos e pelas entidades que compõem a Administração Pública Direta e Indireta, contemplando a esfera Federal, Estadual, quanto Municipal. Geralmente são realizadas por órgãos fiscalizadores, tais como: Tribunais de Contas. Já a Auditoria Privada se dá em entidades que objetivam o lucro, de forma geral, e podem ser executadas pelos dirigentes ou outras empresas.

De acordo com Castro (2008), a auditoria governamental é uma importante técnica de controle que objetiva a melhor alocação dos recursos, indo além de corrigir os desperdícios, mas na busca de inibir a omissão, a negligência, a improbidade, e, sobretudo, prevendo a essas ocorrências, empenhando-se em assegurar os resultados almejados e colaborando para agregar valor ao corpo gerencial.

No território brasileiro, a Auditoria Governamental obtém seu amparo legal, com a emissão da Lei nº 4.728 de julho de 1965, que resultou na normatização do funcionamento do mercado financeiro e constituiu a obrigatoriedade da prática da

auditoria governamental no Brasil. A regulamentação pública federal instituída com o decreto – Lei nº 200 foi considerada o marco inicial da normatização do controle das atividades públicas da federação.

A auditoria de gestão pública não tem como meta o levantamento de fraudes ou de irregularidades, mas sim, fornecer subsídios que venham proporcionar aos administradores, informações úteis para tomada de decisões, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública e oportunizar a mobilização de setores da sociedade civil para sustentação e cobrança de uma administração pública de qualidade.

Para finalizar, o autor descreve a classificação segundo o Objetivo dos Trabalhos, como: Contábil ou Financeira que “representa o conjunto de procedimentos técnicos aplicados de forma independente por um profissional habilitado, segundo normas pré-estabelecidas, com o objetivo de emitir uma opinião sobre a demonstração das adequações contábeis” (ARAÚJO, 2001, p 20). Operacional ou de Otimização de Recursos que tem como propósito qualificar “a eficácia das operações, os sistemas de informação e de organização, a propriedade e o cumprimento das políticas administrativas; e a adequação e a oportunidade das decisões estratégicas” (ARAÚJO, 2001, p 20) e Integrada que é percebida como uma “auditoria de amplo escopo” (ARAÚJO, 2001, p 20).

De acordo com o raciocínio dos autores citados, ISSAI (2013, p. 4), classifica a auditoria de maneira mais singular: aquela ligada unicamente ao setor público, sendo elas: Auditoria Financeira; Operacional e de Conformidade (QUADRO 2):

Quadro 2 - Classificação de auditorias no setor público

Auditoria Financeira	foca em determinar se a informação financeira de uma entidade é apresentada em conformidade com a estrutura do relatório financeiro e o marco regulatório aplicável. Isso é alcançado obtendo-se evidência de auditoria suficiente e apropriada para permitir o auditor, expressar uma opinião, quanto a estarem as informações financeiras livres de distorções relevantes devido a fraude ou erro.
Auditoria Operacional	foca em determinar se intervenções, programas e instituições estão operando em conformidade com os princípios de economicidade, de eficiência e de efetividade, bem como, se há espaço para aperfeiçoamento. O desempenho é examinado segundo critérios adequados, e as causas de desvios desses critérios ou outros problemas são analisados. O objetivo é responder a questões-chave de auditoria e apresentar recomendações para aperfeiçoamento.
Auditoria de Conformidade	foca em determinar se um particular objeto está em conformidade com normas identificadas como critérios. A auditoria de conformidade é realizada para avaliar se atividades, transações financeiras e

	informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada. Essas normas podem incluir regras, leis, regulamentos, resoluções orçamentárias, políticas, códigos estabelecidos, acordos ou os princípios gerais que regem a gestão financeira responsável do setor público e a conduta dos agentes públicos.
--	--

Fonte: ISSAI (2013).

Assim, a Auditoria Governamental é uma ferramenta importante para a Gestão Pública, pois foca em pontos estratégicos com o objetivo de maximizar as operações de uma organização, na busca de sua eficiência.

Na esfera governamental, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que determinou a obrigatoriedade da prestação de contas pelos dirigentes de recursos públicos e o estabelecimento do Sistema de Controle Interno nos três poderes da República, houve um impacto positivo na auditoria pública trazendo novas responsabilidades, como também, expandindo seu campo de execução deixando de atuar somente em auditorias de regularidades, verificando o formalismo e a legalidade dos gastos públicos, mas passando para uma atuação de avaliar e opinar sobre os resultados das entidades e dos órgãos públicos, segundo a eficiência e a eficácia da gestão financeira, orçamentárias e patrimoniais.

Assim sendo, altera o enfoque e o conceito da auditoria governamental, saindo de uma atuação puramente controladora e fiscalizadora, para uma atuação de resultado com caráter preventivo e ênfase no assessoramento técnico aos administradores, visando o ótimo desempenho do governo.

Fortalecendo esse entendimento o Instituto dos Auditores Internos¹ do Brasil (AUDIBRA, 2006), retrata:

[...] uma atividade independente e objetiva que presta serviços de avaliação e de consultoria e tem como objetivo adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. A auditoria auxilia a organização a alcançar seus objetivos, adotando uma abordagem sistemática e disciplinada para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gestão de risco, de controle e de governança corporativa.

No setor público, o foco da auditoria é mais abrangente, envolve as leis que disciplinam o Plano Plurianual de Governo (PPA), fixam recursos financeiros para as

¹ AUDIBRA - Instituto dos Auditores Internos do Brasil, fundado em 21 /11/ 1960, é uma sociedade civil de direito privado e não tem fins lucrativos O principal objetivo do Audibra é promover o desenvolvimento da auditoria interna, mediante o intercâmbio de ideias, de reuniões, das conferências, do intercâmbio com outras instituições, congressos, publicações de livros e de revistas e divulgação da importância da auditoria interna junto a terceiros.

dotações orçamentárias, as que disciplinam a apuração das receitas públicas identificando as suas origens e as suas fontes, as que normatizam a despesa pública e os reflexos da administração nos resultados, que evidenciam a eficiência, a eficácia, a oportunidade e economicidade do gasto público.

O Tribunal de Contas da União (TCU) destaca a evolução no conceito de auditoria, em virtude das mudanças ocorridas nas instituições, e, sobretudo, nas responsabilidades deliberadas para as atividades de auditoria. O conceito voltado para a descoberta de fraudes, de irregularidades e de impropriedades ficou para trás e apareceu o entendimento para orientação e prevenção, o qual se tornou o novo paradigma da auditoria.

Sendo assim, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou uma auditoria operacional, que avaliou-se a execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, no âmbito dos entes beneficiários e do gestor federal, o FNDE no ano de 2017. A presente avaliação foi realizada devido à relevância social do Programa, que presta assistência financeira às escolas públicas da educação básica, o que contribui para a melhoria da educação no país. Além disso, destacou-se a materialidade dos recursos transferidos pelo PDDE nos exercícios 2015, 2016 e 2017, cuja dotação orçamentária ultrapassou os R\$ 5 bilhões (Relatório nº 201902278– 2018).

Nesse contexto incluiu a análise documental como mais um meio para explorar o objeto pesquisado, qual seja o PDDE. Dentre os documentos analisados, destacaram: a) Auditoria operacional realizada pelo TCU sobre o PDDE (TC 025.384/2015-5), que resultou no Acórdão 1007/2016-TCU-Plenário e b) Relatório nº 201902278 da CGU – Avaliação da Execução de Programa de Governo – Programa Dinheiro Direto na Escola / Exercício 2018.

2.2 AUDITORIA OPERACIONAL

A modalidade de auditoria analisada dessa dissertação é a auditoria operacional, pois tem entre suas funções a avaliação do programa.

A avaliação de programa, por sua vez, é considerada pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), como uma das numerosas “ferramentas” da auditoria operacional. De acordo com a definição do

Governo do Canadá, trata-se da avaliação e da revisão periódica, independente e objetiva de um programa, para determinar, à luz das circunstâncias do momento, a adequação dos seus objetivos, da sua concepção e dos seus resultados, tanto os esperados como os inesperados (OAG, 1995b).

Segundo Araújo (2001), a Auditoria Operacional engloba economia, eficiência e eficácia. Assim, dado o contexto em que o trabalho se encontra, opta-se por focar a pesquisa na Auditoria Operacional, que tal estudo pode gerar uma grande contribuição à Administração Pública.

A seguir, será analisada a auditoria operacional, seus conceitos e suas características.

Primeiramente, se faz necessário dirimir uma questão de ordem terminológica dessa modalidade de auditoria para depois examinar os conceitos e suas características. As auditorias realizadas pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) com foco no desempenho, possuem nomenclatura diversa, dependendo do país, da região ou da organização que a utilize. Dentre os variados rótulos disponíveis, pode-se enumerar: auditoria operacional, auditoria de desempenho (*performance audit*), auditoria de valor pelo dinheiro (*value-for-money audit*), auditoria administrativa, auditoria de gestão, auditoria de rendimento e auditoria de resultados (FREITAS, 2005).

Ao publicar, em 2004, normas específicas para atuação dessa modalidade auditorial, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) aplicou a expressão *performance auditing*, normalmente traduzida para o português como auditoria de desempenho.

Esse termo, foi utilizado pelo TCU, ao editar, em 1998, o seu Manual de Auditoria de Desempenho (TCU, 1998a). Todavia no vigente Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado em 2000 (TCU, 2000a), incorporou, entretanto, a expressão “Auditoria Operacional” “presente na Constituição Federal (artigo 70)”.

Nessa dissertação, são empregados com o mesmo significado os termos auditoria operacionais, de desempenho, de gestão, de rendimento, de otimização, de recursos, de resultado, e de valor pelo dinheiro.

2.2.1 Conceitos e Características

Conceito de Auditoria Governamental da Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001, da Secretaria Federal de Controle Interno:

A Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001, da Secretaria Federal de Controle Interno conceitua a auditoria governamental como o conjunto de técnicas, que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e pelos resultados gerenciais, e pela aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal. Trata-se de uma importante técnica de controle do Estado na busca da melhor alocação de seus recursos, não só atuando para corrigir os desperdícios, a improbidade, a negligência e a omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e os benefícios sociais advindos.

A auditoria tem por objetivo primordial garantir resultados operacionais na gerência da coisa pública. Essa auditoria é exercida nos meandros da máquina pública, em todas as unidades e entidades públicas, observando os aspectos relevantes relacionados à avaliação dos programas de governo e da gestão pública.

Assim, Araújo (2001), define Auditoria Operacional como: “a análise e a avaliação do desempenho de uma organização - no todo ou em partes - objetivando formular recomendações e comentários que contribuirão para melhorar os aspectos da economia, da eficiência e da eficácia”.

Castro (2011), declara que a finalidade da auditoria operacional ou de desempenho "é avaliar se os recursos estão sendo usados eficientemente, e se estão alcançando os objetivos traçados". Neste ponto, entende-se que a auditoria operacional leva esse nome, pois sua finalidade específica é a busca da melhoria das operações que estão sendo auditadas ou examinadas.

Cruz (2016), evidencia que a auditoria operacional:

Consiste em avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional, ou parte dele, das unidades ou das entidades da administração pública federal, dos programas de governo, dos projetos, das atividades, ou dos segmentos destes, com a finalidade de emitir uma opinião sobre a gestão quanto aos aspectos da eficiência, da eficácia e da economicidade, procurando auxiliar a administração na gerência e nos resultados, por meio de recomendações, que visem aprimorar os procedimentos, melhorar os controles e aumentar a responsabilidade gerencial.

Além do mais, o mesmo autor admite que este tipo de procedimento auditorial, equivale a uma atividade de assessoramento ao gestor público, na busca de melhorar as práticas dos atos e dos fatos administrativos, sendo elaborada de

forma tempestiva no contexto do setor público, agindo sobre a gestão, seus programas governamentais e seus sistemas informatizados.

2.2.2 Critérios de auditoria

Segundo a Intosai (2004), auditoria operacional é o exame independente, objetivo e confiável que analisa os empreendimentos, os sistemas, as operações, os programas, as atividades ou as organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios da: eficiência, economicidade, eficácia e efetividade – os chamados quatro “Es”.

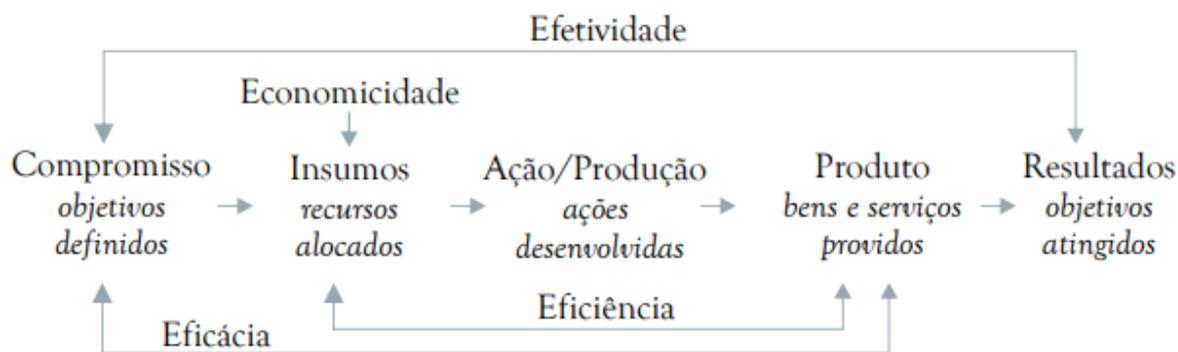
Em uma auditoria operacional, os auditores relatam seus achados sobre a economicidade e a eficiência, com que: os recursos são adquiridos e usados e a eficácia dos objetivos são alcançados. Os relatórios podem variar consideravelmente em escopo e natureza, por exemplo, avaliando se os recursos foram aplicados de uma boa maneira, comentando sobre o impacto de políticas e de programas, recomendando mudanças destinadas a resultar em melhorias. (INTOSAI- ISSAI 300, 2019, p. 25).

Desta forma, os achados e os relatórios de auditorias devem estar sempre norteados com os princípios da eficiência, da economicidade e da eficácia/efetividade, para que alcance um resultado de excelência.

Perante o exposto, destaca-se que por meio da auditoria operacional, o alvo deve ser a avaliação de eficácia de uma ação, da eficiência, da economicidade, bem como da legalidade de uma gestão ou adequação de um programa.

As auditorias operacionais conseguem verificar, em um mesmo trabalho, uma ou mais das principais dimensões de análise. O diagrama de insumo-produto expõe essas dimensões e suas interrelações, demonstrado abaixo na Figura 1. A auditoria operacional executa todo o procedimento, que tem como propósito de fazer com que os 4 Es sejam atingidos (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade).

Figura 1 - Diagrama de insumo-produto



Fonte: TCU (2010).

Segundo Oliveira (2008), o alvo principal da auditoria operacional é analisar a ação governamental, segundo aos aspectos da economicidade, da eficiência e da eficácia. Logo,

Concentra-se no processo de gestão, investigando o funcionamento dos programas e do cumprimento das metas quantificáveis, como por exemplo, o número de escolas construídas, de vacinas aplicadas, de servidores treinados ou de estradas recuperadas em relação ao previsto nos planos de governo ou na legislação específica. (OLIVEIRA, 2008, p 56).

Essa análise, de acordo com a citação, acontece nas ações do governo, considerando o conceito da economicidade, da eficiência e da eficácia, que seguem a descrição dos chamados três “Es”.

2.2.2.1 Economicidade

A economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (ISSAI 3000/1.5, 2004). Remete à capacidade de uma instituição administrar adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.

O TCU o conceitua como: “minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade”. (TCU, 2000a).

E a Intosai (2001) reforça o conceito da seguinte maneira: “reduzir ao mínimo o custo dos recursos utilizados, para desempenhar uma atividade a um nível de qualidade apropriado.

O critério de desempenho da economicidade será aplicado nesta pesquisa, com o sentido de medida relativa à adequação dos recursos financeiros, humanos e

materiais adquiridos e/ou utilizados, em termos de qualidade, de quantidade, de oportunidade e de custo.

2.2.2.2 Eficiência

A eficiência é delimitada como a relação entre os produtos (bens e serviços), feitos por uma atividade e os custos dos insumos utilizados, para produzi-los, em um definido período, preservando os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser analisada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade do produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (COHEN; FRANCO, 1993). O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de desempenhar objetivos imediatos, retratados em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços, de acordo com o definido no planejamento das ações.

A Eficiência, portanto, é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação e de insumos em produtos.

De modo geral, as várias definições guardam em comum o esclarecimento de que a eficiência compreende uma relação entre duas partes de um mesmo processo, quais sejam: os produtos e os recursos usados na produção. Isso não significa, entretanto, que o conceito de eficiência só é aplicável a tipos de operações uniformes e mensuráveis, e muito menos que se restringe aos aspectos relativos aos custos.

Ressalta o Guia de Auditoria de Eficiência das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) canadense:

Relação entre os bens ou os serviços produzidos e os recursos utilizados para produzi-los. Uma operação eficiente produz o máximo de resultados, para qualquer conjunto de recursos disponíveis, ou dispõe de um mínimo de recursos para qualquer quantidade e qualidade de serviços executados. (OAG, 1995).

Sendo assim, o princípio de eficiência se aplica a todos os tipos de operações independente do seu grau de complexibilidade.

De acordo com o Guia de Auditoria de Eficiência da EFS canadense (OAG, 1995), o conceito de eficiência se aplica a todos os tipos de operações, mesmo que, algumas produzam resultados sem uniformidade e difíceis de medir a partir de padrões consistentes. Nesses casos, a avaliação da eficiência se apoiará nos controles, nos procedimentos operacionais e nos métodos de trabalho aplicados:

A obrigação do administrador em ser cuidadoso na utilização dos recursos é pertinente para todas as operações, inclusive aquelas cuja eficiência é medida com dificuldade. Todas as operações que mereçam ser objeto de uma auditoria, não obstante ser difícil medir sua eficiência, devem ser examinadas com objetivo de determinar se a administração considerou a eficiência. (OAG, 199).

Assim, o objetivo de uma auditoria operacional realizada segundo o critério da eficiência, poderá compreender, conforme o mencionado Guia, um ou vários dos seguintes aspectos: o fato de que a eficiência é levada em consideração nos procedimentos e sistemas de informação da gerência, assim como, nas práticas ou sistemas operacionais de um órgão; a adequação e a confiabilidade dos sistemas e dos procedimentos que servem para medir e reportar a eficiência; o grau de eficiência alcançado por um órgão ou uma operação em função de critérios razoáveis; os esforços de um órgão para envolver as possibilidades de melhoria da eficiência ou para explorá-las (OAG, 1995).

2.2.2.3 Eficácia e efetividade

A Eficácia é definida como o grau de obtenção das metas planejadas (bens e serviços) em um determinado período, independentemente dos custos implicados. O conceito da eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de fornecer bens ou serviços, de acordo com o estabelecido no planejamento das ações;

A Efetividade refere-se à obtenção dos resultados planejados, a médio e a longo prazo. Trata da relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de resultados sobre a população alvo (impactos observados), e os

objetivos intencionados (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Compreende-se a verificação da ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado.

As Diretrizes para Aplicação de Normas de Auditoria Operacional da Intosai (2004) referem-se ao terceiro “E” como effectiveness na sua versão oficial no idioma inglês. Esse termo, entretanto, tem sido traduzido para o idioma Português ora como eficácia, ora como efetividade, embora etimologicamente, tais palavras, não tenham o mesmo conteúdo:

Eficaz. [...] 1. Que produz o efeito desejado; que dá bom resultado: medida eficaz; tratamento eficaz.
[...] **Efetivo.** [...] 1. Que se manifesta por um efeito real; positivo: negócio efetivo; promessa efetiva. [...] 4. O que existe realmente. [...] (FERREIRA, 1986, p. 620).

Aragão (1997) vê a efetividade como o “valor social do produto”. Por ser essencialmente valorativa, é uma dimensão de mensuração complexa.

Sendo assim, a efetividade se verifica no mundo real, fora da organização ou programa, ao passo que a eficácia – assim como - a economicidade e a eficiência – pode ser medida sem sair da organização ou programa.

Ademais, economicidade, eficiência e eficácia também podem ser explanadas de forma mais breve. Economicidade pode ser definida, como termos e condições, segundo os quais se obtém bens e serviços na ocasião oportuna e ao menor custo possível (diz gastar menos); eficiência consiste em empregar da melhor forma os recursos, sejam eles humanos, financeiros ou materiais (gastar bem); por último, eficácia é o grau que os projetos estão sendo alcançados, de acordo com o plano traçado (gastar criteriosamente). (OGASAWARA, 1995 apud NASCIMENTO, 2002).

2.2.3 Controle Institucional

Sob a ótica da Administração Pública, o ato de controlar, vincula-se, fundamentalmente ao exame das atividades governamentais empreendidas junto à sociedade, averiguando se tais atividades cumpriram fidedignamente às finalidades elaboradas, à legislação corrente e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público.

A esse tipo de controle exercido pela administração pública e pela iniciativa privada chama-se o nome de controle institucional:

Os artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal brasileira constituem que o controle institucional caiba essencialmente ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), e a cada Poder, por meio de um sistema integrado de controle interno.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e à renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. [...] Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno. (BRASIL, 1988).

No Brasil, a função de controle pode ser encontrada em instituições, como: Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU) e FNDE, que fazem parte do quadro de instâncias envolvidas no controle institucional dos recursos públicos da União, que são alocados e remanejados junto ao setor educacional brasileiro. Suas ações de controle perpassam pela ouvidoria, pelo acompanhamento e atingem a fiscalização e a auditoria.

O FNDE, em conjunto com o TCU e a CGU constituem o conjunto de instituições envolvidas no controle dos recursos públicos da União destinados na educação. A essa forma de controle exercida pela administração dá-se o nome de controle institucional, o qual é definido por Farenzena (2010).

O controle institucional é aquele realizado pelo próprio Estado sobre suas atividades, compreendendo uma rede de agências que tem respaldo legal para controlar. Deste modo, fazem parte do controle institucional as agências de controle externo e de controle interno e, inclusive, os conselhos chamados de controle social ou gestores, uma vez que, estes últimos integram o quadro organizacional do Estado e exercem um mandato de controle cujo escopo é, em grande parte, definido por normas estatais. O controle institucional é atividade, que incide nas políticas públicas. (FARENZENA, 2010. p. 238).

O controle institucional, conforme a autora, é uma atividade exercida pelo próprio Estado com agentes competentes para controlar os procedimentos da entidade, a qual utilizar a auditoria governamental como ferramenta para essa missão.

Os programas do FNDE, além de fiscalizados e auditados pela autarquia, também estão agregados, enquanto objetos de fiscalização e auditoria por parte da CGU e do TCU, o que vai fortalecer o controle da utilização dos recursos federais que são destinados ao financiamento dos programas e dos projetos educacionais.

O Tribunal de Contas da União desempenha o controle externo sobre esses recursos, em auxílio ao Congresso Nacional, tendo como uma de suas competências o julgamento das tomadas de contas especiais (TCE), as quais são contas que deram causa a perda, o extravio ou a outra irregularidade de que resultaram prejuízo ao erário público federal (BRASIL, 1988), a sentença pode ser determinada pela devolução dos respectivos valores, e pode também aplicar sanções aos responsáveis pelas irregularidades. Essa decisão possui eficácia de título executivo extrajudicial, onde houve recurso Federal atrai-se a competência do órgão federal de controle externo.

Sua atuação não se encerra no julgamento da Tomada de Contas Especial (TCE). Por tratar-se de recursos federais, é seu dever fiscalizá-los. Portanto, podem ser instauradas representações ou denúncias, bem como, serem realizadas fiscalizações, com o objetivo de apurar possíveis irregularidades na aplicação de recursos federais.

A Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), exerce as atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Assim, compete à CGU avaliar a execução de programas de governo; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão dos administradores públicos federais; exercer o controle das operações de crédito e, também, exercer atividades de apoio ao controle externo, em cumprimento ao disposto no art. 74 da Constituição Federal (BRASIL, 2020c).

A demonstração do seu desempenho, foi visto na realização da auditoria operacional pelo TCU sobre o PDDE, que resultou no Acórdão 1007/2016-TCU-Plenário, e a emissão do Relatório de avaliação da execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em 2018, abrangendo 36 Entidades Executoras (EExs), em 15 estados, e 292 Unidades Executoras (UExs). Na análise desses documentos, foram inúmeras recomendações para o FNDE, no propósito de aperfeiçoar os procedimentos, envolvendo o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

A ação independente executada pelo TCU, através de auditorias, de incentivo à transparência da gestão e de outras ações de controle externo, inserindo a execução de sanções, estabelece-se como instrumento da governança pública cujo propósito, ao final, é garantir a *accountability* pública, cooperando para reduzir as incertezas sobre o que sucede no interior da administração pública, ofertando à sociedade e ao Congresso Nacional uma provável segurança, de que os recursos e os poderes delegados aos administradores públicos estão sendo administrados, mediante ações e estratégias apropriadas, para atingir as metas estabelecidas pelo poder público, em conformidade com as leis, os princípios de administração pública e os regulamentos aplicáveis, de modo transparente.

Gomes (2002) considera que a auditoria de desempenho pode contribuir com as relações de *accountability* de três formas distintas: provendo aos agentes políticos informações relevantes sobre a implementação de políticas públicas, por eles formuladas (*accountability* democrática); disponibilizando aos diversos interessados informações, teoricamente isentas sobre os resultados da ação governamental (*accountability* de resultados) e recomendando melhorias no funcionamento e atuação do governo (*accountability* de melhoria da Administração Pública) (GOMES, 2002).

A auditoria é considerada como uma técnica de governança para reduzir o conflito de agência. As relações de *accountability* deixam claro que o cliente da auditoria é o principal – proprietário ou delegante dos recursos.

Legitimado o seu papel de monitorar relações de *accountability*, a auditoria deve operar com base em princípios éticos e técnicos rigorosos, pois, o principal, as entidades auditadas e o público almejam que a conduta e o enfoque da auditoria, sejam irrepreensíveis, não levantem suspeitas e sejam dignos de respeito e de confiança.

Em razão de a auditoria ser um instrumento de monitoramento das relações de *accountability*, seus resultados dão os elementos, para que o principal, no setor público, os cidadãos, seus representantes eleitos e seus designados consigam avaliar a delegação atribuída aos gestores públicos (agentes), acerca de como essa delegação está sendo exercida e da boa e regular execução dos recursos em benefício da sociedade.

2.3 AUDITORIA: IMPORTÂNCIA DESTA FERRAMENTA PARA A GESTÃO PÚBLICA

A governança pública é pensada como o conjunto de instrumentos que objetivam avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública, de modo que, os serviços prestados à sociedade pelo Estado atendam efetivamente às suas necessidades (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014). Agregado ao conceito de governança pública, está o empenho pela eficiência e pela efetividade na gestão pública. E para esta finalidade, ela atua com o sistema de controle, como forma de garantir que as tomadas de decisão dos gestores beneficiarão a sociedade.

Raquel e Bellen (2012) concluíram que a Governança, é um paradigma, um modelo de gestão, um instrumento a serviço da administração burocrática em sua concepção positiva, da nova administração pública, dos setores público, privado e do mercado.

Como a governança pública implica o aumento do controle sobre a gestão pública, almeja que sua expansão nas práticas governamentais, otimize o aumento da eficiência da administração pública brasileira.

De acordo com Modesto (2000), o princípio da eficiência na atividade administrativa estaria dividido em duas dimensões:

Na primeira dimensão do princípio da eficiência insere-se a “exigência de economicidade, igualmente positivada entre nós”, sendo o desperdício da ideia oposta imediata. Trata-se aqui da eficiência como qualidade da ação administrativa, que maximiza recursos na obtenção de resultados previstos. Na segunda dimensão, cuida-se da eficiência como qualidade da ação administrativa, que obtém resultados satisfatórios ou excelentes, constituindo a obtenção de resultados inúteis ou insatisfatórios uma das formas de contravenção mais comum ao princípio. (MODESTO, 2000, p 113).

Isto concordaria com a concepção do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), que propõe que a governança pública, seja uma ferramenta de elevação da eficiência do gestor público, especialmente pelo fato de ela englobar o monitoramento, a avaliação, e o direcionamento das ações dos governos.

Silva (2010) destaca que “o princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e dos recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade em condições econômicas e de igualdade dos consumidores”.

Governança, na esteira da teoria da agência, precisamente do modelo intitulado "agente -principal", pode ser definida por Altounian (2020), como um conjunto de mecanismos, tanto de incentivos, quanto de controles, destinados ao alinhamento da ação do agente (destinatário de uma delegação) aos interesses do principal (quem delega)

De acordo com essa teoria, os conflitos de agência surgem quando o bem-estar de uma parte – o proprietário – denominada principal, depende das decisões tomadas por outra, responsável pela gestão do patrimônio do principal, denominada agente. O PRINCIPAL que é o (proprietário) enviar recursos para o AGENTE que é o (Gestor do patrimônio do principal) o qual prestação de Contas ao principal.

Ainda que o agente deva tomar decisões em benefício do principal, muitas vezes sucedem circunstâncias em que os interesses dos dois são conflitantes, promovendo a um comportamento oportunista por parte do agente.

Nas auditorias operacionais, o relatório trata da economicidade e da eficiência na aquisição e na aplicação dos recursos, assim como, da eficácia e da efetividade dos resultados alcançados. Tais relatórios podem variar, consideravelmente em escopo e natureza, informando, por exemplo, sobre a adequada aplicação dos recursos, sobre o impacto de políticas e de programas, recomendando mudanças destinadas a aperfeiçoar a gestão (BRASIL, 2010).

Segundo Araújo, o relatório de auditoria pode ser conceituado, como:

A fase final do processo auditorial consiste em uma narração ou descrição escrita e minuciosa dos fatos que foram constatados, com base em evidências concretas, durante o transcurso dos exames de auditoria. Representa a fase mais significativa do trabalho e se constitui no seu produto final. (2008).

A fim de que seja conseguido êxito na preparação do relatório, deve este ser cuidadosamente imaginado, planejado e muito bem escrito. Ele deve apresentar, de forma clara e objetiva, o resultado do trabalho efetuado e as recomendações do auditor para o aprimoramento ou saneamento da falha verificada.

Portanto, para planejar um bom relatório, o auditor deve preparar um esboço, listando todos os assuntos a serem nele abordados. Em seguida, deve estabelecer uma ordem de prioridades nos assuntos, procurando comentar, em primeiro lugar, os assuntos mais importantes e, depois, aqueles de menor importância. Se essa

sequência não for obedecida, a eficiência do relatório será diminuída em muito. Após estas providências, fará a revisão do esboço e, logo a seguir, a redação final.

Sendo o relatório, o principal produto de uma auditoria, a qualidade dos relatórios pode impulsionar os tomadores de decisão, a atuar sobre os achados e propostas encaminhadas pelos auditores. Assim, para que eventuais determinações ou recomendações da equipe de auditoria sejam implementadas de forma efetiva pelos gestores públicos, todo esforço deve ser aplicado para que o relatório seja feito com boa qualidade.

A auditoria é uma ação independente de um terceiro sobre uma relação de *accountability* entre o principal e o agente, visando explicar uma opinião ou emitir comentários e sugestões sobre como essa relação está sendo executada; O relatório é o principal produto de uma auditoria, sendo o meio pelo qual essa opinião é explanada e os comentários e sugestões são emitidos.

Sendo a auditoria uma ferramenta de controle na administração pública, nesse trabalho será analisada a auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU) no órgão federal Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em especial do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), enquanto política pública de descentralização de recursos financeiros junto as escolas. Este foi criado em 1995 e firmou-se como uma política de descentralização dos recursos da educação, sendo o primeiro programa de transferência de recursos financeiros da União diretamente para as escolas públicas. (MASSAFIOLI, 2015).

Na década de 1990, as influências das orientações e das diretrizes dos organismos internacionais, junto com a reforma do Estado brasileiro produziram modificações, que impactaram o campo educacional, modificando as políticas públicas educacionais e os padrões de financiamento da educação e da escola. Nesse cenário, foi criado o objeto dessa pesquisa o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e para uma maior compreensão dessa política pública no próximo capítulo é descrito, a evolução das políticas públicas educacionais e o (PDDE), como política pública de descentralização de recursos financeiros junto as escolas.

3 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO DA DÉCADA DE 1990: BREVE ANÁLISE PARA COMPREENSÃO DO PDDE

Este capítulo abordará sobre as Políticas da Educação Nacional, trazendo como marco inicial a Constituição Federal de 1988, passando por outros instrumentos jurídicos que explanam essa temática e concluindo com o PDDE.

Em meio aos acontecimentos importantes a respeito da educação, enfatiza a promulgação da constituição de 1988, que representou um grande avanço nesse campo, pois trata a educação como um direito social do cidadão brasileiro. Antes da execução desse documento, a obrigatoriedade do ensino restringia-se à faixa etária de 7 a 14 anos, excluindo os demais níveis de ensino (VERONESE; VIEIRA, 2003). A nova lei, todavia, expande tal proposta. No referido documento, lê-se, no art. 205, que a educação é instituída como um “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 2011).

Apresento um enfoque na gestão democrática fundamentada em Paulo Freire, a mesma amparada tanto na Constituição Federal de 1988, quanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (nº 9.394/96) em que “gestão democrática será ministrada no ensino público”. Neste contexto de ensino público, temos uma afirmação de Anísio Teixeira que nos impulsiona para uma democratização, quando refere: “só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar no país a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a escola pública”. (TEIXEIRA, 1997).

A leitura de Paulo Freire (2005,2006b) traz uma contribuição ímpar para esse conceito, principalmente porque acreditamos que a educação pode ajudar a desenvolver um cidadão humano e com habilidade política.

Portanto, a gestão democrática escolar deve abranger a escola como um todo, pois, “a democracia, antes de ser uma forma política é uma forma de vida” (BORGES, 2013). Uma forma de vida que atua na consciência e no comportamento do indivíduo quando lançado ao debate, ao diálogo problematizador, com a participação, no esforço de soluções dos conflitos enfrentados nas organizações escolares.

Paulo Freire em Educação como prática da liberdade conhece e aprofunda a concepção de democracia e sustenta que:

A democracia que, antes de ser forma política, é forma de vida, se caracteriza, sobretudo por forte dose de transitividade de consciência no comportamento do homem. Transitividade que não nasce e nem se desenvolve a não ser dentro de certas condições em que o homem seja lançado ao debate, ao exame de seus problemas e dos problemas comuns. Em que o homem participe. (FREIRE, 2007, p.88).

A atuação dos professores, pais e toda comunidade adequada traz a firmeza para gestão democrática. Com a efetividade da gestão dos interesses do Estado, podem caminhar junto com os interesses da escola e toda comunidade.

Gadotti (2001), alerta sobre o cuidado necessário quanto à conscientização dos professores e toda comunidade a respeito da gestão democrática, pois, de nada adiantaria uma Lei de Gestão Democrática do Ensino Público que concede autonomia pedagógica, administrativa e financeira às escolas, se o gestor, professores, alunos, e demais atores do processo desconhecem o significado político da autonomia.

Para Gadotti (2001), o exercício desta autonomia não é dádiva, mas sim uma construção contínua, individual e coletiva. Neste entendimento, firmar uma gestão democrática escolar requer a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, levando à construção de espaços dinâmicos, marcados pela diversidade e pelos modos de compreender a escola.

As políticas educacionais brasileiras, principalmente a partir dos anos de 1990, de acordo com as orientações providas do Banco Mundial, destacava, entre outras coisas, a importância de priorizar o ensino básico, promover a descentralização dos sistemas escolares e flexibilizar a gestão.

Dessa forma, as políticas de descentralização ganharam força e foram implantadas no sistema educacional brasileiro via municipalização do ensino. Com a descentralização implementada, o discurso sobre a Gestão Democrática foi enfatizado como maneira de se flexibilizar a gestão escolar e, a partir disso, aproximar a comunidade da escola.

Um novo modelo de organização administrativa disciplinada em processos democráticos e participativos, promovendo o envolvimento de todos os segmentos nos processos decisórios estabelecendo uma nova maneira de trabalho adquirida

pelas organizações de ensino, legitimado pela Constituição de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, denominada de gestão democrática do ensino (SANTANA, 2011).

Segue uma visão geral do caminho que percorreu as políticas educacionais brasileiras, até os anos 90 para uma maior compreensão do tema em estudo.

3.1 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO: IMPLICAÇÕES NAS FORMULAÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

As políticas Educacionais do Brasil sempre se mostraram inconsistentes. Na verdade, a história da Educação brasileira não registra ao longo do período colonial e do Império, preocupação com Políticas Públicas de Educação.

A política educacional brasileira foi marcada nas primeiras décadas do século XX pela criação da Universidade do Brasil que hoje é a Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ e pelo movimento da Escola Nova, liderados pelos reformadores da época, que vai se concretizar com a união de vários educadores brasileiros e a criação da Associação Brasileira de Educação (ABE, 1924) e do Ministério da Educação e Saúde (MES, 1930).

A renovação educacional no início da Segunda República, estava alicerçada nas teorias psicológicas de Lourenço Filho, na contribuição sociológica de Fernando de Azevedo e no pensamento filosófico e político de Anísio Teixeira (SANDER, 2007).

Esses intelectuais renovadores da Educação, buscavam mudar a educação brasileira com as ideias que traziam de seus estudos, suas pesquisas e de suas visitas a países onde a liberdade de ensino/educação e a divulgação de políticas públicas eram voltadas a toda população. Infelizmente, não foram aceitas as suas propostas de políticas de transformação da Educação brasileira apoiadas pelo movimento dos Pioneiros de 1932, pois se culminou com o período de Getúlio Vargas, e o autoritarismo do Estado Novo (1937 – 1945).

Do Manifesto dos Pioneiros de 1932 ao Manifesto dos Educadores em 1959, houve uma história de lutas por uma escola melhor, mas pouco se progrediu no Brasil com relação as políticas públicas de educação.

Nos finais dos anos 50 e início dos anos 60, aconteceu um grande movimento nacional por Políticas Públicas de educação que resultou em diversas leis específicas de educação: a primeira Lei 4.024/1961, que estabelecia as diretrizes e bases da Educação Nacional, (BRASIL, 2017), a 5.540/1968, que fixava as normas do Ensino Superior (BRASIL, 1968) e a 5.692/1971, que implantou o ensino de 1 e 2º graus (BRASIL, 1971). Elas sofreram e ainda sofrem, críticas severas de todos os setores.

Nos anos 60, havia a crença ingênua de que a Educação era a alavanca do desenvolvimento e não levaram em conta os limites da prática pedagógica. Esse período, junto com os anos 70, foi marcado por movimentos estudantis – reflexo das dificuldades por que passavam os educadores inseridos na massa brasileira, oprimida pelo movimento militar de 1964.

Nesse modelo de pensamento, a educação converte-se num mecanismo estratégico para suprir as novas demandas da nação em pleno avanço. Em vista disso, o período entre as décadas de 1960 e 1970 é respaldado por uma perspectiva tecnicista de educação, norteadas para a racionalização, controle e produção de resultados, que assegure o capital humano e promova o progresso, por meio de um modelo empresarial eficiente (ARANHA, 2006). Não é de admirar, então, que o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976) defenda a ideia da educação como meio para assegurar a formação desse capital (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

No começo dos anos 80, inicia-se uma revisão do exagero das teorias produtivistas, com uma atitude menos inocente e mais realista frente ao papel social da Educação. Com uma visão mais clara dos limites ideológicos, econômicos, culturais e de classe, foi constatado que a educação não conseguia resolver tudo o que se almejava.

A década de 80 foi destacada com movimentos sociais e inúmeras reivindicações por parte dos representantes e profissionais de educação na busca de melhorias, nos salários, nas condições de trabalho, na formação profissional e na melhor educação. Foi na década de 80 e no começo dos anos 90, que as Conferências Brasileiras de Educação (CBE) realizaram mais um fórum de debates das demandas educacionais, em que as políticas públicas de Educação foram temas de simpósios e painéis.

Nos anos de 1980, segundo Gouvêa (2000), os responsáveis pela construção das políticas públicas educacionais voltaram os olhos para o que ocorria dentro do espaço escolar, destacando a importância de se investir em qualidade, ao invés de construir mais escolas. Nessa perspectiva, o foco passa a ser a qualificação docente, os equipamentos escolares, a qualidade de livros didáticos e a avaliação das escolas.

Essa retórica em torno da qualidade educacional e urgência de mudanças, é reflexo do que ocorria globalmente e que se tornaria discurso hegemônico no que diz respeito à educação. Gentili (2001) destaca que, no campo educacional, o debate sobre democratização é substituído pelo da qualidade, demonstrando a forte presença de políticas de base conservadora nas reformas escolares dos países da América Latina.

A década de 80 foi marcada com as eleições diretas para presidente, onde na primeira metade aconteceu a eleição dando vitória tranquila a Tancredo Neves, que por motivo de doença veio a falecer em 21 de abril de 1985, sem tomar posse como presidente da República. Assumindo então o seu lugar o vice-presidente, José Sarney, esse tinha como responsabilidade realizar o plano da Nova República e dentre outras coisas, tinha como sugestão a Constituição para 1986. Nesse período, o Brasil sofreu economicamente uma crise inflacionária, na qual nunca havia experimentado, mesmo em meio a esse cenário ainda no governo de Sarney foi feita a Constituição da República Federativa do Brasil, em 5 de outubro de 1988, sendo considerada como a Constituição Cidadã, pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte Ulysses Guimarães, que em relação a educação se destaca por dedicar pela primeira vez um capítulo inteiro a educação.

Após 30 anos, em 1989, de acordo com a Constituição Cidadã, a eleição presidencial, pelo voto direto e secreto, finalmente aconteceu, elegendo Fernando Collor de Mello como presidente.

Na década de 1990, houve o crescimento da onda neoliberal em todo o mundo, onde os princípios teóricos do capitalismo vão ser exacerbados na maioria dos países ocidentais, culminando com a queda do Comunismo e o desmantelamento dessas comunidades soviéticas, o neoliberalismo influenciou todas as políticas públicas dos países ocidentais, da qual, o Brasil faz parte, se

mostrando notório das políticas públicas educacionais brasileiras a atuação de todo esse pensamento neoliberal.

Os anos 1990 foram fundamentais para a definição dos rumos da educação brasileira. Após três décadas da promulgação da LDB de 4.024, de 20/12/1961, foi aprovada, no Congresso Nacional, a Nova Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional – Lei nº 9.394 de 20/12/1996 (BRASIL, 2013). Todo o processo de construção da nova lei foi consequência de uma maior abertura para o debate com vários setores interessados em mudanças no campo educacional.

O período em que essa lei foi sancionada, é caracterizado por grandes mudanças no campo político, econômico, social, cultural e ideológico decorrentes, principalmente, da crise do sistema capitalista, que desencadeou uma corrida desigual dos países por mais acumulação de riqueza, tecnologia e ciência. Com base nessas mudanças, as reformas do Estado em relação ao mundo do trabalho passam a ser defendidas por meio de um discurso no qual o vocabulário empregado focaliza a nova ordem mundial (FRIGOTTO; CIVIATTA, 2003).

Segundo Palma Filho (2005), no Brasil, o neoliberalismo começou a sua ascensão no início dos anos 1990, com a posse de Fernando Collor de Mello na Presidência da República, sofrendo uma interrupção durante a Presidência de Itamar Franco e uma aceleração na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), em destaque no seu primeiro mandato (1995-1998).

No governo de Collor de Melo (1990-1992), iniciou-se um período de reajustes da nação brasileira “aos ditames da ‘nova ordem mundial’” (SILVA; MACHADO, 1998) e o mercado passou a regular as relações humanas e, assim, todos os direitos dos cidadãos (tais como a saúde, a educação, a cultura etc.). Assim, as políticas educacionais, nesse governo, foram marcadas por forte clientelismo, privatização e enfoques fragmentados (VELLOSO, 1992).

No intuito de atender a agenda internacional, várias medidas foram criadas: os programas de estabilização, corte de orçamentos públicos, incentivo ao livre comércio, privatizações e renegociação da dívida do país (SOARES, 2000). Em meio aos atos mais impopulares do presidente, está o bloqueio da poupança dos brasileiros, sob a justificativa de acabar com a inflação para, em seguida, investir na construção de uma nação moderna.

Enquanto se debatia e discutia a redemocratização e o novo paradigma sobre a gestão educacional, o governo Collor mantinha uma assessoria formada por políticos conservadores, inclusive no Ministério da Educação (MEC), caracterizando, em matéria de política educacional, um período impregnado de muito discurso e pouca ação (ARELARO, 2004; FRANÇA, 2005).

Assim, em outubro de 1990, o presidente Fernando Collor de Mello anunciou à nação o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC). Esse programa tinha como objetivo o combate ao analfabetismo e a valorização profissional do professor.

Mediante o PNAC, o MEC propôs a mobilização da sociedade em prol da alfabetização de crianças, jovens e adultos por meio de comissões envolvendo órgãos governamentais e não governamentais e de reduzir em 70% o número de analfabetos no país nos 5 anos seguintes (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001; MACHADO, 2008).

O PNAC não chegou a apresentar resultados nem priorizou o ensino público. A distribuição de verbas beneficiou mais as entidades não educacionais do que o ensino regular.

Em relação ao Programa Setorial de Ação do Governo Collor no campo da educação (1991-1995), o objetivo era incluir o país na nova revolução tecnológica pela qual atravessava o mundo, apresentado propostas de inserir o Brasil no mundo moderno. Tais propostas apontavam para a educação como fonte potencializadora das possibilidades de um desenvolvimento sustentado e de uma sociedade democrática, conforme os princípios veiculados a Teoria do Capital Humano (THC). Dessa forma, as ideias de equidade, eficiência, qualidade e competitividade são introduzidas na educação.

No contexto do programa, a gestão democrática da educação foi norteadada através da descentralização dos processos decisórios, com a participação de todos os segmentos da sociedade, que deveriam contribuir, controlando e avaliando as ações implementadas e utilização dos recursos públicos na política educacional. Essa gestão deveria significar o apoio do poder público para uma escola que exercesse autonomia, com novos rumos através do seu projeto e prática pedagógica específica (FRANÇA, 2005).

Em relação ao governo de Itamar Franco (1992-1994), as diretrizes governamentais na área educacional foram expressas no Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003, sendo este o documento decisivo às políticas educacionais voltadas para a educação básica, com ênfase para o ensino fundamental. Fruto de negociações com a UNESCO, foi concebido para dar sequência aos compromissos internacionais que o Brasil deveria assumir.

Contudo, este Plano, na prática, não saiu do papel. De acordo com Saviani, o “mencionado plano foi formulado mais em conformidade com o objetivo pragmático de atender as condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação, em especial aquela de algum modo ligado ao Banco Mundial” (SAVIANI, 1999).

Dentre as metas do mencionado plano, encontrava-se a ação de alcançar um grande quantitativo de sujeitos e produzir escolas que tivessem qualidade. “A escola deveria assumir o papel constitucional de construção da cidadania e deixar de ser uma agência de produção do fracasso escolar” (BRASIL, 1993).

A concretização deste plano, todavia, somente veio na gestão de seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011). Ainda no mandato de Itamar Franco, é enviado ao Senado o projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 2013), que também acontecerá sua efetivação no próximo governo.

Fernando Henrique Cardoso toma posse no governo federal em 1995. Nesse governo, os eixos da política educacional traspassaram o estabelecimento de um mecanismo objetivo e universalista de arrecadação e repasse de recursos mínimos para as escolas. Constata-se, no movimento dessas normas, a incorporação pelo MEC dos eixos da política de financiamento proposta pelos organismos internacionais e pelo setor empresarial. Desse modo, as diretrizes passam a ressaltar o financiamento e a avaliação como a base da reforma educacional. Este deveria implementar mecanismos de controle de qualidade e aquele teria como o foco a definição de recursos dentro de critérios universalistas e explícitos (FRANÇA, 2005).

Nesse período, o governo propõe o documento “Mãos à obra Brasil”, que evidenciava que a descentralização das decisões implicava uma revisão do papel

das atribuições das esferas de governo, analisando-se sobre as formulações da educação e suas novas formas de parceria entre o Estado e a sociedade.

Nesse documento, foram apontadas medidas necessárias à inovação: alterações nos dispositivos da Constituição Federal de 1988 (CF/88), considerados obstáculos para uma gestão democrática do sistema educacional (EC nº 14/96, Lei 9.424/96 – criação e regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF); sanção de outra Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da educação nacional que possibilitasse às instituições a criação de novos cursos, programas e modalidades (LDB promulgada setembro de 1996); estabelecimento de um Conselho Nacional de Educação menos burocrático; mudanças nas regulamentações de modo a garantir maior autonomia à escola; e ênfase na avaliação de resultados como forma de controle mais eficiente (SAEB, ENEM, ENC – Prova - e CAPES).

O movimento de reformas por que passou a Administração Pública em todo o mundo, iniciado na década de 1990, quando, em consonância com a reforma do Estado e a busca de sua “modernização”, implementaram-se novos modelos de gestão, cujo norte político-ideológico objetivava, segundo Oliveira (2000), “(...) introjetar na esfera pública as noções de eficiência, produtividade e racionalidade inerentes à lógica capitalista”.

Pacheco (2010), afirma que, em resposta a esse movimento, os governos passaram a promover uma agenda de reformas na estrutura burocrática dos Estados, denominada de Nova Gestão Pública (NGP), cujo conteúdo pode ser resumido a partir de traços comuns observados nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), dos quais se destacam: Administração Pública mais eficiente, transparente, voltada para o usuário, flexível e focada em desempenho; adoção de mecanismos de orçamento e gestão baseados em desempenho; novas formas de controle (substituindo o controle meramente legal e procedimental pelo controle de resultados); concessão de autonomia e contratualização prévia de resultados.

Assim, conta-se como resultado uma nova forma de intervencionismo do Estado. Como nos diz Dallari:

A consequência disso tudo é que já se pode considerar definido um novo intervencionismo do Estado na vida social. Desapareceram os limites entre

o público e o privado, e o Estado, antigo mal necessário, passou à condição de financiador, sócio e consumidor altamente apreciado tendo cada vez mais estimulada sua atitude intervencionista, justamente pelos grupos que mais se opunham a ela. (DALLARI, 2005. p. 285).

No campo econômico, o governo de FHC compromete-se em manter a estabilização e consolidar os programas políticos. Dessa forma, num governo de ampla coalizão de centro direita, ele ajusta o país às reformas neoliberais, desprezando conquistas democráticas situadas na década anterior (SINGER, 2012). De acordo com Couto e Abrucio (2003), foi sob o comando desse presidente que boa parte do patrimônio público, conquistado por longos anos, passou a pertencer ao setor privado. Dentre eles, empresas de energia elétrica, telecomunicações, estradas e a Vale do Rio Doce.

Em sua gestão, foram aprovadas algumas emendas que atendiam às propostas do Banco Mundial, favorecendo a desregulamentação dos mercados, a abertura econômica e a desestatização. Além de medidas que afetaram a previdência, sistema tributário e priorização dos recursos para a educação básica (SOARES, 2000).

As ações que beneficiavam as privatizações, desregulamentações e afetavam o serviço público, vinham acompanhadas de discursos cujo foco era a necessidade urgente de mudanças, a fim de torná-lo eficiente. Dessa forma, segundo Arelaro (2004), em nome de um novo Estado, era preciso desvencilhar-se de um modelo de gestão ultrapassado, que não possibilitava avanços, por estar pautado na burocracia e tecnocracia.

É nessa época que a concepção de Estado mínimo ganha força na retórica governamental. Tudo isso pautado em diretrizes abalizadas no discurso do Banco Mundial. Segundo essa autora, tal entidade já exercera papel fundamental nas orientações do processo de desenvolvimento do país na década de 1970 e 1980, impondo programas de estabilização e ajuste econômico, cuja consequência gerou o agravamento das desigualdades sociais nos anos de 1990.

Ainda assim, sua influência em relação às políticas da nação era evidente. Em termos de educação, o influxo dessa instituição aconteceu por meio de uma intensa crítica ao sistema educacional dos países em desenvolvimento e pela produção de um discurso no qual se prescrevem caminhos e acentua-se a urgência de mudanças dos custos econômicos, sociais e políticos. Enfatiza-se a

descentralização em vários níveis educacionais e incentiva-se a concentração dos recursos na educação básica que, segundo a lógica da referida entidade, seria responsável pelos benefícios sociais e econômicos dos países em desenvolvimento (TORRES, 2000).

O economista e cientista social Luiz Carlos Bresser Pereira, à época ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), no ano de 1995, sendo um dos responsáveis pela reforma que foi organizada a partir da instituição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995. Segundo Pacheco,

[...] o PDRAE introduziu o gerenciamento no setor público, por meio do estímulo às seguintes práticas, dentre outras: estabelecimento de compromissos de resultados (por meio dos contratos de gestão), maior flexibilidade administrativa e mudança no foco do controle (controle de resultados em detrimento do controle de processos). (PACHECO, 2010, p 46).

As mudanças sucedidas na década de 1990, alcançaram vários países, em evidência na América Latina, e foram relevantes da agenda política no campo da educação em proporções internacionais.

No sistema educacional, as modificações sucederam pelo projeto de reforma econômica que originaram as implementações que tinham como intenções criar metas educacionais. Por isso, o Brasil participou da Conferência Mundial de Educação para Todos realizada em Jomtien na Tailândia em 1990, financiada pelo Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)², Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF³) e Organização das Nações Unidas para Educação Ciências e Cultura (UNESCO⁴).

As reformas educacionais são amostras significativas de espaços que conversam com instituições internacionais, produzido novas posturas de interesse particular dos reformadores, nessa perspectiva, é oportuno lembrar:

² PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil site do programa das Nações Unidas para o desenvolvimento no Brasil, 2021 disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acesso em: 12 dez. 2021.

³ UNICEF O Fundo das Nações Unidas para a infância Programa do Fundo das Nações Unidas para a infância site do programa do Fundo das Nações Unidas para a infância, 2021 disponível em: <http://https://www.unicef.org/brazil/>. Acesso em: 18 nov. 2021.

⁴ Organização das Nações Unidas para Educação Ciências e Cultura (UNESCO), 2021 site Organização das Nações Unidas para Educação Ciências e Cultura (UNESCO). Disponível em: <http://https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasil>. Acesso em: dezembro 2021. Disponível em: <https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasil>. Acesso em: 12 dez. 2021.

Nos discursos de políticas educacionais para a década de 1990 dos organismos internacionais, como o BM, CEPAL e UNESCO está presente a visão produtivista, denominada de acumulação de capital humano que concede a Educação como preparação dos indivíduos para o ingresso no mercado de trabalho. (FRANÇA, 2005, p. 24).

Ainda dando importância ao discurso dos organismos internacionais e a influência do neoliberalismo na educação,

Em meados dos anos de 1990, a orientação do FMI era no sentido de priorizar o ensino fundamental, reduzir os gastos com ensino médio e superior e não adotar, como solução, a destinação de um percentual mais elevado do Produto Interno Bruto – PIB para Educação. (FRANÇA, 2005, p. 25).

Das decorrências dos acordos em Jomtien, contamos como exemplo de planos para a educação brasileira, a melhoria dos resultados de aprendizagem e acesso e universalização da educação básica até o ano de 2000. As metas transpuseram para reformas na educação que orientaram a agenda políticas educacionais para os próximos anos, conforme Sudbrak.

O Brasil, à semelhança da América Latina, é incitado a cumprir as exigências dos organismos financiadores internacionais na aplicação de seus pressupostos teórico-ideológicos. As políticas educativas preconizadas por estes organismos tendem a homogeneização dos sistemas de ensino. Batizadas pelo marco teórico-metodológico da teoria econômica, destinam-se a consolidar os valores do capital. O enfoque economicista que permeia as políticas educativas inscreve-se nas linhas de crédito que são oferecidas aos países dependentes reproduzindo a lógica da exclusão. Capitaneados pelo Banco Mundial, estão recebendo assessorias para implantação de reformas educativas baseadas numa teoria questionável ou com efeitos contrários ao que propugnam, já que a educação não se reduz a relação custo-benefício, mas contém outros valores não quantificáveis nem contabilizáveis, tais como os valores éticos-políticos e de humanização. (SUDBRAK, 2004, p 30).

Constata-se com o autor que a trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil e a constituição, em destaque os processos de organização e gestão da educação básica nacional, têm sido determinadas predominantemente pelo fundamento da teoria econômica, propõem-se a firmar os valores do capital, que revelar políticas de Estado em desfavor de políticas conjunturais de governo.

Nesse contexto, se analisa que o financiamento da educação como política pública, é influenciada pelas políticas educacionais, mas também é “[...] um dos relevantes determinantes do escopo das políticas educacionais praticadas” (MARTINS, 2010). Essa perspectiva de análise também se integra ao grupo de pesquisas que compreende o financiamento, especialmente a partir dos anos de

1990, como “[...] importante estratégia para obrigar os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos a adotar modelos de gestão que têm em vista objetivos, definidos pelos organismos internacionais, de alcançar a eficiência e a equidade no setor [educacional]” (OLIVEIRA, 2008).

Sobre o benefício do Estado com a criação e a implementação de uma política como o PDDE por mais de vinte anos, destaca-se que o enredo de criação do PDDE, achava-se enraizado numa concepção de Estado neoliberal, que objetiva reduzir o papel do Estado diante de suas obrigações sociais e privilegiar as políticas de interesse dos setores privados e comerciais, criando um programa de baixo custo no plano orçamentário do governo federal, mas com larga abrangência, que ocasionava a diminuição da responsabilidade do Estado para com a escola pública, originando a iniciativa privada dentro dela (por meio da criação de uma Unidade Executora para o recebimento da verba, com cadastro de pessoa jurídica de direito privado), e ainda sendo capaz de responsabilizar a mesma pelo seu fracasso ou sucesso (ADRIÃO; PERONI, 2007).

Nesse sentido, a retórica governamental, coerente com as ideias neoliberais, alardeava a suficiência dos gastos públicos, e a necessidade de concentrar os recursos existentes de forma eficiente no ensino fundamental, em detrimento de outros níveis e modalidades, e defendendo as parcerias com o setor privado para alcançar os objetivos traçados (PINTO, 2000).

Essa relação tem suas raízes na década de 1950 e remete aos pressupostos da teoria econômica, cuja ênfase destacava a associação entre crescimento econômico e nível educacional dos trabalhadores. Em vista disso, todo país que objetivava avançar no cenário mundial, precisava qualificar seus recursos humanos. No Brasil, esses pressupostos foram somados ao discurso que enfatizava a luta contra a desigualdade social e a produção de uma sociedade mais justa (CUNHA, 1980).

Assim, apresenta-se fundamental fazer uma distinção entre quantidade de alunos nas escolas x qualidade das nossas Instituições de Ensino. As políticas públicas não podem se resumir a colocar as crianças nas escolas, mas precisa, sim, rever radicalmente a forma como o ensino ocorre nas escolas públicas.

O Programa Dinheiro Direto na Escola, conforme apontam com propriedade Adrião e Peroni (2007), “guarda profundas relações com o processo de reforma do

Estado iniciado nos anos 90, uma vez que a definição das políticas públicas para a educação no Brasil, desde então, ocorre em meio ao processo de contenção de recursos financeiros na área social”.

O principal objetivo do PDDE é dar assistência financeira às escolas, visando o melhoramento da infraestrutura física e pedagógica, se instituindo como um Programa de financiamento da educação, de forma que, os recursos são descentralizados com transferência direta para as escolas e, desse modo, está ligado à política de financiamento da educação brasileira.

Logo, a discussão abarcada nesse capítulo se vincula com o objeto da investigação, uma vez que os instrumentos normativos, como Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), LDB 9394/96 (BRASIL, 1996), assim como os controles do Ministério da Educação/MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tratam da questão do financiamento da educação. Ademais, a Carta Magna teve o art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado algumas vezes, para acatar o que impôs a política de financiamento educacional.

Entende-se que a educação se constitui como um direito humano, o qual deve ser garantido pelo Estado, por meio de políticas públicas, as quais devem ser devidamente fomentadas pelo governo – e o financiamento da educação é a maneira de trazer (e cobrar) a efetivação deste direito.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (ONU, 1948), reconhece o direito humano à educação em seu Artigo 26, e estabelece que os objetivos da educação sejam o pleno desenvolvimento da pessoa humana e o fortalecimento do respeito aos direitos humanos.

Os direitos humanos são um conjunto de princípios comprometidos com a garantia da dignidade humana. Esses direitos são universais (para todas as pessoas), interdependentes (todos os direitos humanos estão relacionados entre si, e nenhum mais importância que outro), indivisíveis (não podem ser fracionados) e devem ser exigidos do Estado por meio de pressão política da sociedade e de ações jurídicas. O Brasil é signatário de diversos documentos internacionais, com força de lei, que reconhecem a todas as pessoas o direito humano à educação. Então, conhecendo este direito, cabe à sociedade civil pressionar a sociedade política para

que cumpra o que está previsto na lei. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2010).

O financiamento da educação no Brasil acontece dentro desta perspectiva, do regime federalista, sendo regulado pela Constituição Federal (CRFB/88).

As políticas públicas recebem recursos provenientes dos tributos diretos e indiretos que a população paga. Os tributos diretos “recaem diretamente sobre a propriedade e sobre a renda das pessoas” e os tributos indiretos “estão embutidos no preço das mercadorias, dos bens e serviços [...]” (EDNIR; BASSI, 2009).

A LDB (BRASIL, 1996) refere-se ao financiamento da educação nos Artigos 68 aos 77. Dentre as definições presentes na Lei encontram-se: como será realizada a arrecadação de recursos. Tanto na Constituição (BRASIL, 1988) como na LDB (BRASIL, 1996) encontram-se os valores que deverão ser destinados para a educação sendo que:

Art. 69º. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. (BRASIL, 1996).

No Artigo 70, são definidas as despesas que se enquadram na manutenção e desenvolvimento do ensino público. O Artigo 71 aponta algumas despesas que não são consideradas despesas para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Conforme a Constituição de 1988 no seu Art. 212:

§ 5: O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes. (BRASIL, 1988).

O PDDE, assim como outros programas federais, recebe verbas do Salário Educação, sendo que este é uma contribuição social cobrada das empresas. Desde 1964 as empresas são obrigadas a recolher 2,5% calculados sobre o valor da folha de pagamento dos funcionários. Até 2005, esse valor era destinado unicamente ao ensino fundamental. Assim, a Emenda Constitucional 53/2006 no seu artigo 212, inciso 5º regulamenta o Salário Educação “A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do Salário Educação, recolhido pelas empresas na forma da lei” (BRASIL, 2006).

O Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que prevê o comprometimento financeiro das diferentes esferas da administração pública com a universalização do ensino e a erradicação do analfabetismo, o que abriu possibilidade de criação de uma subvinculação, para além daquela determinada no Artigo 212: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), criado em 1996 com vigência até 2006, instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996, substituído, posteriormente, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com vigência de 2007 a 2020, instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e atualmente o (FUNDEB) foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e encontra-se regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Neste contexto, após oito anos da promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), foi aprovada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, que trata, no Título VII, “Dos Recursos Financeiros”: sobre a fonte de recursos (no Artigo 68); sobre a vinculação de recursos (do Artigo 69 ao 73); sobre padrão de qualidade (nos Artigos 74, 75 e 76); e sobre transferências de recursos públicos para escolas privadas (no Artigo 77), definindo um novo ordenamento para todos os níveis e modalidades de educação (BRASIL, 1996).

As fontes que integram os recursos da Educação encontram-se, do Artigo 157 a 162 da CRFB/88, instituindo um sistema automático de partilha da arrecadação tributária pelas esferas de governo, visto que o governo federal, em geral, controla uma parte maior dos recursos – sendo assim, parte da arrecadação realizada pela União é transferida aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios – através dos chamados Fundos de Participação, que tem uma alta relevância, já que a maioria dos municípios brasileiros não teria condição de cumprir os gastos com educação caso não recebesse as transferências de outras esferas.

Levando em consideração a parcela de valores arrecadados por impostos próprios de cada esfera da administração pública, o inciso II do Artigo 68 da LDB/96 adiciona, como fonte de recursos para a educação, a receita de transferências constitucionais e outras transferências, realizadas de uma esfera para a outra, trazendo como alvo equalizar a capacidade arrecadadora e as responsabilidades na

prestação de serviços das diferentes esferas da administração pública, tal como nos incisos posteriores, aponta outras fontes de recursos , especificamente o salário-educação e outras contribuições sociais, além de incentivos fiscais (OLIVEIRA, 2007).

Assim, a União, conforme consta no art. 9, coordena a política nacional de educação e cuida das instituições federais de ensino (Sistema Federal), exercendo função de assistência financeira, supletiva e técnica aos demais entes subnacionais. Aos Estados, o art. 10º estabelece que, em linhas gerais, cabe o cumprimento das políticas educacionais definidas pelo Governo Federal (MEC/FNDE), bem como, a elaboração de suas políticas e diretrizes educacionais, de acordo com o que é definido nacionalmente, e garantida oferta do ensino fundamental e médio.

Em relação aos municípios, o art. 11 preceitua que devem cumprir as determinações dos órgãos superiores e do seu sistema (MEC, FNDE, CEE, CME), baixar normas complementares para seu sistema de ensino e garantir a oferta do ensino infantil e fundamental.

Para o cumprimento da função legal da União, o PDDE foi criado pelo Governo Federal sob a denominação de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) por meio da Resolução FNDE nº 12 de 10 de maio de 1995. O programa foi institucionalizado, adotando a denominação de Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), com a edição da Medida Provisória nº 1.784/1998 (reafirmada pela MP nº 2.100-32/2001), executado sob os anúncios do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), de acordo a Medida Provisória nº 1784, de 14 de dezembro de 1998 (BORDIN, KOEPSEL, 2016, p. 5).

Em razão da transferência direta de recursos às escolas, se faz notório os fundamentos do fortalecimento da gestão escolar e da ampliação de sua autonomia na administração desses recursos.

Os recursos do PDDE são transferidos automaticamente pelo FNDE, sem obrigação de realização de convênio, contrato, acordo ou ajuste, bem como a não aprovação prévia do plano de trabalho, segundo sucede em outros casos de transferências de recursos. O FNDE e os órgãos de controle externo e interno do Poder Executivo da União são os que possuem a competência da fiscalização da aplicação desses recursos financeiros.

Será demonstrado de forma mais detalhada o funcionamento do PDDE e a importância dessa política pública educacional.

3.2 COMPREENSÃO DO FUNCIONAMENTO DO PDDE

O PDDE, que “supostamente era para ser um ato provisório por tempo determinado, torna-se provisório por tempo indeterminado” (CARDOSO, 2010, p. 140), sendo o primeiro programa a ser executado no Brasil, no qual vivia um momento de reforma e portava um modelo de gestão pública conceituado “inovado”, por conceder recursos financeiros diretamente às escolas beneficiárias, através de suas Unidades Executoras (UExs).

Além disso, o contexto dos anos de 1990 foi propício para essa implantação, visto que as reformas do papel do Estado estavam em evidência, com foco na descentralização de responsabilidades. O que permite afirmar, então, que o PDDE foi criado no contexto das reformas do Estado brasileiro. Conforme analisa. (PERONI; ADRIÃO, 2007, p. 49).

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), guarda profundas relações com o processo de reforma do Estado iniciado nos anos 90, uma vez que a definição das políticas públicas para a educação no Brasil, desde então, ocorre em meio ao processo de contenção de recursos financeiros na área social, sendo o PDDE parte de um conjunto de reformas no campo da educação para os países latino-americanos, articuladas com os interesses econômicos externos (PERONI; ADRIÃO, 2007).

É admitido falar que o PDDE guarda uma relação muito próxima com as regras definidas no Plano Diretor do Aparelho do Estado (1995), executado no primeiro governo de FHC, dirigido pelo então ministro Bresser Pereira, o qual explanava as estratégias que necessitariam ser utilizadas para a viabilização da reforma: privatização, terceirização e/ou publicização dos serviços ou atividades até então prestadas pelo Estado.

Uma das relevantes características do PDDE é a descentralização e como resultado, a chamada autonomia financeira. As escolas recebem o dinheiro e examinam suas necessidades, bem como constatarem se aqueles determinados produtos podem ser adquiridos, respeitando as normas que o programa estabelece.

A descentralização é entendida como uma medida adotada desde os anos de 1970 e sendo executada de forma homogênea no Governo de Fernando Henrique Cardoso. A partir da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) é possível perceber medidas que são voltadas para a descentralização do Estado:

[...] defende-se que o Estado seja 'enxugado', concentrando-se em suas 'verdadeiras' tarefas, tais como o suprimento de serviços sociais básicos (saúde, educação, segurança, etc.) e de infraestrutura (sistemas de transportes, telecomunicações, energia, etc.) As áreas e serviços restantes poderiam ser atendidos de forma mais satisfatória, seja por outros níveis de governo (subgovernos), seja pela sociedade civil e/ou pela iniciativa privada, por intermédio de relações de mercado. (MENEZES, 2001, p. 60).

Uma das justificativas dessa atitude que o governo adotou, foi que ao efetuar a transferência para a ponta do sistema haveria maior agilidade, melhor eficiência, e transparência na prestação de serviços públicos.

Para Barbosa e Barbosa (2004), a estrutura de governo descentralizada, pauta-se em princípios de alocação eficiente dos recursos nacionais; de aumento da participação política da sociedade; e da proteção das liberdades básicas e dos direitos individuais dos cidadãos. A destinação eficiente dos recursos seria alcançada pela descentralização da produção dos bens e serviços públicos nos diferentes níveis de governo.

No ponto de vista da análise do cenário em que nasceu o PDDE, sua origem o institui como uma política de descentralização dos recursos públicos designados à educação, mas de acordo com Adrião e Peroni (2007) esta política é de caráter suplementar, compreendendo que o governo federal não assume o custeio total das atividades de manutenção e desenvolvimento das escolas beneficiadas pelo programa e, portanto, seus fins não visam superar as barreiras históricas impostas pela desigualdade na distribuição dos recursos financeiros na educação básica, ancorando-se nas contradições do modo de produção capitalista e, dessa forma, reproduzindo a injustiça social.

Portanto, ressalta-se que o PDDE se constituiu no primeiro programa de transferência de recursos financeiros da União para as escolas públicas, com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) e vigorou com esse nome de 1995 a 1998. Em 1998, por meio da Medida Provisória nº 1.784 de 1998, mudou de nome e passou a ter a denominação atual, conforme Silva (2015).

Do aparato legal que precede a criação do PDDE, como a CRFB/88 e as discussões que levaram à promulgação da LDB/96, até o Plano Nacional de Educação de 2001 e 2014:

A primeira referência foi a própria Constituição Federal de 1988, que instituiu, em seu art. 212, um percentual mínimo dos impostos arrecadados pelos entes da Federação a ser aplicado na área de educação. Essa proteção legal serviu de base para toda a legislação que veio posteriormente. A Lei nº 9.394/96 estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e, em seu art. 15, orienta os sistemas de educação pública que assegurem às unidades escolares escalas progressivas de autonomia administrativa, pedagógica e da gestão financeira. A Lei nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação, com vigência de 2014 a 2024, estabelece, em sua Meta 19, a efetivação da gestão democrática nos sistemas de ensino a fim de assegurar a participação da população nos processos decisórios da educação. E, especificamente, a Estratégia 19.7 do mesmo diploma visa promover a autonomia administrativa, pedagógica e da gestão financeira das escolas por meio de recursos e apoio técnico da União. (SILVA FILHO, 2019, p. 64).

O PDDE conforme a Resolução n. 12, de 10 de maio de 1995, que lhe deu origem, tem como objetivo agilizar a assistência financeira da Autarquia – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – aos sistemas públicos de ensino, para cumprimento do disposto no artigo 211, da Constituição Federal de 1988, referente ao papel da União frente aos demais entes federados (ADRIÃO; PERONI, 2007).

Até 2008, o programa contemplava apenas as escolas públicas de ensino fundamental e em 2009, com a edição da Medida Provisória n.º 455, de 28 de janeiro de 2009 (transformada posteriormente na Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009), foi ampliado para toda a educação básica, passando a abranger as escolas de ensino médio e da educação infantil (BORDIN, KO-EPSEL, 2016).

3.2.1 Configuração dos procedimentos de repasse e aplicação dos recursos do PDDE

A finalidade do programa é colaborar com a manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com resultante elevação do desempenho escolar, objetivando fortalecer a participação social e a autogestão escolar. (BRASIL, 2020a).

Os recursos financeiros transferidos possuem ampla aplicação, pois podem ser destinados à cobertura de despesas de custeio, de manutenção e de pequenos investimentos, com o fim de garantir o funcionamento da escola e da melhoria de

sua infraestrutura física e pedagógica e podem ser divididos em: aquisição de material permanente; realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar; aquisição de material de consumo; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico; e no desenvolvimento de atividades educacionais (BRASIL, 2013b).

Atualmente, o PPDE é um dos programas com maior volume de recursos transferidos:

Em 2021, o PDDE Básico contou com recursos empenhados que totalizaram R\$ 941,5 milhões. Além do PDDE Básico, existem também o PDDE Ações Integradas, que são programas educacionais geridos pelo MEC, e seguem os mesmos moldes operacionais do PDDE Básico quanto às formas de transferências e quanto ao modo de gestão dos recursos. No ano de 2021, foram repassados recursos para nove ações integradas, totalizando o empenho de R\$ 990,6 milhões. Assim, no exercício 2021, foram investidos mais de R\$ 1,9 bilhão por meio do PDDE e suas ações integradas, atendendo em torno de 122 mil escolas de educação básica e beneficiando cerca de 35 milhões de alunos. (BRASIL, 2021).

Faz-se notório a relevância social do PDDE, pois visa contribuir para a elevação do desempenho escolar no país e pela materialidade expressa na citação cujo investimento no exercício de 2021 foi mais de R\$ 1,9 bilhões por meio do PDDE e suas ações integradas.

Posto isso, serão apresentados os procedimentos executados para o repasse desses recursos às escolas e como são realizadas as prestações de contas desses recursos, tendo em vista a execução direta por meio das escolas.

Para a efetivação da chegada da verba nas escolas e instituições que são beneficiadas pelo programa, se faz necessário a existência de uma Unidade Executora (UEX) própria. Essa se define como “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” (MEC, 2009). A definição de UEX podem ser por inúmeras denominações, entre elas, têm-se, Conselho Escolar, Caixa Escolar, Associação de Pais e Professores, Associação de Pais e Mestres. Essas nomenclaturas ficam a critério de cada unidade escolar. No entanto:

Independentemente da denominação que a escola e sua comunidade escolham, a ideia é a participação de todos na sua constituição e gestão pedagógica, administrativa e financeira. O importante é que ao constituir sua Unidade Executora, a escola congregue pais, alunos, funcionários,

professores e membros da comunidade, de modo que esses segmentos sejam representados em sua composição. (MEC, 2009, p. 3).

Assim, são atribuições da Unidade Executora:

[...] administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais; gerir recursos advindos de doações da comunidade e de entidades privadas; controlar recursos provenientes da promoção de campanhas escolares e de outras fontes; fomentar as atividades pedagógicas, a manutenção e conservação física de equipamentos e a aquisição de materiais necessários ao funcionamento da escola; e prestar contas dos recursos repassados, arrecadados e doados. (MEC, 2009, p. 3).

Essa unidade obteve maior importância quando o Ministério da Educação transferiu os recursos diretamente para as escolas, através do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Desse modo a gestão passava a ter autonomia de investir na manutenção da escola.

Bordin e Koepsel (2016) relatam que a criação de uma Unidade Executora (UEX) é uma tática com o propósito de estimular a participação da comunidade, como também converter a gestão dos recursos repassados mais flexível. Contudo, essa participação é restrita, pois somente engloba pequenos atos decisórios, em virtude de o planejamento desta política ser centralizado.

Para Mafassione (2017), as Entidades Executoras (EEX) são as prefeituras municipais e secretarias distritais e estaduais responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento, execução e prestação de contas dos recursos do programa, destinados às escolas de suas redes de ensino que não possuem Unidade Executora (UEX), bem como pelo recebimento, análise e emissão de parecer das prestações de contas das Unidade Executora (UEX), representativas de suas escolas ou dos polos presenciais da UAB a ela vinculados.

Já no caso das escolas privadas de educação especial, essas serão representadas por uma entidade privada, sem fins lucrativos, intitulada como beneficente de assistência social e nomeada como Entidade Mantenedora (EM). Conforme Mafassione (2017), a EM é responsável pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses do programa, destinados às escolas privadas de educação especial, tal como pela execução e prestação de contas desses recursos.

De forma resumida, cabe a cada entidade citada recebem os recursos do FNDE, executa e presta contas de sua aplicação.

Conforme estudos de Adrião e Peroni (2007), o PDDE trouxe consigo uma tendência de privatização dos sistemas públicos de ensino, devido à necessidade de instituição da Unidade Executora (UEX), que requer a criação de um Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), o que introduz uma lógica privada na gestão pública. As autoras apontam que o Brasil acatou as orientações da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) do Banco Mundial (BM), do Consenso de Washington, que previam a diversificação das fontes de financiamento da educação pública e o incentivo ao financiamento em regime de parceria com o setor privado.

Conforme Mafassione (2017), deverá ocorrer a adesão ao PDDE e cabe a prefeitura municipal, da secretaria estadual ou distrital de educação, ou, ainda, de entidade mantenedora, manifestarem o interesse em participar do PDDE. A adesão da Entidade Executora (EEx) é realizada pela simples confirmação a ser assinalada no Sistema PDDEWeb.

Na busca de facilitar o processo operacional do PDDE, a adesão é definitiva, fazendo a adesão no PDDEWeb, essa será validade para os próximos anos.

Após a adesão se faz necessário a habilitação ao PDDE, sendo assim, Mafassione (2017) destaca que, diferente da adesão que consiste na manifestação de interesse das Entidade Executora (EEx) e Entidade Mantenedora (EM) ao PDDE, a habilitação refere-se ao envio de dados e informações ao FNDE, a respectiva análise e aprovação desses dados e informações, com base nas diretrizes e nos critérios que disciplinam o repasse dos recursos financeiros do PDDE.

No processo de habilitação, procedem ainda a realização da efetivação dos cadastros pelas Entidades Executoras (EEx) e pelas Unidade Executora (UEX), por intermédio do sistema PDDEWeb, assim como a regularização das pendências, com prestação de contas de recursos do PDDE recebidos em exercícios anteriores, para que as escolas públicas e polos de apoio presencial da Universidades abertas (UAB) recebam os recursos do programa.

Sobre a movimentação dos recursos do programa, a resolução nº10 de 04/2013, no artigo 13, menciona que:

Os recursos transferidos a expensas do PDDE serão creditados em conta bancária específica, em bancos oficiais parceiros, em agências indicadas pelas EEx, UEx e EM, nas quais deverão ser mantidos e geridos, conforme normas estabelecidas pelo Conselho Deliberativo do FNDE. § 1º As EEx,

UEx e EM devem comparecer à agência do banco onde a conta foi aberta e proceder à entrega e à chancela dos documentos necessários à sua movimentação, de acordo com as normas bancárias vigentes. § 5º O FNDE, independentemente de autorização do titular da conta aberta para o programa, obterá junto aos bancos, sempre que necessário, os saldos e extratos das contas específicas, inclusive os de aplicações financeiras, bem como, no caso de incorreções na abertura das aludidas contas, solicitará ao banco o seu encerramento e, quando necessário, os bloqueios, estornos e/ou transferências bancárias indispensáveis à regularização. (BRASIL, 2013).

De acordo com a citação acima o FNDE tem ainda autorização para requerer aos bancos os saldos e extratos das contas específicas, inclusive os de aplicações financeiras, sem necessidade de autorização do titular da conta específica. Essas medidas se fazem necessária para o uso eficiente dos recursos públicos, pois propicia responsabilização em ações. Considerando a organização da educação e de seu financiamento, o controle institucional no âmbito da união, abrange os entes estaduais e municipais e os agentes que agem nas escolas que utilizam transferências de recursos financeiros do governo federal.

Farenzena (2010) conceitua o controle institucional como “aquele realizado pelo próprio Estado sobre suas atividades, compreendendo uma rede de agências que tem respaldo legal para controlar”. Destaca ainda que as agências de controle externo e de controle interno e, inclusive, os conselhos chamados de controle social ou gestores, fazem parte do controle institucional.

O estudo de Viana (2020) que trata do PDDE e a gestão financeira escolar em âmbito nacional descreve a relação ao valor transferido a cada escola e como é definido a sua distribuição [...] “Em relação ao valor transferido a cada escola, este é definido com base na localidade da escola (rural ou urbana) e no número de alunos matriculados (demonstrado no Censo Escolar do ano anterior ao repasse), multiplicado pelos valores fixos e variáveis estabelecidos na legislação do PDDE, liberando recursos de capital e custeio, destinados à aquisição de material permanente ou de consumo, necessários ao funcionamento da unidade escolar”. Ela ainda cita exemplos de como pode ser aplicado esse recurso, tais como: desenvolvimento de atividades educacionais, capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, avaliação de aprendizagem, implementação de projeto pedagógico e melhorias no estabelecimento (manutenção, conservação e pequenos reparos) (VIANA, 2020).

O PDDE envolve ações que dispõem de finalidades e “públicos-alvo” próprios, ainda que a transferência e gestão dos recursos acompanhem os mesmos moldes operacionais determinados pela base legal do Programa, com valores disponíveis pertencentes a duas categorias econômicas: de custeio e capital.

A “verba de custeio” refere-se a cobertura de despesas relacionadas à aquisição de material de consumo, ou seja, aquele que em razão de seu uso corrente, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua aplicação limitada a dois anos, por exemplo: materiais de expediente, limpeza, construção etc. e contratação de serviços como de manutenção hidráulica, elétrica, jardinagem etc.

Em relação “verba de capital” sua aplicação será na aquisição de materiais permanentes, ou seja, aquele que, em razão de seu uso corrente, não perde a sua identidade física, e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos, por exemplo: eletrodomésticos, computadores, mobiliário etc.

A Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964) é um guia para a classificação de produtos na categoria de despesa com material permanente ou de consumo, do mesmo modo que a identificação da categoria econômica que a despesa se enquadra (capital ou custeio), em conjunto com a Portaria nº 448/2002 (BRASIL, 2002), da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

De acordo com o portal online do FNDE, “não significa que todos os bens, materiais e serviços descritos nessa portaria podem ser adquiridos ou contratados com recursos do PDDE e de suas ações. A instituição precisa consultá-la para entender sua categoria de despesa e enquadrar de forma correta o que deseja comprar/contratar, se em capital ou custeio.

Para compreender em que os recursos do PDDE e de suas ações podem ser utilizados, devem ser consultadas as normas e orientações que tratam especificamente do programa e de cada ação. As dúvidas relacionadas ao assunto devem ser sanadas junto ao setor contábil/financeiro do ente federativo”⁵.

Kalam (2011) explica que:

O PDDE estabelece as formas de utilização dos recursos: manutenção e conservação das escolas, aquisição de materiais para seu funcionamento, capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais, avaliação da

⁵Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pdde/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-recursos>
Acesso em: 15 jun. 2022.

aprendizagem, implementação do projeto político-pedagógico, aquisição de material didático/pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais diversas. Com isso, define o leque de opções para o uso dos recursos, não garantindo às escolas, a partir de suas necessidades e prioridades, a liberdade de decidir sobre os gastos.

No que se refere às normas exigidas pelo programa repassadas as Unidades Executoras (UEx), estas restringem a autonomia da escolas e precisam ser seguidas, pois o descumprimento acarreta o não recebimento da verba no ano seguinte.

Santos (2006) afirma que a autonomia oferecida pelo programa é uma autonomia relativa, pois o recurso vem predestinado para as escolas, sendo que o discurso do PDDE tem como principais características a descentralização financeira, a autonomia e a desburocratização.

Um destaque no aperfeiçoamento do Programa se dá, na Resolução nº 10/2013 (BRASIL, 2013), as escolas passaram a poder definir os percentuais a serem repassados para gastos com custeio ou capital, podendo priorizar suas necessidades por categoria econômica, devendo informar ao FNDE, até o dia 31 de dezembro de cada exercício, por intermédio do sistema PDDEWeb, os percentuais de recursos que desejarem receber em custeio e/ou capital no exercício subsequente ao da informação.

Caso as UEx não informem o percentual desejado em custeio e/ou capital, o FNDE adotará o seguinte padrão: Escolas públicas com Unidade Executora (UEx) e polos presenciais da UAB: 80% (oitenta por cento) em recursos de custeio e 20% (vinte por cento) UEx em recursos de capital; Entidade Mantenedora, 50% (cinquenta por cento) em recursos de custeio e 50% (cinquenta por cento) em recursos de capital; As escolas públicas com até 50 (cinquenta) alunos matriculados na educação básica, que não possuem UEx, somente serão beneficiadas com recursos de custeio.

Há restrições ao uso dos recursos do PDDE, tais como: não é permitido empregar para implementar ações que já estejam sendo financiadas pelo FNDE. Assim, o dinheiro do PDDE não pode ser utilizado, por exemplo, para comprar livros didáticos e de literatura já distribuídos pelo FNDE por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE).

Os recursos do PDDE também não podem ser usados em: gastos com pessoal; gêneros alimentícios; livros didáticos e de literatura já distribuídos pelo FNDE por meio do PNLD e do PNBE; passagens e diárias; combustíveis, materiais para manutenção de veículos e transportes para atividades administrativas; flores, festividades, comemorações, coquetéis, recepções, prêmios, presentes, etc.; reformas de grande porte e ampliação de áreas construídas; despesas de qualquer espécie que caracterizem auxílio assistencial ou individual (uniforme material escolar etc.); pagamento, a qualquer título, a agente público da ativa; tarifas bancárias; pagamento de tributos, exceto os incidentes sobre os bens adquiridos e/ou serviços contratados.

Para utilizar os recursos do PDDE, as recomendações do FNDE iniciam na reunião dos membros da UEx com a comunidade escolar e local (diretor/a da escola, pais de alunos, funcionários/as, professores/as, equipe técnico-pedagógica, membros representativos dos segmentos sociais da localidade) para preparar o Plano de Aplicação de Recursos, que tem como objetivo planejar como e em quê investir os recursos do PDDE, de forma a reconhecer as necessidades da escola, selecionado prioridades, realizado pesquisa de preços, com registro de valores e orçamentos obtidos em três fornecedores diferentes, submetendo o Plano de Aplicação de Recursos à validação da comunidade, descrevendo estas decisões em ata para composição do processo de prestação de contas.

Santana (2011), explica que Lei nº 8666/93 que normaliza as formas de aplicação da verba pública na administração pública brasileira, sendo que para compras inferiores à R\$ 7.000,00 as Unidades Executoras (UExs) deverão realizar uma pesquisa de preço em três empresas diferentes para fazer a cotação dos preços. A empresa que oferecer o menor preço e a documentação necessária fornecerá os itens cotados para a escola.

Após a compra dos materiais com o recurso do PDDE, é necessário realizar a prestação de contas. Conforme as orientações do site do FNDE as escolas devem encaminhar a sua prestação de conta dos recursos recebidos para as secretarias de educação até o dia 31 de dezembro do ano do repasse.

Pinheiro (2012) afirma que umas das dificuldades do PDDE é o processo de prestação de contas. “[...] Outra grande dificuldade são os procedimentos exigidos

na prestação de contas dos recursos utilizados pelas escolas, que, muitas vezes, são complexos para os gestores escolares” (PINHEIRO, 2012).

O propósito das normas que tratam a prestação de contas do PDDE é que os recursos sejam aplicados de forma transparente, de modo que a pesquisa de preços promova a aquisição de produtos menos custosos e de boa qualidade e, como resultado alcance o melhor aproveitamento de recursos do Programa, sendo que a prestação de contas é obrigatória e os registros oficiais em ata buscam evidenciar a participação da sociedade na execução do PDDE, com a aprovação do Plano de Aplicação dos Recursos, por parte de representantes da comunidade local e escolar, o que efetivaria, mesmo que formalmente, o direito sobre o conhecimento de onde são empregados os recursos públicos.

Santana (2011) afirma que o Governo adota certas medidas tentando impor as escolas uma gestão participativa. Como no caso do PDDE, para as escolas receberem o dinheiro elas precisam criar Unidades Executoras (UEX) e os membros dela precisam ser ativos na escola.

Nessa perspectiva, segundo Barroso (1996), para que de fato ocorra a efetivação de uma gestão participativa na escola, faz-se necessário que os responsáveis pela gestão da escola orientem suas ações para fazer emergir junto aos professores, pais e alunos a necessidade de participar, oferecendo condições (recursos, formação, motivação) para que os diferentes membros da organização explorem sua autonomia nos processos de tomada de decisão coletiva. E, ainda, que estes sujeitos façam da participação um valor a se preservar e, da sua operacionalização, uma regra de conduta organizacional.

Os manuais e orientações para a prestação de contas do PDDE estão disponíveis do portal do FNDE e, de acordo com o “Guia de Orientações para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços com recursos do PDDE”.

No referido guia, baseado na Resolução nº 9, de 2011, tem-se que:

Inicialmente, a UEX ou EM beneficiária dos recursos do PDDE deverá realizar, com a participação de professores, pais, alunos, entre outros membros da comunidade escolar, o levantamento das necessidades prioritárias da escola que representa e a seleção dos materiais e bens e/ou serviços destinados a suprir essas necessidades. Todos os materiais e bens e/ou serviços escolhidos, bem como as razões que determinam as escolhas, deverão ser registrados em ata, com subsequente afixação de sua cópia legível em local de fácil acesso e visibilidade, na sede da escola beneficiária, para divulgação, em especial à comunidade escolar, das

aquisições e/ou contratações que serão realizadas com os recursos do PDDE. Tal iniciativa tem por objetivo incentivar a participação e o controle sociais na gestão desses recursos, promover escolas mais democráticas e garantir maior transparência no uso do dinheiro público. (BRASIL, 2011b, p. 6, grifos da autora).

Silva (2015) nos diz que as decisões que envolvem as dimensões financeiras e pedagógicas devem ser tomadas no coletivo da escola, pois:

As decisões pedagógicas/financeiras devem ser tomadas por todos os envolvidos no sistema escolar, assim pais e demais participantes devem estar presentes nas reuniões, nas discussões e nos momentos de decisão para mostrar a sua contribuição na instância escolar e possibilitar a democracia no âmbito da escola pública. É através de mecanismos democráticos que as escolas desenvolverão práticas significativas para a melhoria da educação, bem como conseguirão apresentar resultados satisfatórios em nível de aprendizagem à sociedade.

Para o autor, as decisões coletivas garantem o fortalecimento da democracia escolar e a vivência de práticas que melhoram a educação com resultados satisfatórios de aprendizagem. No processo democrático, a tomada de decisão além de coletiva, é transparente, o que implica uma aprendizagem de todos os envolvidos no processo de trabalho da escola.

Assim sendo, de acordo com Power e Whitty (2003) se a comunidade se envolve e atua efetivamente para promoção de suas próprias agendas, onde as prioridades serão as necessidades da comunidade e não de um grupo que detém o poder. Contudo, para que isso suceda é necessário oferecer oportunidade para que cidadãos participem de forma igualitária, na gestão das questões comuns da escola.

Perante os conceitos e peculiaridades estabelecidas pelo PDDE, há cinco passos que são propostos para que as instituições executem com eficácia os recursos do programa, sendo eles, “levantamento e seleção das necessidades prioritárias; realização de pesquisas e preços; escolha da melhor proposta; aquisição e/ou contratação e guarda da documentação” (MEC, 2011).

No primeiro passo, levantamento e seleção das necessidades prioritárias, toda comunidade escolar deve perceber quais são as prioridades que a instituição tem, de modo que todos participem para a escolha do que, de fato, deve ser comprado. Nessa etapa, a Unidades Executoras (UEX) reúne-se, tendo como objetivo “incentivar a participação e o controle social na gestão desses recursos, promover escolas mais democráticas e garantir maior transparência no uso do dinheiro público” (MEC, 2011).

Na realização de pesquisas e preços, o presidente da Unidade Executora tem o papel de pesquisar o valor dos materiais que a instituição resolveu comprar, de modo que devem ser apresentados três estabelecimentos com valores distintos. Recomenda-se que as pesquisas sejam feitas na própria localidade, quando for possível, para contribuir com a economia local. Essa ação, segundo o texto oficial, “além de evitar quaisquer tipos de favorecimentos, tal procedimento possibilita a escolha da proposta mais vantajosa para o erário, isto é, aquela que oferece produtos e/ou serviços de melhor qualidade pelo menor preço” (MEC, 2011). É preciso relativizar quando o documento oficial do MEC apresenta que com o processo de cotação em diferentes estabelecimentos não terá nenhum tipo de benefício para um ou outro fornecedor.

No terceiro passo, escolha da melhor proposta, recomenda-se que a escolha não seja apenas por meio do menor preço dos produtos, mas a qualidade dos materiais e os prazos e condições de entrega. Assim, todas as ações referentes à análise dos produtos devem ser discutidas pelas Unidades Executoras (UEX) para que a instituição faça as compras na melhor opção de venda, para não “comprometer a manutenção e o desenvolvimento das atividades educacionais” (MEC, 2011).

Após a escolha dos fornecedores, o quarto passo é a aquisição e/ou contratação. Nessa etapa, o presidente da Unidade Executora deve dirigir-se até os locais para realização das compras. Assim posto, “os pagamentos das despesas devem ser efetivados mediante emissão de cheque normativo, transferência eletrônica de disponibilidade ou ordem bancária” (MEC, 2011).

Por fim, “toda documentação probatória das aquisições e contratações deverá ser mantida em arquivo, em boa ordem e organização, na sede da escola beneficiária, juntamente com os demais documentos do PDDE” (MEC, 2011). Para efeito de esclarecimento, a documentação deve ser “atas das reuniões registrando o levantamento das necessidades prioritárias da escola; orçamento das pesquisas de preço; originais das notas fiscais, faturas; cópia dos comprovantes de pagamento e outros documentos julgados necessários” (MEC, 2011).

Esses são os passos necessários para a efetivação das normas do programa.

Os meios aplicáveis para a execução dos recursos no domínio do PDDE são simplificados, conciliado com o princípio da autogestão escolar, o qual foi relevante

na criação do programa. O processo licitatório não se faz obrigatório para a aquisição de materiais e de bens e para a contratação de serviços. A aquisição ou contratação é feita por meio de pesquisa de preço, de maneira a facilitar a execução no dia a dia escolar.

3.2.2 Técnicas empregadas para as prestações de contas dos recursos do PDDE

O PDDE carregar certas peculiaridades quanto ao procedimento da prestação de contas, até mesmo diferenças no meio do próprio programa, isso pode ocorrer devido a configuração adotada pela entidade de ensino.

De acordo com Mafassiole (2017) No âmbito do PDDE, quatro diferentes entidades (FNDE, UEx, EEx e EM) atuam diretamente no programa e são responsáveis pela formalização dos procedimentos de adesão e habilitação e pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos transferidos.

Atentado o método de repasse dos recursos e sua execução, efetuada de modo direto pelas Unidades Executoras (UEx), Entidade Executora (EEx) ou Entidade Mantenedora (EM), observa-se que há uma disseminação da quantia expendida pelo FNDE, logo, mesmo que o orçamento do programa seja considerável, confrontando-se aos outros, cada escola assistida ganha uma pequena parcela.

Qualquer parcela transferida ordena a posterior prestação de contas, que, devidamente, precisa ser examinada, para comprovação da legalidade da aplicação dos recursos públicos.

A verificação da prestação de contas é uma atribuição do FNDE, no caso de a execução ser feita diretamente por Entidade Executora (EEx) ou Entidade Mantenedora (EM), e, nos casos em que for criada Unidades Executoras (UEx) para execução dos recursos, será de competência dos Municípios e das Secretarias de Educação a que estejam vinculadas, os quais serão responsáveis em análise, julgar, consolidar e fazer o encaminhamento ao FNDE.

Então, quando houve a constituição de unidade executora própria, as Unidades Executoras (UEx) levam suas prestações de contas à Entidade Executora (EEx) respectiva, incluindo a comprovação das despesas realizadas, por meio de

documentos fiscais comprobatórios, extratos bancários e formulários específicos disponibilizados pelo FNDE.

Recebida a aludida prestação de contas, a Entidade Executora analisará a documentação e procederá ao julgamento das contas para, posteriormente, consolidá-las por ação no Demonstrativo Consolidado da Execução Físico-Financeira das Unidades Executoras, apresentando ao FNDE essas informações consolidadas por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas¹ (SiGPC), de maneira que este sistema irá gerar um resultado automático da análise da prestação de contas (BRASIL, 2014a).

As escolas que não apresentaram a prestação de contas a Entidade Executora (EEx) entrarão na Relação de Unidades Executoras Inadimplentes com Prestação de Contas. Sendo obrigação das Unidades Executoras (UEs) enviar essa relação ao FNDE.

A apresentação da classificação dos resultados automáticos das prestações de contas pode ser enquadrada em quatro tipos: aprovadas, aprovadas com ressalva, não apresentadas e não aprovadas. Essa partilha foi determinada pelo Conselho Deliberativo do FNDE, órgão responsável pela regulação dos procedimentos operacionais pertinentes à prestação de contas dos recursos do PDDE.

O FNDE possui ainda a faculdade de realizar novo julgamento das contas das Unidades Executoras (UE), quando entender cabível, sendo que seu julgamento prevalece sobre aquele realizado pela respectiva Entidade Executora (EEx) (BRASIL, 2014a).

Em relação as Entidade Executora (EEx) e as Entidade Mantenedora (EM) essas enviarão suas prestações de contas diretamente ao FNDE, de modo que a autarquia é responsável totalmente por essa análise.

Assim sendo, as informações prestadas são de natureza declaratória, a respeito dos procedimentos licitatórios, despesas executadas, suas finalidades e respectiva documentação comprobatória. Após encaminhamento dessas informações, cabe ao FNDE analisar e emitir os pareceres conclusivos a respeito da regularidade das contas.

Observa-se a conquista de significativo grau de automatização das prestações de contas quando encaminhadas pelas Unidades Executoras (UE), visto

que o sistema fornece um relatório automático, indicando possíveis falhas ou irregularidades ou, inclusive, conclui pela sua integral aprovação.

Por outro lado, confirma-se, quanto às prestações de contas das Entidades Executoras (EExs) e Entidade Mantenedora (EM) sistematização inferior na análise técnica das contas quando relacionada com o procedimento aplicado às Unidades Executoras (UEx). Conseqüentemente, os processos de prestações de contas de cada Entidade Executora (EEx) e cada Entidade Mantenedora (EM), são enviados para análise do FNDE, anualmente, produzindo um volume maior de trabalho em sua função fiscalizatória.

Nesse cenário, instituem-se como motivos para a suspensão do repasse dos recursos a omissão ou irregularidade na prestação de contas e a aplicação dos recursos em desacordo com os critérios definidos. No fato da geração automática da conclusão das prestações de contas das Unidades Executoras (UEx) pelo SiGPC, o repasse de recursos será suspenso quando o resultado das contas for “não apresentadas” ou “não aprovadas”.

Igualmente são razões para a suspensão do repasse de recursos os não recolhimentos integrais de valores impugnados pelo FNDE ou quando ocorrer determinação judicial nesse sentido, no entanto, devendo incluir prévia apreciação da Procuradoria Federal do FNDE.

Visto que o dinheiro é diretamente transferido para as escolas e administrado por elas, o controle a ser efetuado sobre a aplicação desses recursos converte-se excessivamente custoso e laborioso, de maneira que as instituições governamentais de controle não dispõem de meios suficientes de verificar totalmente a execução dos recursos, diante de suas limitações estruturais.

A fiscalização praticada sobre esses recursos não se limita à análise de prestação de contas pelo FNDE. O controle é mais abrangente e engloba outras instâncias, incluindo a auditoria, para um melhor entendimento detalharemos a atuação do FNDE em relação ao PDDE.

4 A ATUAÇÃO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE) NO PROGRAMA PDDE.

O presente capítulo apresenta a trajetória do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em seus aspectos institucional. Estabeleceu-

se, a priori a sua atuação como órgão federal responsável pelo Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, descrevendo a legislação e execução desse programa e, conferindo as formas de controle sobre essa política pública.

4.1 ATUAÇÃO DO FNDE NO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – PDDE

O FNDE é uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC).

Mafassione (2017) descreve o papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Órgão executor de políticas educacionais de assistência do MEC a estados e municípios, entre elas, o PDDE. Responsável pela normatização complementar à legislação, abertura de contas correntes; repasse de recursos, prestação de informações; orientações e capacitações de dirigentes de redes e escolas, assim como membros de UEx para execução e prestação de contas do programa; manutenção de dados cadastrais de UEx, EEx e EM. (MAFASSIOLE, 2017, p. 126).

Em relação ao PDDE, é o conselho do FNDE que baixa as normas, portarias, resoluções, decretos e leis que o caracterizaram. A resolução nº 10 de 04/2013 dispõe que há uma síntese geral acerca do funcionamento, suas características e algumas implementações no que se refere às atribuições do PDDE. Nota-se, em seu 2º artigo, que:

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) consiste na destinação anual, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de recursos financeiros, em caráter suplementar, as escolas públicas, e privadas de educação especial, que possuam alunos matriculados na educação básica, e a polos presenciais do sistema Universidade Abertas do Brasil (UAB) que ofereçam programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, com o propósito de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social. (BRASIL, 2013).

O PDDE é regido pela Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, além de diversas resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação com regras específicas quanto à execução do programa, dentre as principais destacam-se as medidas abordadas no quadro 1:

Quadro 3 – Principais medidas legais que redimensionam o PDDE e suas ações

Medida Legal	Principais Providências
Res. nº 12, de 10 de maio de 1995	Cria o PMDE.
Res. nº 03, de 04 de março de 1997	Estabelece a obrigatoriedade da UEx, a definição de recursos, conforme a região do país e a divisão dos valores em custeio e capital.
Res. nº 06, de 13 de maio de 1998	Adota o Censo Escolar como mecanismo de transferência de recursos do PMDE.
MP 1.784 de 1998	Altera o nome do PMDE para PDDE e determinação das Secretarias de Educação como responsáveis pelas prestações de contas.
Res. nº 10, de 22 de março de 2004	Retira os gastos com formação de professores, determina que escolas com mais de 50 alunos devem criar a UEx e eleva os valores do Programa.
Resolução nº 9, de 2 de março de 2011	Que estabelece os procedimentos a serem adotados para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços, com os repasses efetuados à custa do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), pelas Unidades Executoras Próprias e Entidades Mantenedoras;
Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013	Que dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE);
Resolução nº 15, de 10 de julho de 2014.	Que dispõe sobre as prestações de contas das entidades beneficiadas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola e suas ações agregadas;
Resolução nº 8, de 16 de dezembro de 2016.	Que altera as Resoluções nºs 10, de 18 de abril de 2013, e 16, de 9 de dezembro de 2015;
Resolução nº 6, de 27 de fevereiro de 2018.	Que altera dispositivos da Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013, entre eles, fixa datas limites para repasses dos recursos.
Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021	Dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

Medida Legal	Principais Providências
Resolução nº 23, de 03 de dezembro de 2021	Que altera a Resolução CD/FNDE nº 6, de 20 de abril de 2021, que dispõe sobre a implementação das medidas necessárias à operacionalização das ações de fornecimento de recursos via Programa Dinheiro Direto na Escola.
Resolução nº 1, de 1º de dezembro de 2022	Que dispõe sobre os critérios e as formas de transferência, execução e prestação de contas dos recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, às escolas públicas estaduais, municipais.

Fonte: Adaptado de <https://www.fnde.gov.br/> – Acesso em: 15 jun. 2022.

É pertinente apresentar destaque para certas contribuições propostas pela revisão de literatura que auxiliam a conceituar o FNDE e o PDDE do ponto de vista histórico, com um sentido que procede adiante de seus preceitos legais e regulamentações oficiais. Em suma, para propor a avaliação de uma política pública, é necessário examinar o contexto no qual ela foi formulada, visto que entendem que este é formado de interesses, conflitos, contradições, lutas e pressões, consequentes de circunstâncias históricas, as quais instituem as condições e os propósitos perante dos quais, as ações e os programas governamentais são produzidos e implementados.

Logo, propõe atenção especial para o referencial teórico trazido pelo trabalho de Reis (2019), que executa uma análise da conjuntura política, histórica e econômica da criação do FNDE, mais pormenorizada em relação aos demais trabalhos, com um capítulo específico sobre a criação desta autarquia em 1968, durante o regime militar, para então dissertar sobre o PDDE, investigando este terreno de contextualização mais macroeconômica, mundial e nacional, o que revela uma preocupação do autor com questões globais do capitalismo neoliberal e da inserção e do desenvolvimento do PDDE como uma política deste cenário, um fundamento que retrata o programa com o enfoque da “desconcentração” e “omissão” do Estado para com sua responsabilidade em financiar a escola pública de qualidade.

No Brasil, durante o governo do general Costa e Silva (15 de março de 1967 a 31 de agosto de 1969) e da Junta Militar (junta provisória militar de 1969)¹¹, há uma forte influência da Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento (DSND), por meio da Escola Superior de Guerra (ESG) e do Banco Mundial, tendo como parceiro operacional na política educacional o FNDE, um misto de instituição financeira e viabilizadora dos planos da Agência Internacional de Desenvolvimento (USAID). Na ocasião, importava ao governo brasileiro manter a aproximação com os Estados Unidos, tanto pelos interesses militares, quanto pela possibilidade de financiamento da educação. Não importava, ao governo de então, a educação formadora enquanto direito do cidadão, importavam os recursos, sem considerar que o BIRF (o BIRD à época) era quem determinaria que tipo de educação caberia a cada país financiado. (REIS, 2019, p. 48).

A criação do FNDE sucedeu no decorrer do regime militar, durante o governo do general Costa e Silva, segundo a proposta dada pela Escola Superior de Guerra, inserido na lógica da segurança nacional e do desenvolvimento econômico. A origem da Autarquia, deste modo, é marcada por um momento conjuntural da história política brasileira de grande influência e interferência do modelo de política externa americana, em seguida ao advento da guerra fria.

Em 1968, a situação do MEC era insatisfatória, pois existiam problemas estruturais que tendiam a se agravar, já que os setores de ensino, em todos os níveis e modalidades, não possuíam coordenações próprias, o que limitava seu desenvolvimento e ação. Além disso, uma reforma administrativa do então Ministério da Educação e Cultura era considerada de extrema urgência, dado que a má organização afetava substancialmente as verbas destinadas à educação (REIS, 2019).

Inicialmente, o FNDE em 1968, não possuía quadro definido de pessoal. Após sete anos da sua criação, em 1975, é que se deparou com vestígios do primeiro organograma funcional do FNDE.

A contar da sua criação, em 1968, e obtendo fortalecimento político-estrutural ao decorrer do tempo, o FNDE tornou-se o espaço de definições de políticas para a educação no Brasil. Esta instituição, segundo Castro (1997) “se tornou um lócus decisório estratégico ao ser responsável pelo gerenciamento de uma das fontes de recursos mais importantes do MEC, o salário-educação”. Na década de 1980, sobretudo no período da transição do regime militar para o governo civil o FNDE atuava como o “banco” do MEC realizando funções de órgão arrecadador, fiscalizador e gerente, podendo utilizar os recursos arrecadados do salário educação.

Por essa amplitude de finalidades e, principalmente, pelo controle de uma fonte de recursos exclusiva, o FNDE, tinha um papel importante na determinação da capacidade de gasto de quase todos os setores, principalmente os ligados ao ensino básico. (CASTRO, 1997).

O FNDE ampliou suas atribuições, atualmente, bem diversas em relação ao que dispunha em 1968 quando da sua criação. Esta expansão vai alcançar seu melhor momento no governo de Fernando Collor, que modificou as finalidades do órgão, assim como a política de financiamento da educação básica quando acrescenta, por meio do Decreto nº 114/1991, a alimentação e o material escolar enquanto novos itens de assistência financeira, que aspira a superação da contradição entre financiamento e execução em órgãos diferentes, autorizando o FNDE a financiar principalmente a alimentação e o material escolar.

Art. 2º O FNDE tem como finalidade captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais, notadamente nas áreas de ensino, pesquisa, alimentação, material escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento da educação. (BRASIL, 1991).

No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 a 1998, sucede à extinção da FAE (Lei nº 9.649/1998), que outorga as competências dessa Fundação para o FNDE (art. 18, VIII, b), o que na prática demonstrou a consolidação do projeto começado no regime militar de centralização do financiamento de toda a educação básica em um só órgão financiador. O FNDE reúne, então, os inúmeros programas governamentais que se achavam desligados de determinado agente financiador.

Além da incorporação da FAE, outras ocorreram, como a do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) e do Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (PROMED). Essas incorporações resultaram, até 2004, na seguinte distribuição de funcionários na instituição: servidores de carreira do FNDE (19,45%); servidores de carreira da extinta FAE (13,24%); servidores comissionados (1,52%); funcionários terceirizados (45,42%); e funcionários de contrato temporário da União (8,76%)". (FRARE, 2006; RUEDIGER, 2008, p.15-16).

O FNDE torna-se, paradoxalmente, órgão centralizador e descentralizador em relação à assistência educacional e financeira aos entes federados. Em relação a centralização, abarca todo o financiamento e execução dos programas educacionais e prestação de contas, já no outro extremo exerce uma forte descentralização (ou desconcentração) em direção aos municípios, envolvendo prefeituras e escolas.

Segundo Castro (2000), o MEC, a partir de 1997, considerou necessário redirecionar sua atuação e, em função disto, traçou algumas diretrizes, dentre elas que todas as suas ações fossem direcionadas à descentralização crescente.

Na mesma perspectiva, durante as últimas décadas o Banco Mundial vem recomendando um pacote de reformas educativas para os mais variados países, que contém, dentre outros, os seguintes elementos centrais: a) Prioridade na educação primária. b) Melhoria da eficácia da educação. c) Ênfase nos aspectos administrativos. d) Descentralização e autonomia das instituições escolares, entendida como transferência de responsabilidades de gestão e de captação de financiamento, enquanto ao Estado caberia manter centralizadas as funções de fixar padrões, facilitar os insumos que influenciam o rendimento escolar, adotar estratégias flexíveis para a aquisição e uso de tais insumos e monitorar o desempenho escolar. e) A análise econômica como critério dominante na definição das estratégias. (CROSSO; AZZI; BOCK, 2007, p. 14).

O redirecionamento do desempenho do MEC, através de suas novas diretrizes, são reproduções fiéis das diretrizes do Banco Mundial. No decorrer dos mandatos de FHC, as diretrizes do Banco Mundial foram aprofundadas segundo o ideário neoliberal do Estado mínimo.

Os recursos concedidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme a Constituição de 1988 e a LDB/96, integram aqueles gerenciados pelo FNDE, que é uma autarquia subordinada ao Ministério de Educação (MEC). É atribuição do MEC a implementação nacional das políticas educacionais do governo federal. E a articulação com os entes federados, que toma a forma de um regime de colaboração, está na responsabilidade do FNDE gerenciar os recursos advindos do salário-educação e os recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o (MDE). Também é cargo do FNDE financiar um conjunto de ações voltadas à educação básica visando, segundo a instituição, melhorar a qualidade do ensino equilibrando sua oferta, executando o preceito constitucional quanto à função supletiva e redistributiva da União em relação aos demais entes federados.

O salário-educação é uma das fontes de recursos mais importantes dentre aquelas gerenciadas pelo MEC/FNDE. Refere-se a uma contribuição social que vem financiando programas, projetos e toda ação focada no financiamento da educação básica pública, conforme previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988. A base de arrecadação do salário-educação é a folha de pagamento das empresas de onde se extrai 2,5% sobre o total de remunerações pagas aos empregados segurados do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Desse

montante deduz-se a parte da Receita Federal do Brasil (RFB), correspondente a 1,0% a título de taxa de administração. O restante converte-se em quotas que serão repartidas pelo FNDE, demonstrando da seguinte forma no quadro 2:

Quadro 4 – Quotas de distribuição do Salário-Educação

10% da arrecadação líquida	Ficam com o próprio FNDE, que os aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica;
90% da arrecadação líquida	São desdobrados e automaticamente disponibilizados aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, sendo:
Quota federal	Correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, o qual é mantido no FNDE, que o aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios, estado e regiões brasileiras;
Quota estadual e municipal	Correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), o qual é creditado, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF).

Fonte: Adaptado de <https://www.fnde.gov.br/> – Acesso em: 15 set. 2022.

Segundo Cruz (2009), a importância atribuída ao salário-educação liga-se ao fato de proporcionar condições favoráveis para a concretização das políticas sociais na área educacional. Verifica-se também sua importância quando financia outras ações que “não poderiam ser custeadas diretamente pelos recursos de manutenção do desenvolvimento da educação (MDE)” (CRUZ, 2009).

PINTO, 2000, ressalta sobre a quota federal:

A cota federal é administrada pelo FNDE, e deve ser destinada ao financiamento de programas e projetos voltados à universalização do ensino fundamental, e tem como função primordial propiciar uma redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre os diferentes municípios, estados e regiões do país. (PINTO, 2000, p. 63).

A quota federal, equivale a 1/3 do total de recursos do salário educação, é empregada pela União, por meio do FNDE, para ser utilizada na universalização do ensino fundamental, com o objetivo de reduzir os desníveis socioeducacionais presentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras. A Lei nº

10.832, de 29 de dezembro de 2003, altera a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, definindo no art. 2º que a quota estadual e municipal do salário-educação será integralmente redistribuída entre o Estado e seus Municípios, de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental, nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação, por meio do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Logo, o valor determinado ao FNDE mantém os programas da autarquia, que tem por propósito financiar programas e projetos, com vista a uma educação básica de qualidade.

Para efeito de conhecimento e de concordância com o FNDE, os programas mantidos com recursos do salário-educação são os seguintes: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Nacional de Livro Didático (PNLD); Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE); Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE); Caminho da Escola; Formação pela Escola; Brasil profissionalizado; Plano das Ações Articuladas (PAR); Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA); o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO) e o Programa Mais Educação.

Como o objeto dessa pesquisa é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), trata-se a seguir especificamente dele, compreende-se que compete ao FNDE e à Coordenadoria do PDDE oferecerem à sociedade informações transparentes, acessíveis e analíticas em relação não apenas às destinações financeiras do programa, mas também sobre os critérios que norteiam suas regulamentações, assim como um exame mais analiticamente e teoricamente embasado das séries históricas apontadas e dos dados sobre o cumprimento ou não de suas metas.

Mafassioli (2017) e Batista (2018) fazem uma descrição pormenorizada de tais ações, das legislações que as disciplinam, das alterações que sofreram ao longo do tempo, descrevendo seus respectivos objetivos e formas de cálculo dos repasses.

Ao tratar sobre as alterações sofridas pelo PDDE ao longo da implementação do Programa, Mafassioli explica como o FNDE classifica e distribui estes recursos,

demonstrando que o MEC utiliza o formato do PDDE para o desenvolvimento de ações “complementares”, dividindo-o em “PDDE universal” e PDDE “modalidade”. Ou seja, o PDDE “universal” corresponde ao também chamado “PDDE Básico”, referente aos recursos que toda escola pública cadastrada no programa recebe, já o PDDE “modalidade”, é tratado por centros de recursos que miram a realização de ações específicas, que seguem valores, normas e finalidades distintas, podendo ser resumidos da seguinte maneira:

- I. PDDE Básico (universal): destina-se à manutenção do espaço escolar e à aquisição de materiais pedagógicos e de infraestrutura, tendo sido, até 2003, o único formato de transferência para as instituições de ensino alvo do Programa;
- II. PDDE Qualidade: voltado ao atendimento das necessidades pedagógicas da escola. Este eixo inclui o PDDE – Ensino Médio Inovador, PDDE – Atleta na Escola PDDE, PDDE – Escola Sustentável, o PDDE – Mais Cultura na escola, PDDE – Escola Aberta, o PDDE – Mais Alfabetização e o PDDE – Ação emergencial para o RJ.
- III. PDDE Integral: direcionado para promover a educação integral nas escolas públicas brasileiras a partir das ações do PDDE – Mais Educação;
- IV. PDDE Estrutura: possui como foco a infraestrutura física da escola e inclui o PDDE – Escola Acessível, o PDDE – Água na Escola, o PDDE – Escola do Campo e o PDDE – Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), por meio de plataforma digital de planejamento, chamada PDDE Interativo.

A descentralização de recursos às escolas envolve tanto as secretarias do MEC na implementação de suas atividades e projetos, quanto os governos estaduais, distritais e municipais, além das entidades mantenedoras das escolas de educação especial. Assim, se destacam: a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) – unidade gestora das ações agregadas do Mais Educação, Atleta na Escola, Ensino Médio Inovador, Mais Cultura nas Escolas e Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola); a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI/MEC) – unidade gestora das ações agregadas Água na Escola, Escola Sustentável, Escola do Campo e Escola Acessível; a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – unidade gestora dos polos presenciais da UAB; as secretarias estaduais

e distrital de educação e as prefeituras dos municípios (EEx) – entidades que executam os recursos do PDDE destinados às escolas com até 50 alunos matriculados.

Em relação a cada ação agregada, o FNDE, por meio da Coordenação do Dinheiro Direto na Escola (CODDE), elaborou e disponibilizou, no portal online da Autarquia, um material de apoio para consulta de gestores, com quadros resumos de cada ação agregada (incluindo telefones para contato com o setor responsável por cada uma delas), com informações específicas sobre: normatização, objetivo, beneficiários, condições para o repasse, referenciais para cálculo do repasse por escola, conta depositária, aplicação e contatos.

A medida provisória nº 1591, de 09 de outubro de 1997, estabelece as condições para que as entidades possam se habilitar como organização social (OS), limitando a autonomia dessas organizações, que devem obedecer às regras da administração pública. Essa também passa a ser a lógica aplicada aos serviços educacionais, isto é, o MEC designa funções às Unidades executoras (Uexs) através do repasse de recursos públicos.

A operacionalização do PDDE está amparada no princípio da parceria. Uma parceria que inclui as três esferas de governo, e prega, principalmente, a participação ativa da comunidade escolar, por intermédio das Uexs, que são organizações representativas das comunidades escolar e local. Na parceria, compete ao FNDE fornecer os recursos para a execução do PDDE e às Uexs: i) empregar os recursos em favor das escolas que representam, de acordo com os critérios e normas estabelecidas (e pré-definidas pelo FNDE em relação ao custeio e capital) para execução do PDDE; ii) prestar contas à secretaria de educação estadual, do Distrito Federal ou municipal a qual a escola pertença, da utilização dos recursos recebidos.

Segundo Adrião e Peroni (2007), essa parceria transfere a obrigação da realização dos serviços à escola. Sendo assim duas grandes atribuições são dirigidas às Uexs: i) aplicar os recursos, transferidos e captados, em ações que incidam na melhoria dos serviços; ii) prestar contas dessa aplicação.

Às Uexs compete, portanto, não apenas exercer direitos sobre os recursos da escola (recebê-los e administrá-los), mas também cumprir com compromissos assumidos na parceria com o MEC. Nesse sentido a autonomia proposta no PDDE não está somente em garantir direitos às

Uexs sobre os recursos da escola, mas também, fazer com que essa assuma novas obrigações. (PERONI; ADRIÃO, 2007, p. 57).

Em vista disso, o PDDE abre espaço aos direitos, mas também cobra novas obrigações. Em relação às Uexs suas atribuições são: Administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais; Gerir recursos advindos de doações da comunidade e de entidades privadas; Controlar recursos provenientes da promoção de campanhas escolares e de outras fontes; Fomentar as atividades pedagógicas, a manutenção e a conservação física de equipamentos e a aquisição de materiais necessários ao funcionamento da escola; Prestar contas dos recursos repassados, arrecadados e doados.

A realização dos recursos nas Unidades Executoras (UEx), percorre uma sequência de ações que inicia com o planejamento participativo, pesquisa de preços, aquisição e contratação, doação de bens permanentes e a guarda de documentos.

Depois da rotina de execução de recursos, passa-se a prestação de contas que demonstra o que foi realizado com os recursos do programa em determinado período. E essa prestação de contas é indispensável devido ser um recurso público cuja obrigação está descrita na CF/88 no parágrafo único do artigo 70.

Art. 70. [...]

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize e arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988).

A prestação de contas viabiliza que a sociedade e o poder público certifiquem se os recursos transferidos foram aplicados nos fins para os quais foram designados. Tem consequências para as instituições que não efetuam contas junto ao FNDE. A primeira delas é a suspensão de repasses do PDDE, a instituição e o gestor são enquadrados no cadastro de inadimplentes, e é instaurado processo administrativo civil e/ou criminal contra os responsáveis. Gerando um grande prejuízo para seus dirigentes, para a escola, para as entidades, e a comunidade.

O quadro normativo de controle do PDDE acha-se na resolução CD/FNDE nº 3, de 27 de fevereiro de 2003, que dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do programa.

O parágrafo único do Art. 6º da resolução em epígrafe condiciona a liberação dos recursos do PDDE à regularidade das prestações de contas dos recursos anteriormente recebidos e à apresentação de termo de compromisso (Anexo II), a ser lavrado pelas secretarias (estaduais, do Distrito Federal e municipais), o que firma o compromisso entre as partes interessadas de atender as exigências do Art. 6º:

Art. 6º Os governos estaduais e do Distrito Federal, representados pelas respectivas secretarias de educação e os municípios, deverão incluir, em seus respectivos orçamentos, nos termos estabelecidos no § 1º, do art. 6º da Lei n.º 4.320, de 17.03.64, os recursos a serem transferidos às escolas de suas redes de ensino, à conta do PDDE, nas formas definidas nos incisos I, II e III do art. 4º desta Resolução. (RESOLUÇÃO CD/FNDE nº 3, de 27 de fevereiro de 2003).

O termo de compromisso transfere a obrigação aos prefeitos municipais de, sob as penalidades da Lei, assumir o compromisso de cumprir as determinações contidas no inciso II do Art. 4º e nos artigos 10º e 18º da referida resolução, consignando no orçamento do município (no exercício vigente) o montante dos recursos do PDDE destinados ao atendimento das escolas da rede municipal de ensino, de acordo com as disposições contidas no parágrafo 1º do Art. 6 da Lei nº 4320 de 17 de março de 1964, combinando com o parágrafo único do Art. 12 da Medida Provisória nº2178-36, de 24/08/2001, e dessa forma autorizar o FNDE a repassar às escolas beneficiárias, que instituíram unidades executoras (Uexs), os valores devidos ao PDDE.

Os prefeitos estão compromissados em: Divulgar as normas e os critérios de atendimento do PDDE junto à comunidade escolar; Encaminhar, tempestivamente, ao FNDE os dados e informações cadastrais requeridas, com vistas ao atendimento dos estabelecimentos de ensino beneficiários; Acompanhar e fiscalizar a execução dos recursos repassados às Uexs; Receber, analisar e aprovar as prestações de contas das Uexs; Prestar contas dos recursos destinados às suas escolas que não instituíram Uex;

Além desses compromissos, deve zelar pelos documentos comprobatórios das despesas realizadas (nota fiscal, recibos, faturas, etc.), que devem conter o nome da entidade executora e a identificação do PDDE, e deverão ser arquivados na sede da entidade que executou os recursos (município, secretaria de educação do estado ou do Distrito Federal ou Uex), mesmo utilizando serviços contábeis de

terceiros, pelo prazo determinado na legislação específica (Art. 10º da RESOLUÇÃO CD/FNDE, nº 3 de 27 de fevereiro de 2003).

Também devem assumir com outras determinações estabelecidas que estejam relacionadas aos bens patrimoniais conforme descreve o Art, 8º da referida Resolução:

Art. 18 Os bens patrimoniais adquiridos ou produzidos com os recursos transferidos à conta do PDDE deverão ser incorporados ao patrimônio do município ou da secretaria de educação do estado ou do Distrito Federal e destinados às respectivas escolas beneficiadas, cabendo a estas a responsabilidade pela guarda e conservação dos bens. § 1º A incorporação dos bens adquiridos ou produzidos deverá ocorrer mediante o encaminhamento, pelas UEx, do Termo de Doação, na forma do Anexo IX, devidamente preenchido, ao município ou à secretaria de educação do estado ou do Distrito Federal, a quem a escola é vinculada, providência que poderá ser adotada após o recebimento ou produção do bem ou por ocasião da elaboração da prestação de contas. § 2º Os municípios e as secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal deverão proceder ao imediato tombamento nos seus respectivos patrimônios, fornecendo à UEx das escolas de suas redes de ensino o número do registro patrimonial, de modo a facilitar a identificação do bem. § 3º Os municípios e as secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal deverão elaborar e manter em suas sedes, juntamente com os documentos que comprovam a execução das despesas, conforme exigido no art. 10 desta Resolução, demonstrativo dos bens incorporados, adquiridos com recursos do PDDE e doados pelas UEx de suas escolas, com seus respectivos números de tombamento, de modo a facilitar futuras fiscalizações. (RESOLUÇÃO CD/FNDE nº 3, de 27 de fevereiro de 2003).

O controle exercido pelo FNDE também se dá junto aos espaços escolares, como é o caso do controle determinado por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). O PDDE enquanto política de descentralização de recursos públicos permite a gestão e a fiscalização dos recursos pela comunidade escolar e local. A execução acompanha normas específicas, que no caso das Uexs segue uma sequência que vai do planejamento participativo à guarda de documentos, resultado na prestação de contas, cujo caráter normativo acha-se na Resolução CD/FNDE nº 3 de 27 de fevereiro de 2003, que por meio dos artigos 4º, 10º e 18º impõe aos prefeitos municipais o cumprimento das determinações ali contidas sob pena da Lei.

Verifica-se que todo esse aparato de atribuições objetiva colaborar com as fiscalizações futuras. É notório, todavia, a complexidade da sistematização das informações por parte das unidades executoras quando tem que lidar com conceitos contábeis existentes nas prestações de contas e na grande maioria das vezes ausente do conhecimento prático de quem herdou administrar os recursos das

transferências executadas pelo governo federal em seus programas educacionais de assistência financeira. Fazendo-se necessário a atuação das formas de controle sobre os programas.

4.2 ARRANJOS DAS FORMAS DE CONTROLE SOBRE OS RECURSOS DO PDDE

Em relação à fiscalização do uso correto do programa, fica sobre a responsabilidade do Conselho Fiscal da UEx, das prefeituras, do FNDE, do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, mediante a realização de auditorias e de análise das prestações de contas (BRASIL, 2013, art. 23). Assim, o Programa Dinheiro Direto na Escola configura-se como um suplemento financeiro às escolas a fim de contribuir com as suas necessidades imediatas. Porém, a não realização de prestação de contas, de acordo com as normas estabelecidas no programa, faz com que a escola não receba no ano seguinte os recursos, tendo que resolver a prestação de contas pendente para, em seguida, voltar a ser contemplada com o programa.

A visão anterior remete necessariamente a duas linhas de fiscalização e/ou controle. A primeira liga-se a algo mais amplo quando busca monitorar a execução de programas e projetos do governo cuja gestão está a cargo do FNDE, e a segunda está nas ações de controle, mais próximas aos entes federados e entidades privadas, bem características do controle que é efetivado no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) junto às escolas.

O controle, portanto, assume, sob a ótica da gestão, uma só conotação, pois está diretamente relacionado a uma ação capitaneada por uma relação de poder entre sujeitos de diferentes níveis hierárquicos, característico do modelo weberiano que traçou um sistema precisamente normalizado no princípio da subordinação das autoridades, com fiscalização das inferiores pelas superiores (GUERRA, 2014). Assim, uma instituição, órgão ou setor ao qual compete monitorar, fiscalizar, examinar, diz exercer determinado controle sobre a parte examinada.

Segundo o Relatório de Atividade da Autarquia, o FNDE enquanto unidade jurisdicionada, tem como principais atividades: regulação, controle, definição de política e coordenação da educação, seja na esfera federal, estadual e municipal. O

controle efetivado junto ao órgão compete à auditoria interna (AUDIT), que, segundo o Regimento Interno, tem a função de:

- I - Elaborar e executar o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna - PAINT, de acordo com o disposto na legislação correlata vigente à época;
- II - Verificar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de recursos humanos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE;
- III - **fiscalizar a execução dos Programas, Ações e Projetos de governo a cargo do FNDE;**
- IV - Analisar e decidir, quando devidamente motivado, pelo arquivamento de denúncias ou informações referentes à atuação das entidades públicas e privadas responsáveis pela execução de Programas, Ações e Projetos do FNDE ou pela execução de Ações de Controle com vistas a apurá-las;
- V - **Executar ações de Controle nas entidades públicas e privadas responsáveis pela execução de Programas, Ações e Projetos do FNDE;**
- VI - examinar e emitir parecer quanto à Prestação de Contas anual do FNDE. (Regimento Interno do FNDE, 2009, Art. 6).

O ambiente interno do FNDE enquanto instituição, de acordo com o regimento interno da autarquia, tem colaborado fortemente para um efetivo controle dos seus objetivos e metas formalizadas nos programas e projetos educacionais. É de tal importância que a própria formação do corpo laboral deve considerar o conhecimento e as responsabilidades indispensáveis para tal controle, o que exige competência e comprometimento com as ações do órgão.

Toda a ação que venha a ser elaborada nos programas educacionais administrado pelo FNDE, será acompanhada por meio de seus mecanismos de controle, pretendendo garantir a aplicabilidade dos recursos envolvidos e, sobretudo, o efeito proativo diante dos riscos na execução financeira, assegurando também as previsões listadas e os objetivos acordados.

O controle e a transparência na execução dos recursos realizados pelo FNDE, vigente em sua gestão estratégica, visar melhorar a gestão dos recursos públicos educacionais, aperfeiçoando o sistema de controle e a aplicação desses recursos, como também a sistematização de prestação de contas.

Entre os procedimentos de controle preparados pelo FNDE, destacam-se: O processo de diagnóstico, planejamento e monitoramento da política de educação realizado por meio do PAR, com os Municípios, os Estados e o Distrito Federal; O SiGPC, sistema de acompanhamento contínuo das atividades de prestação de contas dos recursos repassados pelo FNDE em transferências voluntárias e obrigatórias; A inovação das compras governamentais, por meio do pregão

eletrônico para registro de preços nacional, trazendo como vantagens a definição técnica de produtos, rapidez na contratação, transparência na licitação, padronização, garantia e controle da qualidade do produto licitado; O monitoramento de obras (SIMEC) para construção padronizada de unidades de educação infantil e quadras poliesportivas.

Observa-se o caso do controle efetivado por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), cujos recursos destinam-se a pequenos investimentos ou reparos, tanto na infraestrutura física quanto no aspecto pedagógico, que podem ser rapidamente concretizados, em virtude dos recursos que são repassados às Unidades Executoras das instituições de ensino.

5 METODOLOGIA

5.1 O MUNICÍPIO DE SIMÕES FILHO

O município de Simões Filho integra a Região Metropolitana de Salvador, dentre as 15 regiões econômicas que subdividem o Estado da Bahia. Antigo distrito de Água Comprida, tem sua história marcada pela herança colonialista portuguesa e se inicia com o cultivo de cana-de-açúcar que perdurou até os séculos XVI e XVII.

Antes pertencente ao município de Salvador, o distrito foi emancipado em 07 de novembro de 1961 através da Lei Estadual nº 1538, passando ser denominado de Simões Filho, em homenagem ao jornalista Ernesto Simões Filho que havia exercido os mandatos de deputado Estadual e Federal, Ministro da aviação e da educação, além de ter sido candidato a governador da Bahia e Senador da República.

Localizado às margens da BR 324, Simões Filho limita-se com os municípios de Cadeias ao noroeste, Dias d'Ávila ao norte, Camaçari ao leste, Lauro de Freitas ao sudeste, Salvador ao sul, e, ao oeste, com a Baía de Todos os Santos.

Com uma área de 201 km², o município de Simões Filho compreende um único distrito, cuja sede, a cidade de Simões Filho, numa altitude de 23 m sobre o nível do mar. Compreende dez povoados principais: Góes Galmon, Palmares, Pitanga de Palmares, Santa Luzia, Mapele, Cotegipe, Aratu, Ilha de São João, Santo Antônio Rio das Pedras e Cova da Gia. O município apresenta clima temperado, geralmente quente-úmido com elevado índice pluviométrico (1.000 a 1.500mm). O relevo da região é caracterizado por tabuleiros baixos e colinas margeando a Baía de Todos os Santos, propiciando o desenvolvimento de vegetação de florestas, cerrados e mangues.

A localização de Simões Filho entre a BR-324, a BA-099 e a CIA-Aeroporto, que constituem os eixos estruturantes dessa parcela da região de Salvador, ao criar acessibilidades diferenciadas para a sua área urbana, induziram que o seu modelo físico-espacial fosse constituído de partes distintas, como se fosse uma cidade “desgarrada”.

A cidade, enfim, é formada por subespaços que têm coesão interna, mas se distinguem entre si. Cada qual tem suas relações externas que determinam e

explicam as suas articulações às vezes são mais fortes e importantes do que aquelas que os fazem constituir uma só cidade, talvez uma multiplicidade.

Distante 20 km de Salvador, Simões Filho é considerada um dos mais fortes polos industriais da Bahia, possuindo hoje quase 200 indústrias nos mais diversos seguimentos e um porto natural extremamente protegido, a baía de Aratu, importante fator para escoamento de produção das indústrias locais.

O Rio Joanes, principal curso de água, assim como outros rios, riachos e lagoas viabilizam numerosas chácaras, sítios e pequenas fazendas agropecuárias. Deve destacar-se também o grande potencial turístico que apresentam a Baía de Aratu e a Baía de Todos os Santos, pontos de escoamento do açúcar e do fumo dos engenhos de outrora.

A região conta com um porto, o Porto de Aratu, e o Centro Industrial de Aratu, criado em 1967 em terrenos do próprio município de Simões Filho e de Candeias, com sede administrativa na Superintendência do Desenvolvimento Industrial e Comercial – SUDIC – o qual trouxe um aglomerado de indústrias, aumentando a receita do município. É a 7ª economia do Estado da Bahia, mas em compensação, a sua responsabilidade social é bem maior. O complexo industrial está interligado ao resto do país pela BR-324, e a 14 km do Aeroporto. O CIA localiza-se também a 20 km das Refinarias da Petrobrás e do Polo Petroquímico de Camaçari.

Em 1970, o município de Simões Filho contava com 22.019 habitantes, população que triplicaria em menos de vinte anos depois. Entre 1980 e 1996, a taxa geométrica de crescimento anual da população foi de 5,46. Em 1991 eram 72.526 habitantes, dos quais, 61,25% era população urbana, e em 2021 a população estima 137.171 habitantes.

Em relação a educação do município, a Secretaria Municipal de Educação (SMED) na administração da professora Mariza Pimentel Mota Bomfim através da Coordenadoria de Programas e Projetos Federais utilizou mecanismos de gestão administrativa e corporativa, com a finalidade de contribuir no cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação, através das políticas públicas voltadas para a educação, o qual, agem diretamente na gerência dos processos que dão legalidade, para que a rede de ensino representada pelas suas Unidades Executoras, possam executar os recursos advindos do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

A Coordenadoria de Programas e Projetos Federais, tem como objetivo elaborar, fomentar e acompanhar os programas e projetos especiais, a partir das demandas da rede, visando uma educação de qualidade.

5.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O capítulo registrou todo o percurso metodológico elaborado, no qual a Metodologia Científica fornece um instrumental indispensável para que sejam capazes de atingir os objetivos da Academia em qualquer área do conhecimento (LEITE, 2009).

O método científico é visto como o percurso onde se chega a um determinado resultado, mesmo que esse caminho não tenha sido estabelecido de antemão de modo refletido e deliberado. (HEGENBERG, 1976). Através do método, é capaz de constatar a real situação dos acontecimentos e com eles conduzir o uso adequado do método da reflexão, dos fatos e dos fenômenos.

O método, de acordo com Severino (2016), vai determinar o roteiro exato, um cuidadoso plano de utilização de um sofisticado arsenal de técnicas.

5.3 DESENHO DA PESQUISA

A pesquisa constituiu-se numa análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), enquanto política pública de descentralização de recursos financeiros junto às escolas. Foi uma análise de um elemento dentro de uma política pública na medida em que se propôs a analisar a utilização da auditoria operacional com suas técnicas e procedimentos, como uma ferramenta de aperfeiçoamento na aplicabilidade e controle dessa política pública na gestão escolar.

Firmou-se como estratégia: fazer o levantamento bibliográfico demonstrando a importância da auditoria operacional, revisitando o contexto histórico das políticas educacionais de financiamento em que o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado; caracterizar o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é o órgão responsável por essa política pública; identificar os objetivos que justificaram a auditoria feita pelo Tribunal de contas da União(TCU) no FNDE no

Programa Dinheiro Direto na Escola (com esse fim também foram feitas visitas na prefeitura de Simões Filho).

Para fins desta pesquisa, utilizou-se o Relatório nº 201902278 da Controladoria Geral da União –CGU Avaliação da Execução de Programa de Governo – Programa Dinheiro Direto na Escola / Exercício 2018 como instrumento essencial para se extrair os achados e recomendações relacionados ao PDDE, englobando as ações realizadas pelo FNDE. É nesse documento que mais claramente estão descritos os objetivos da auditoria e, portanto, foi nesse Relatório nº 201902278 que se extraíram as recomendações da CGU que serviram de parâmetros para definir as categorias de análise (Bardin, 2016) que foram referenciais para a análise dos dados, conforme relatado adiante. Galiazzi e Moraes (2005), orientam que:

As categorias tanto podem ser criadas antes como durante o processo de análise. As categorias anteriores, ou “à priori” dizem respeito às nossas hipóteses de pesquisa, isto é, ideias que temos sobre os fenômenos que estudamos. As categorias que surgem no decorrer da análise, ou “emergentes” (idem) são categorias que emergem dos dados, isto é, são novidades que criamos a partir de leituras anteriores, bem como do confronto com os dados que se apresentam. (apud BERTELMEBS, 2013, p.4).

Estabelecidas as categorias prévias para análise dos dados (Bardin, 2016). Foram realizados alguns encontros na Secretária de Educação de Simões Filho para analisar documentos da Entidade Executora (EE).

Por meio da carta de apresentação que solicitei o apoio dessa Instituição, no sentido de contribuir com a disponibilização das informações necessárias para a realização dessa pesquisa, a secretaria de Educação autorizou a liberação das informações sobre o Comitê que administrar as atividades voltadas ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), através das servidoras públicas que exercem as funções de presidente do Comitê, responsável pela pasta da prestação de contas, e pela Assessora Jurídica da Regularização dos Colegiados Escolares, ficaram responsáveis em apresentar os documentos.

5.3.1 Metodologia da pesquisa: base teórica

Quanto à metodologia, a pesquisa desenvolvida é exploratória que, de acordo com Lakatos e Marconi (2002) são investigações de pesquisa empírica cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com tripla finalidade descrever hipóteses aumentar a familiaridade do pesquisador com o ambiente, fato ou fenômeno para a realização de uma pesquisa futura mais precisa, e modificar e clarificar conceitos.

De acordo com Gil (2002, p. 42), “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2002, p. 42), na medida em que buscou desvendar os entraves que as Unidades Executoras enfrentam para utilizar o recurso do PDDE, proporcionando a estruturação de um Projeto de Lei, que permitiu de forma objetiva a consolidação da proposta de isenta do pagamento de custas e emolumentos os atos registraes de interesse das unidades executoras.

Adotou-se para a realização desta pesquisa a abordagem qualitativa, a qual possui caráter descritivo, em um estudo de caso, cujo foco não consiste na abordagem, mas sim no processo e seu significado, ou seja, o principal objetivo é a interpretação do fenômeno objeto de estudo (SILVA, 2005). No entendimento de Boaventura (2007), para realizar um estudo de caso, um dos passos fundamentais é a “delimitação da unidade - caso”. Os estudos de caso mais comuns são os que focalizam apenas uma unidade. A pesquisa então configurou-se com base na análise bibliográfica, análise documental e análise de conteúdo para interpretação dos dados.

Pretendeu-se alcançar o conhecimento sobre essa realidade, a partir da análise de conteúdo dos dados extraídos das visitas e análise documental na entidade Executora do Município de Simões Filho e da compreensão destes lastreada pelo levantamento bibliográfico documental realizado. Importa destacar que se adotou a análise de conteúdo porque ela possibilita revelar o real sentido das “falas”, a essência das mensagens e das informações. Bardin (2011) evidencia que a utilização da análise de conteúdo pode conferir mais certeza sobre a essência dos conteúdos revelados pela pesquisa, além de enriquecer a leitura sobre os dados,

pelo aumento da produtividade e da pertinência. “A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção” (BARDIN, 2016, p.38).

A pesquisa bibliográfica é primordial na construção da pesquisa científica, uma vez que nos permite conhecer melhor o fenômeno em estudo. (Gil 2017, p.28) esclareceu que está "Baseia-se em produções já publicadas, mas, em virtude dos processos tecnológicos de divulgação do conhecimento, vem sendo admitidos outros tipos de fonte como, CDs, DVDs, bem como materiais disponíveis na Internet".

A pesquisa bibliográfica, para Fonseca (2002), é realizada

[...] a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem, porém, pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta. (FONSECA, 2002, p. 32).

Os instrumentos que são utilizados na realização da pesquisa bibliográfica segundo a citação são: livros, artigos científicos, teses, dissertações, anuários, revistas, leis e outros tipos de fontes escritas que já foram publicados.

Portanto, esta pesquisa iniciou-se pela revisão sistemática de literatura, com consulta à base de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), onde foram encontrados 39 artigos vinculados a temática da Auditoria Operacional e 259 artigos vinculados ao objeto de estudo “PDDE”, bem como também foi consultado a base de dados da **Scientific Electronic Library Online (SciELO)**, onde foram encontrados 10 artigos vinculados ao tema da Auditorial Operacional e 279 vinculados ao objeto da pesquisa PDDE .

Analisando os artigos, foi identificado os que tratavam de Auditoria operacional e do Programa Dinheiro Direto na Escola, ao passo que, após a identificação dos referidos artigos, iniciou-se a dissertação, com o objetivo que foi apresentado no início dessa pesquisa, que é analisar como a auditoria operacional vem desempenhando o seu papel de cooperar para a melhoria do desempenho da ação do governo, por meio de recomendações norteadas para o aprimoramento da gestão pública e de confirmar informações acerca da atuação do Programa Dinheiro

Direto na Escola, estabelecidas em avaliações baseadas nos resultados e impactos dessa política pública.

5.3.1.1 Levantamento bibliográfico e análise documental

Utilizou-se a pesquisa documental que segundo Mendonça (2013) e Raupp e Beuren (2006), é elaborada a partir de fontes de informações, no qual são organizadas, conferindo-lhe uma nova importância como fonte de consulta. Para a análise documental, inicialmente foram organizados e definidos os documentos para leitura segundo critérios da análise de conteúdo para interpretar e criar inferências, foram identificados os conceitos e termos para análise e interpretação à luz da base teórica escolhida, sendo que, para análise de dados, será utilizada a análise de conteúdo de Bardin (2011).

A presente pesquisa é bibliográfico-documental, refletindo que o cenário e o argumento da discussão se apoiam na temática do financiamento da educação, particularmente da educação básica.

Considerou-se então a necessidade de incluir na discussão, a questão da reforma do Estado e o financiamento da educação, através da descentralização de recursos, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola a partir dos anos de 1990, dentro destes limites, recorreu-se às contribuições e análises das leis: Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Lei 9.394/96; e de autores dentre eles: Vieira (2000); Dourado (2007); Perroni e Adrião (2007); Oliveira (2008); Silva (2015); Mafassiole (2017); Batista (2018); Farenzena (2017) e Cury (2018) .

Quanto aos conceitos relativos à auditoria, foram consultados os teóricos de auditoria pública e privada, dentre eles: Reis (1993); Araújo (2006), Castro (2009), Attie (2009), Batista (2011), Braga (2011), Santana (2011) e Altouniam (2020). Na oportunidade, foram extraídas origem e evolução, as principais classificações da auditoria, as atividades da auditoria interna governamental com destaque nos serviços de avaliação, consultoria e avaliação, detalhando o gerenciamento da unidade e os processos de auditoria interna. Consultaram-se, ainda os conceitos de auditoria governamental da *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) e de auditoria interna do *The Institute of Internal Auditors* (IIA).

Quanto às atividades de auditoria governamental, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas e o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria, ambos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas da União, trazem os conceitos de transversalidade e governança no contexto de políticas públicas, e servirão de parâmetro para a construção de análise crítica sobre a atuação das auditorias operacionais.

Foram consultadas as Instruções Normativas nº 3/2017, 8/2017, 9/2019,13/2020 emitidas pela CGU, dentre outras. Importa evidenciar que a etapa de fundamentação teórica conduziu todo o desenrolar da pesquisa, não havendo um só momento em que esta não precisasse ser retomada.

5.3.1.2 Dados e documentos

Para a consecução dos objetivos propostos, esta pesquisa utiliza-se da estratégia de estudo de caso da experiência do TCU com a realização da auditoria operacional desenvolvida no Programa Dinheiro Direto na Escola no FNDE e da análise documental da Unidade Executora (UE) do município de Simões Filho.

A pesquisa documental “caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação”. O trabalho do pesquisador requer uma análise mais cuidadosa, visto que os documentos não passaram antes por nenhum tratamento científico (OLIVEIRA, 2008).

A pesquisa incluiu a análise documental como mais um meio para explorar o objeto pesquisado, qual seja o PDDE. Dentre os documentos analisados, destacaram: a) Auditoria operacional realizada pelo TCU sobre o PDDE (TC 025.384/2015-5), que resultou no Acórdão 1007/2016-TCU-Plenário; b) Representação do TCU (TC 027.076/2016-4) acerca das prestações de contas, a qual resultou no Acórdão 3061/2019-TCU-Plenário; e c) Relatório nº 201902278 da CGU – Avaliação da Execução de Programa de Governo – Programa Dinheiro Direto na Escola / Exercício 2018.

Foram feitas pesquisas documentais aos sítios eletrônicos das entidades envolvidas, trabalhos realizados pelos órgãos, para apresentar mecanismos que têm o potencial de viabilizar e favorecer o controle sobre os recursos do PDDE.

O percurso escolhido associou a pesquisa ao conceito proposto por Gil (2017, p.3): "A pesquisa documental vale-se de toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas, tais como assentamento, autorização, comunicação etc.". O conceito também abrange, segundo o autor, os avanços tecnológicos, permitindo o uso de documentos eletrônicos de diversos formatos. Lakatos e Marconi (2002, p. 174) complementa dizendo que estas são o que se denomina fontes primárias.

Também foram solicitados dados gerais a respeito das Unidades Executoras (UEs) a setores da Secretária de Educação do município de Simões Filho Bahia com o fito de coletar seu quantitativo e a atuação no PDDE do ponto de vista das suas produções, e dos investimentos financeiros, com o fim de identificar como é feito o monitoramento e acompanhamento da Coordenadoria de Programas e Projetos Federais.

Para tanto, foram expedidos e-mails para setores da Secretária de Educação do município de Simões Filho, bem como várias visitas com o objetivo da coleta de dados através da análise documental.

Os relatórios com dados do PDDE no período de 2017 a 2022 e atuação do Comitê, foram referência importantes na busca para identificar a parceria do FNDE com a Entidade Executora (EEx) e assim possibilitar o proposto no projeto. Foram da mesma forma úteis, no decorrer da pesquisa, os relatórios das formações dos gestores e as atas e os planos de ações executados pelas UEs demonstrando as contribuições da auditoria no programa PDDE.

Foram retiradas nesses relatórios as seguintes informações: As capacitações oferecidas pelo FNDE, constatando que a recomendação feita pela auditoria ao FNDE de instrumentalizar as Entidades Executoras (EEx) para que desempenhem as atividades de acompanhamento e monitoramento de forma mais efetiva nas Unidades Executoras (UEs) foi realizada no município.

Outro ponto da auditoria realizado no FNDE foi sobre o melhoramento do monitoramento no programa. Nessa intenção, foi retirada a informação sobre o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IDEGES), que é um

indicador utilizado para medir o “desempenho da gestão” do PDDE nos entes federados.

Também foi analisado o relatório final referente as prestações de contas do programa e a relação de todas as Unidades Executoras que enviaram suas prestações de conta ao FNDE e das Unidades Executoras que não prestaram contas com o relato do motivo da inadimplência, esse é realizado no final do ano, nesse as informações retiradas foram os dados que comprovam a atuação do Comitê nas Unidades Executoras (UEs) resultando na melhor aplicabilidade do PDDE.

A análise dos dados (BARDIN, 2011) é fruto das constatações da autora, tomando-se por base as categorias eleitas como relevantes e que auxiliem na resposta à pergunta de pesquisa. Obtidas as análises de todas as categorias definidas, seguiu-se para a conclusão. Nesta última etapa, refletiu-se sobre o alcance da resposta à pergunta de pesquisa e foram feitas todas as observações compreendidas como essenciais e indispensáveis à finalidade da dissertação.

Bem como, em razão de se tratar de um Programa de Pós-graduação de um Mestrado Profissional, foi apresentado um produto, que tem como intuito, propor através de um Projeto de Lei Municipal a isenção das Unidades Executoras do pagamento de custas e emolumentos relativamente aos seus atos registraes.

6 AS CONTRIBUIÇÕES DA AUDITORIA OPERACIONAL NO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA

Este capítulo tem como objetivo verificar como as Instâncias de Controle atuam sobre o PDDE, de maneira a identificar as contribuições da auditoria realizada nesse programa pela Controladoria Geral da União (CGU) no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o reflexo dessa auditoria na Entidade Executora (EE) do município de Simões Filho.

As ações de controle exercidas sobre o PDDE provêm de diversas fontes, abrangendo o controle interno, externo e social. No que tange aos mecanismos de controle da execução do programa, vale destacar que estão previstas no artigo 23 da Resolução nº 10/2013, as competências institucionais para a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros do PDDE.

É de competência do FNDE e do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal a realização de auditorias, de inspeção e de análise das prestações de contas. Ao FNDE compete, a cada exercício, auditar a aplicação dos recursos do Programa pelas Entidades Executoras (EEx,) Unidades Executoras (UEX) e Entidades Mantenedoras (EM), por sistema de amostragem, podendo, para tanto, requisitar o encaminhamento de documentos e demais elementos que julgar necessários, bem como realizar fiscalização in loco (§1º, art. 23, Resolução nº 10/2013).

Os órgãos responsáveis da fiscalização dos recursos outorgados à execução do PDDE poderão estabelecer convênios ou acordos, em regime de mútua cooperação, para apoiar e aprimorar o seu controle. Deste modo, “a fiscalização do FNDE, e de todos os outros órgãos ou entidades estatais abrangidas, será desencadeada, em conjunto ou isoladamente, sempre que for revelada denúncia formal de irregularidade identificada no uso dos recursos do PDDE” (§ 3º art. 23, Resolução nº 10/2013, BRASIL, 2013).

Será realizada no decorrer desse capítulo, o processamento e análise de dados. Para prosseguir nesse estágio da pesquisa, utilizou-se a análise de conteúdo (BARDIN, 2016), que mostra passos para se alcançar às análises resultantes, às quais são pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados e interpretação, em relação a etapa da pré-análise, determinou-se o

Relatório nº 201902278– Exercício 2018 – Avaliação da Execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), através do Programa de Governo Avaliação da Execução de Programa de Governo (AEPG), que é uma das linhas de atuação da Controladoria Geral da União, desenvolvida em cumprimento ao artigo 74 da Constituição Federal em 1988.

O AEPG tem por objetivo a obtenção de diagnósticos acerca da eficácia, eficiência, economicidade e, quando possível, da efetividade das políticas públicas. O relatório foi considerado um documento relevante por descrever os achados da auditoria realizada pela CGU, suas recomendações e o posicionamento do FNDE em relação aos cumprimentos dessas recomendações.

O período examinado compreendeu de janeiro de 2015 a dezembro de 2016, contendo 36 Entidades Executoras, em 15 estados, e foram analisados processos ligados a 292 Unidades Executoras Próprias. A dotação orçamentária do PDDE nesse período foi de R\$ 3,75 bilhões. As entidades beneficiárias fiscalizadas receberam o total de R\$ 60.610.846,00, o que equivale a 1,61% da previsão orçamentária do período. Em 2017, por meio do PDDE, foram apoiadas 129,64 mil escolas e atendidos 35.161.404 estudantes, com um investimento de aproximadamente R\$ 1,49 bilhão.

Logo, com base nas avaliações da atuação do gestor federal e dos entes beneficiários do PDDE, as questões de auditoria foram respondidas e realizada análises sobre a execução da Política Pública. Nas situações em que se constatou a necessidade de correção ou aperfeiçoamento, foram emitidas recomendações aos responsáveis.

Na análise da auditoria, destaca-se a questão que visa avaliar se, no âmbito federal, o monitoramento e acompanhamento do PDDE estão sendo executados em conformidade com o mencionado na legislação.

O monitoramento, em sentido amplo, é um processo contínuo que inclui a coleta de informações e seu aproveitamento para fins de orientação, acompanhamento, e avaliação da política pública, principalmente, quanto a obtenção das metas e objetivos estabelecidos. O monitoramento, quando eficiente, precisa proporcionar informações tempestivas, nítidas, em quantidade adequada e, de preferência, estruturadas em indicadores, que são parâmetros mensuráveis, de

caráter quantitativo ou qualitativo, no que concerne aos elementos que constitui a execução do Programa.

De acordo com o art. 26 da Resolução FNDE nº 10/2013, compete ao FNDE acompanhar, fiscalizar e controlar a execução do PDDE. Consta do art. 124 da Portaria FNDE nº 629/2017, que aprovou o Regimento Interno da Autarquia, que compete à Coordenação Geral de Apoio à Manutenção Escolar – CGAME, subordinada à Diretoria de Ações Educacionais – Dirae, estabelecer e coordenar diretrizes e procedimentos voltados ao acompanhamento, à elaboração de estudos, pesquisas e avaliação das ações e programas educacionais executados por aquela Coordenação Geral, dentre eles o PDDE.

Os gestores precisam, portanto, instituir uma rotina que sustente o acompanhamento permanente da operacionalização das políticas públicas e a avaliação periódica dos seus resultados, de preferência fundamentando-se em indicadores. O monitoramento faz-se ainda mais importante em casos de políticas públicas que, como o PDDE, executam os recursos ao longo de todo o exercício.

Feita essa constatação, passou-se para a determinação das categorias de análise determinadas pela avaliação da execução do Programa Dinheiro na Escola PDDE, no âmbito dos entes beneficiários e do gestor federal, o FNDE. São elas: a parceria do FNDE com as Entidades Executoras e a avaliação dos processos de acompanhamento e monitoramento no âmbito federal, de acordo com a definição de (Jannuzzi, 2009). Monitoramento: tem o propósito de subsidiar os gestores com informações mais simples e tempestivas sobre a operação e os efeitos do programa, resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento.

Em continuação, deu-se ao tratamento de dados e interpretações, na qual os documentos, dados e instrumentos foram examinados conjuntamente dentro das categorias, inclusive definindo se os entraves das análises apontadas e os obstáculos no processo de coleta que possam afetar a qualidade da análise. A análise dos dados na execução dos recursos pelos entes beneficiários, foi avaliada por ocasião do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, enquanto a gestão federal do PDDE foi avaliada nas Auditorias Anuais de Contas do FNDE, relativas aos exercícios 2015 a 2017.

Auditoria Anual de Contas sobre a prestação de contas do Fundo Nacional Desenvolvimento da Educação – FNDE, no Programa Dinheiro Direto na Escola

(PDDE), cujo objetivo foi avaliar os principais resultados alcançados pela unidade auditada; explicar as boas práticas administrativas; as falhas que impactaram o atingimento dos resultados; e identificar riscos decorrentes de fragilidades nos administrativos.

A avaliação da execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE foi realizada devido à sua relevância social, pois visa contribuir para a elevação do desempenho escolar no país; pela materialidade, cuja dotação orçamentária nos exercícios 2015 a 2017 somou mais de R\$ 5 bilhões; e pela criticidade, tendo em vista a verificação de irregularidades em trabalhos anteriores sobre as prestações de contas. (BRASIL, 2018, p 02).

O PDDE é um programa que tem como característica a descentralização e de acordo com a citação alcançou um investimento alto que requer um monitoramento e um acompanhamento, o FNDE não possui capacidade operacional para monitorar e acompanhar pari passu a execução dos recursos pelas escolas beneficiárias, nesse caso, se faz necessário elaborar estratégia para fortalecimento da atuação de Prefeituras e Secretarias de Educação.

Estas devem ser devidamente instruídas e aparelhadas pelo gestor federal para que sejam capazes de contribuir com orientações, apoio técnico, financeiro, inspeções dentre outras ações que auxiliem as Unidades Executoras (UEX) executarem corretamente os recursos transferidos pelo PDDE.

No tocante à gestão federal do PDDE, foram notados avanços consideráveis no período de acompanhamento, como o aprimoramento dos controles internos para cessar a ocorrência de pagamentos a inadimplentes. Mesmo assim, se faz necessário o melhoramento especialmente no que se refere à definição e ao estabelecimento de metas e resultados; aperfeiçoamento dos instrumentos de monitoramento e fortalecimento do desempenho das secretarias e prefeituras.

6.1 A AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO NO ÂMBITO FEDERAL.

Os procedimentos pertinentes ao monitoramento do PDDE, no âmbito federal, foram avaliados pela Controladoria Geral da União (CGU), durante as Auditorias Anuais de Contas do FNDE, nos exercícios de 2015 a 2017. No período, foram comprovadas fragilidades nas ações de monitoramento do PDDE, mas também

avanços significativos, alcançados a partir do acompanhamento das recomendações feitas por esta CGU ao FNDE.

Em 2020, o FNDE demonstrou avanços no que diz respeito à adoção dos mecanismos de governança, gestão de riscos e monitoramento, estabelecendo as instâncias relacionadas à governança com o objetivo de auxiliar a normatização, a implementação e a melhoria do monitoramento, assim como de fazer uso dos resultados obtidos: i) Unidade de Monitoramento Integrado, responsável pela coordenação e execução do Monitoramento Integrado e Avaliação dos Programas (Portaria nº 376, de 27/06/2019), subordinada à Assessoria de Gestão Estratégica e Governança - AGEST e vinculada ao Núcleo de Métodos Quantitativos; ii) Comitê de Gestão Estratégica e Governança - CGEG (Portaria nº 546, de 18/10/2019), cuja secretaria será exercida pela AGEST; e iii) Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos e Integridade - CGRCI (Portaria nº 541, de 16/10/2019), órgão colegiado de natureza deliberativa subordinado ao CGEG.

A Unidade de Monitoramento Integrado objetiva, principalmente, levantar e analisar dados sobre o andamento dos Programas do FNDE, para identificar eventuais falhas, problemas ou potenciais de melhoria; avaliar a maturidade das atividades de monitoramento das diretorias; propor indicadores de monitoramento que permitam analisar a eficiência, eficácia, equidade e sustentabilidade das políticas, programas e ações de monitoramento e avaliar e propor as estratégias de priorização dos universos a serem monitorados das políticas e programas selecionados.

A respeito das ações de monitoramento executadas individualmente por cada uma das áreas gestoras do FNDE, observa-se que, apesar de haver pontos de intersecção entre as ações de monitoramento, a exemplo do uso de sistemas e das visitas in loco, cada uma das áreas estruturou o monitoramento a partir de aspectos que julgou pertinentes para os programas sob sua gestão, ainda que estejam dentro de uma mesma Diretoria. A avaliação é feita pelos seguintes mecanismos de monitoramento em cada uma das áreas do FNDE: indicadores, comunicação de resultados, sistemas, critérios de risco, metodologia de monitoramento e identificação de fragilidades.

Em relação ao PDDE, a aplicação do monitoramento refere-se ao chamado “Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE” (IDEGES-PDDE), que

é um indicador utilizado para medir o “desempenho da gestão” do PDDE nos entes federados.

A concepção deste índice foi realizada por iniciativa da Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão de Programas (COMAG), vinculada à Coordenação Geral de Apoio à Manutenção Escolar, da Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE) do FNDE, sendo responsável por sua manutenção, acompanhamento e difusão para o público externo.

A área de monitoramento do PDDE elaborou um projeto de acompanhamento do Programa, com o objetivo de coletar, analisar e compartilhar dados e informações para favorecer ações continuadas de monitoramento e controle do desempenho da gestão do PDDE.

O Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IDEGES) compõe somente quatro indicadores, os quais são: Indicador de adesão; Indicador de cadastro; Indicador de execução e indicador de prestação de contas dos recursos. Constata-se que a escolha destes quatro indicadores corresponde a uma iniciativa superficial de avaliação da gestão do Programa, pondera apenas na concepção do “desempenho” por parte das Unidades Executoras UEx e de desempenho ligado somente à capacidade de aderir, cadastrar, executar e prestar contas do PDDE, ao passo que os objetivos oficiais do Programa tratam de questões mais abrangentes. Assim, o IDEGES foca no “desempenho” das UEx sob o ponto de vista burocrático, e não sob o ponto de vista do cumprimento dos objetivos do Programa.

Contudo, pode-se aferir o desempenho da gestão do Programa em vários níveis de segmentação, como por rede de ensino (estadual ou municipal), localização geográfica (regiões, unidades da federação, meso e micro regiões e municípios), porte de municípios (metrópoles, grandes, médias e pequenas cidades), entre outras tipologias. O índice abrange todo o território nacional, focado na gestão dos recursos destinados às redes públicas de ensino.” (BRASIL, 2021, p. 9).

O IDEGES define “faixas de classificação de desempenho”, considerando as notas de 0 a 10 obtidas pelos entes federados no primeiro ano de apuração do índice, conforme mostrado na figura a seguir.



Fonte: Brasil (2018).

Em relação a classificação de desempenho, essa não ficou clara como é feito o processo para alcançar as faixas, visto que no relatório de execução das Unidades Executoras no município de Simões Filho, consta que das 74 Unidades Executoras somente quatro (Creche Escola José Laurentino, Creche Escola André Maquil, Creche Railda Oliveira e Escola Municipal Haidee Maria de Santana) alcançaram a faixa muito alto, sendo que houve outras que cumpriram os quatro indicadores do programa e não conseguiram a mesma faixa. O FNDE não deixa claro esse processo só lança no painel IdeGEs a faixa atribuída a cada Unidade Executora.

O projeto do IDEGES tem como compreensão que o “bom desempenho” do PDDE é obtido somente quando as entidades executam os recursos e prestam contas sobre eles, o que é um estimativa básica fundamental, porém, nota-se que a determinação destes quatro indicadores retrata ainda uma iniciativa superficial de avaliação da gestão do Programa, disciplinada somente na concepção do “desempenho” por parte das UEx, e de desempenho vinculado apenas à capacidade de aderir, cadastrar, executar e prestar contas do PDDE, enquanto os objetivos oficiais do Programa regem questões mais abrangentes, que se fossem apreciadas pelo FNDE, seriam capazes de facilitar a adesão, o cadastramento, a execução e a prestação de contas do Programa.

Acredita-se que o IDEGES é uma medida importante para identificar as escolas com pendências burocráticas e buscar orientá-las no uso dos recursos do PDDE, contudo, não é uma ação capaz de levantar as impressões das escolas sobre as maiores dificuldades em gerir os recursos, não traz dados sobre os motivos que justificariam esta situação, tratando de mais questões operacionais do que de questões ligadas à complexidade que envolve a dinâmica da gestão escolar. Compreende-se que o IDEGES é insuficiente para a análise da gestão das escolas quanto ao PDDE, já que o “desempenho da gestão” não pode ser medido apenas pelos quatro indicadores utilizados.

Foram levantados os indicadores estratégicos que refletem os resultados do monitoramento no PDDE e suas Ações Agregadas: como indicadores de eficiência e efetividade, atualização cadastral anual, retiradas do Cartão PDDE nas agências bancárias, saldos em conta de ações extintas, aplicação dos recursos no mercado financeiro, variação do percentual de Execução dos recursos financeiros dos programas, aumento da adimplência dos entes nos programas, redução do recurso em conta específica não aplicado e aumento da adesão em desagregações específicas.

Na auditoria realizada no FNDE, tais recomendações são feitas quanto ao processo de prestação de contas e gestão de bens e uso dos recursos públicos. O gestor federal deve adotar mecanismos que garantam que o conhecimento das regras do Programa seja disseminado junto às UExs e alcance os membros da comunidade escolar. Nesse propósito, a Secretária de Educação de Simões Filho apresentou os Boletins Informativos e o Guia de Execução do PDDE enviando pelo FNDE, os quais foram encaminhados para as Unidades Executoras, formando-se uma rede de conhecimento e boas práticas em torno dos recursos do PDDE.

Em relação a Entidade Executora de Simões Filho, sobre as capacitações do FNDE/PDDE, para esclarecimentos de dúvidas e informações sobre repasses e novas resoluções, para o público-alvo secretários de educação, técnicos das secretarias e gestores escolares, as quais estimulamos a participação, através de: duas webinars em 2020, duas webinars em 2021 e duas webinars em 2022. Em agosto e setembro de 2022, foram retomadas as capacitações presenciais e o público-alvo diminuiu para apenas secretários de educação e um número limitado de técnicos da secretária e membros do Comitê Gestor.

Outro ponto sobre a relação FNDE e a Entidade Executora de Simões Filho é que, além de ter o canal de contato com o Comitê Gestor Estadual para esclarecimento de dúvidas, também obtém respostas assertivas da equipe do FNDE/PDDE através do e-mail <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/boletim-informativo>. Esse link dá acesso a todos os Boletins encaminhados pelo FNDE que foram repassados por e-mail aos gestores.

De acordo com as orientações da Controladoria Geral da União (Relatório nº 201902278/2018), levando em consideração à elevada capilaridade do Programa,

seria de enorme aproveitamento que as ações de monitoramento desenvolvidas pelo FNDE de fato envolvessem as Secretarias de Educação e as Unidades Executoras, visando conseguir um alcance mais detalhado da execução dos recursos. Assim sendo, “o gestor federal deve instrumentalizar esses agentes, seja por meio de normas, sistemas ou painéis, para que desempenhem adequadamente as atividades de acompanhamento e monitoramento que lhe cabem”. Relatório nº 201902278 (2018, p. 38)

6.2 A ATUAÇÃO DA ENTIDADE EXECUTORA DE SIMÕES FILHO

Às Entidades Executoras (EEx), enquanto parceiras do FNDE, cabe acompanhar, fiscalizar e controlar a execução dos recursos repassados às Unidades Executoras (UEX), além disso, devem apoiar o FNDE na divulgação das normas relativas ao repasse, à execução e à prestação de contas dos recursos do PDDE. Cabe observar que o acompanhamento não pressupõe nenhum tipo de ingerência das Entidades Executoras na autonomia das Unidades Executoras Próprias, pois são os membros da comunidade escolar que devem definir os gastos prioritários e efetivar contratações e pagamentos.

No que se refere às atribuições das Entidades Executoras no processo de prestação de contas, o art. 2º da Resolução FNDE nº 15/2014, prevê que as Entidades Executoras EEx devem analisar e emitir parecer sobre as contas recebidas das Unidades Executoras UEX e registrar os dados financeiros no Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SiGPC. Com base nas informações recebidas das Entidades Executoras, o FNDE, por meio do SiGPC, emitirá um dos seguintes pareceres: aprovada, aprovada com ressalva, não aprovada e não apresentada. Quando as circunstâncias exigirem, o FNDE poderá julgar as contas de Unidades Executoras UEX, hipótese em que o posicionamento da Autarquia prevalecerá sobre o da respectiva Entidades Executoras.

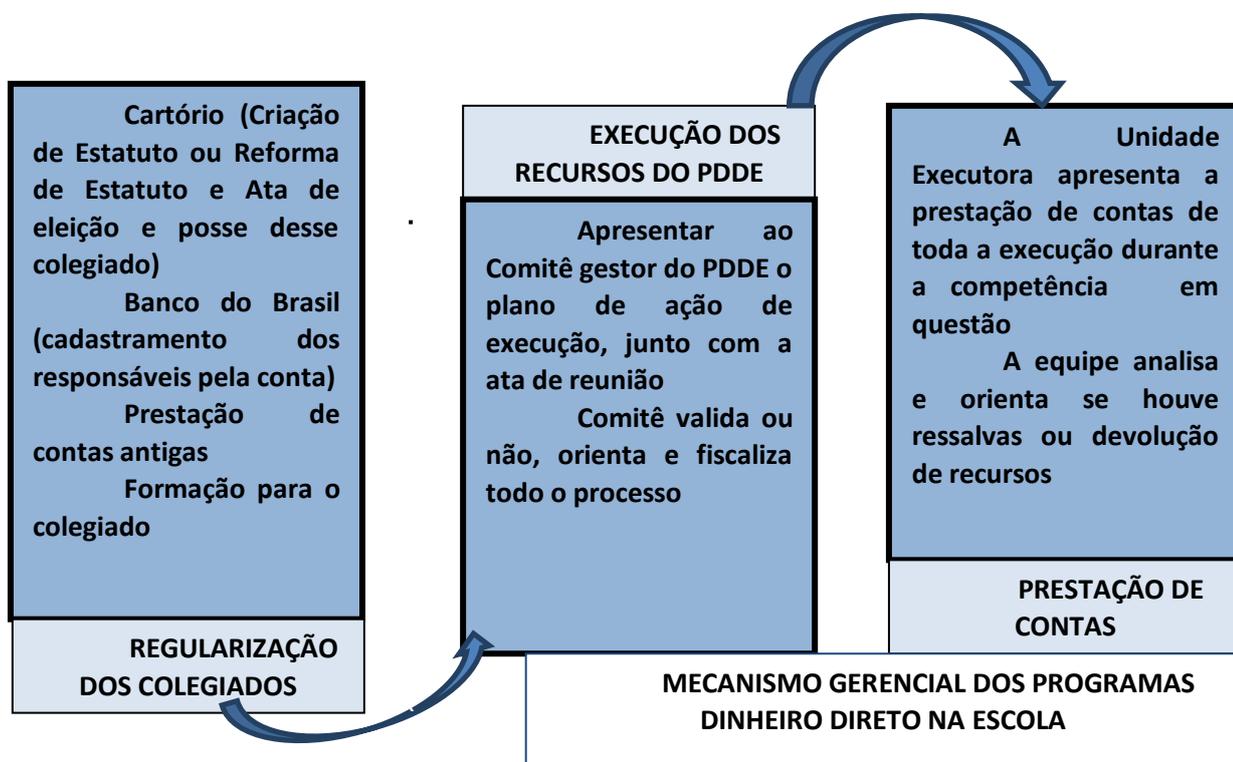
As Entidades Executoras são fundamentais para o bom funcionamento do PDDE, pois representam um elo entre o gestor federal e as Unidades Executoras Próprias. De modo geral, prefeituras e secretarias de educação têm mais experiência na aplicação de recursos públicos e prestação de contas. Além disso,

estão geograficamente próximas às Unidades Executoras e são referência no desenvolvimento da educação em suas localidades.

Nesse contexto e na necessidade da análise da atuação de uma Entidade Executora, que surgiu no decorrer da pesquisa, foi escolhida a do município de Simões Filho.

A Entidade Executora de Simões Filho executa o seguinte mecanismo gerencial do Programa Dinheiro Direto na escola descrito na figura 3.

Figura 3 – Fluxograma PDDE



Fonte: Relatório do Comitê Gestor de Simões Filho. SEMED (2022).

Através da criação do Comitê Gestor do PDDE, que foi uma iniciativa do FNDE junto com o Comitê Gestor Estadual para o aperfeiçoamento do monitoramento do PDDE, a Entidade Executora de Simões Filho tem montado uma estrutura de apoio técnico, jurídico, contábil e financeira às Unidades Executoras UEX.

O Comitê realiza, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de Simões Filho, através da Coordenadoria de Programas e Projetos Federais, esse mecanismo gerencial dos Programas Dinheiro Direto na Escola, com a finalidade de contribuir no cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação, através das

políticas públicas voltadas para a educação, o qual, age diretamente na gerência dos processos que dão legalidade, para que a rede de ensino representada pelas suas Unidades Executoras, possam executar os recursos advindos do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

O Comitê entrega um relatório trimestral a secretaria de Educação, o qual registra o processo de trabalho realizado por cada coordenador / e ou técnico responsável, e apresenta atualização dos dados de cada gestores das Unidades Escolares, nos sistemas Federais, com os status dos colegiados, adesões de programas realizados nos últimos 90 dias.

Na análise da auditoria no ponto que trata na atuação da Entidades Executoras descreve-se os seguintes achados e as recomendações feitas nessa auditoria no quadro 3.

Quadro 5 – Achados e recomendações da auditoria feita ao FNDE no PDDE

Exemplos de achados acerca da atuação das Entidade Executora quanto ao acompanhamento das Unidades Executoras.	
Nº do Relatório de Fiscalização	Achado (Descrição Sumária)
201700809	Atuação deficiente da Entidade Executora no apoio à divulgação das normas relativas aos critérios de repasse e movimentação dos recursos do PDDE e no apoio técnico às Unidades Executoras, bem como no monitoramento da utilização dos recursos.
201701205	Entidade Executora não realiza inspeções nas Escolas a fim de acompanhar a execução dos recursos repassados às Unidades Executoras.
201701717	Ausência de notificação às escolas que não possuem Unidade Executora Própria - UEx acerca das transferências de recursos do PDDE.
RECOMENDAÇÕES	
O gestor federal deve promover ações formativas junto às prefeituras e secretarias de educação, que tratem não apenas das regras do PDDE, mas também de conceitos como ética, transparência, publicidade e controle social. Além disso, cabe ao gestor federal instituir mecanismos que estimulem as entidades executora – EEx a atuarem como agentes multiplicadores de informações e a desempenharem adequadamente suas atribuições, no que se refere ao monitoramento e acompanhamento das Unidades	

Executoras – UEx, inclusive quanto ao atendimento das exigências que promovem a transparência e a participação social.

Fonte: 2. Relatório nº 201902278– Exercício (2018).

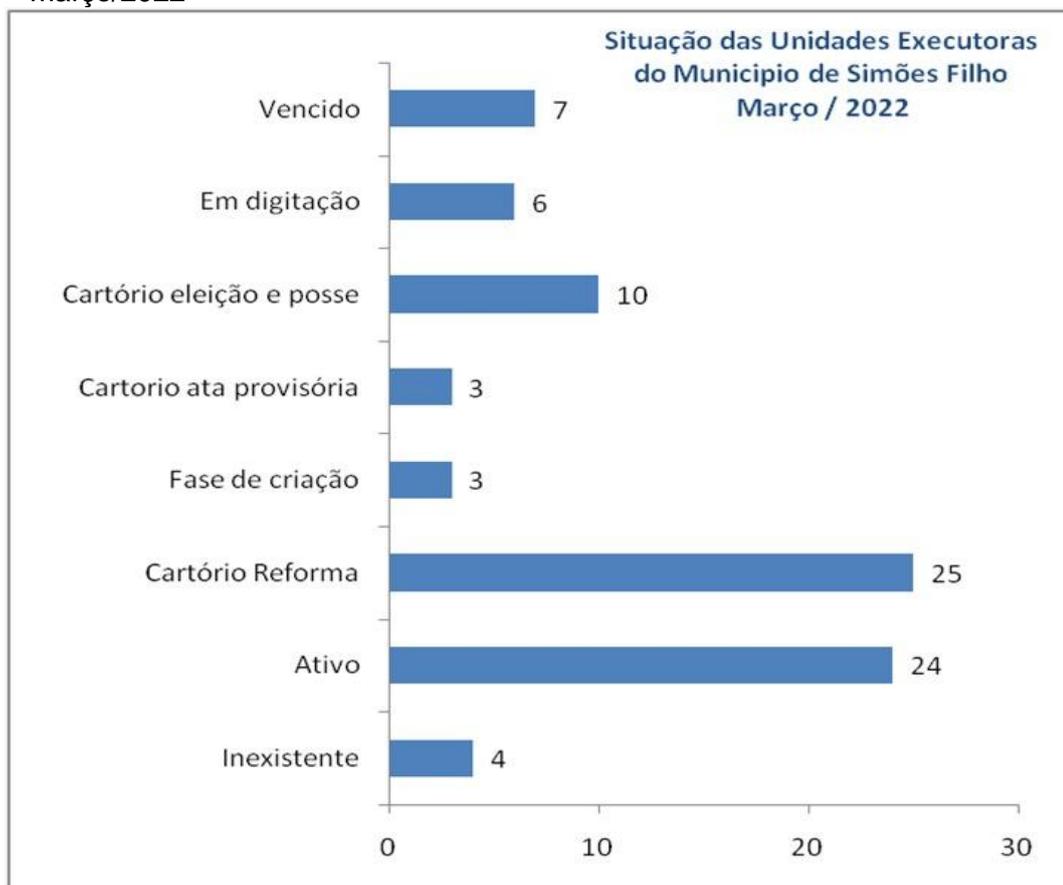
De acordo ao achado nº 201700809 retirado do Relatório nº 201902278– 2018 e na análise dos documentos disponibilizados pela Entidade Executora de Simões Filho, se constatou que a uma evolução no monitoramento e acompanhamento das Unidades Executoras. Pois, na parte da execução do PDDE é disponibilizado um check-list feito pelo Comitê, e solicitado as Unidades Executoras a ata de cada reunião de planejamento das ações, bem como, um plano de ação para cada modalidade do PDDE, para acompanhamento das ações e verificação da correta aplicação dos recursos de acordo com a legislação do PDDE. Essas medidas diminuíram consideravelmente os erros na prestação de contas e contribuíram para a melhor aplicabilidade do PDDE.

O achado nº 201701205 retirado do Relatório nº 201902278–2018 retrata a falta de inspeções nas Escolas. Esse é outro instrumento que as Entidades Executoras podem adotar, para fins de acompanhamento, fiscalização e controle do PDDE, é a realização de visitas às Unidades Executoras Próprias. De acordo com a documentação apresentada constatou que, dentre as UExs do município de Simões Filho, todas (100%) receberam um tipo de acompanhamento presencial, tais como inspeções in loco e verificação da regularidade dos bens e serviços contratados.

Em relação ao achado nº 201701717 retirado do Relatório nº 201902278–2018 que trata da ausência de notificação às escolas que não possuem Unidade Executora Própria - UEx acerca das transferências de recursos do PDDE. Essa situação no município de Simões Filho não ocorre porque as quatro escolas que se encontram nessa situação já estão em processo de formação da Unidade Executora.

A Secretaria de Educação do município de Simões Filho em relação a fase de regularização dos colegiados, no primeiro trimestre de 2022 apresenta a situação das suas Unidades Executoras demonstrada no gráfico abaixo através da figura 4.

Figura 4 – Situação das Unidades Executoras do município de Simões filho em março/2022



Fonte: Departamento de regularização dos colegiados do município de Simões Filho SEMED (2022).

De acordo o gráfico da figura 4, o município de Simões Filho apresenta uma situação atípica na fase da regularização do colegiado, em especial na fase do cartório, isto ocorre devido a morosidade dos serviços cartoriais, 10 (dez) Unidades Executoras estão com a Ata vencida, e 25 (vinte e cinco) estão esperando a reforma no Estatuto social, essa situação é um sério entrave para o município, pois não há cooperação do Cartório em relação a liberação das documentações das Unidades Executoras, gerando um prejuízo enorme para os estudantes, principalmente após a pandemia que trouxe prejuízo ao desenvolvimento acadêmico desses alunos. A Unidade Executora tem dinheiro na conta, tem o planejamento das ações, mas não pode utilizar o recurso do PDDE devido as questões burocráticas do Cartório.

Na análise do gráfico acima, das 74 (setenta e quatro) Unidades Executoras Próprias no município de Simões Filho, só 24 (vinte e quatro) estão em situação de ativo, uma representação de 33% (muito baixa). Em virtude dessa situação, o

Comitê vem buscando avaliar a possibilidade de acionar judicialmente o cartório pela ingerência no trato com a regularização dos colegiado.

Duas sugestões foram feitas pelo FNDE as prefeituras e Entidades Executoras para o aperfeiçoamento do monitoramento, levando em consideração as recomendações da Controladoria Geral da União: o acompanhamento dos extratos bancários pela Entidade Executora e o uso do cartão PDDE. Para acatar essas sugestões, as Unidades Executoras de Simões Filho precisaram fazer alteração no seu estatuto social no ano de 2021.

Verificou-se que, no relatório do Comitê no final do ano de 2021, 50 (cinquenta) Unidades Executoras do município de Simões Filho, não tiveram a movimentação financeira acompanhada pela respectiva Secretaria de Educação, devido a não atualização do Estatuto Social, impossibilitando a realização da prestação de contas.

A avaliação da documentação comprobatória dos gastos pelas Entidades Executoras EEx é fundamental, pois este é um dos poucos mecanismos de controle primário do PDDE. Via de regra, o FNDE não reexamina as prestações de contas das UEx e o SiGPC emite os pareceres das contas com base na análise prévia feita pelas EEx. Devido a algum impedimento da execução do programa, são grandes as chances nesse recurso voltarem para o FNDE, prejudicando a gestão escolar e a qualidade do ensino.

Outro ponto salientado na auditoria foi se os pagamentos aos fornecedores são realizados utilizando-se os meios indicados na Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013. Conforme consta da Resolução nº 10/2013, a movimentação dos recursos pelas Unidades Executoras UEx somente é permitida para o pagamento de despesas relacionadas com as finalidades do programa, devendo-se realizar por meio eletrônico, mediante utilização de cartão magnético específico do programa, a ser disponibilizado pela agência bancária depositária dos recursos.

Assim, os gestores das Unidades Executoras devem ser incentivados a utilizarem esse meio de pagamento, de modo a aumentar a rastreabilidade dos gastos e segurança na movimentação dos recursos, bem como garantir o cumprimento da Resolução nº 10/2013 e do Decreto nº 7.507/2011.

Porém, na realidade das Unidades Executoras de Simões Filho, em relação às formas de pagamentos utilizadas pelas escolas, foi constatado que a grande

maioria, 96%, vem utilizando o cheque como forma de pagamento preferencial ao invés da utilização do cartão magnético. A razão por não utilizar o cartão, acontece devido as Unidades Executoras no seu Estatuto Social não haver autorização para movimentação dos recursos por meio eletrônico. Sendo assim, as UExs devem alterar seu Estatuto Social.

Além da morosidade dos serviços do cartório para fazer essa alteração no Estatuto Social, os gestores enfrentam outro entrave que são os pagamentos das taxas cartoriais que de acordo com a execução do trabalho do cartório não permite que sejam pagas com os recursos do PDDE Básico, gerando um custo para o responsável da Unidade Executora, que não recebi nenhum recurso nesse programa, pois a Unidade Executora é sem fins lucrativo, gerando mais um impedimento para a utilização desse programa.

Em virtude dessa situação, será proposto como produto dessa dissertação um Projeto de Lei municipal que isentar do pagamento de custas e emolumentos os atos registraes de interesse das unidades executoras.

7 PROPOSTA DO PROJETO DE LEI Nº. XX, DE 2022: UMA ALTERNATIVA

Em referência ao programa de Mestrado Profissional em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador, torna-se preciso a apresentação de um produto anexo a dissertação.

O produto remete-se a uma Proposta de Projeto de Lei nº. XX, de 2022 (APÊNDICE 1) que isenta do pagamento de custas e emolumentos os atos registrais de interesse das Unidades Executoras.

O produto apresentado trata-se de um Projeto de Lei, que tem objetivado oferecer um alívio financeiro para essas entidades, considerando importante isentá-las do pagamento de custas e emolumentos relativamente aos seus atos registrais, certos de que esse pequeno gesto poderá contribuir para torná-las mais robustas e aptas a desempenharem o seu louvável papel perante a comunidade.

Busca-se com o produto retirar esse ônus dos responsáveis das Unidades Executoras que são Entidades sem fins lucrativos. Ocorre que, as Unidades Executoras exercem papel de elevado cunho social. Nesse sentido, promovem a interação com a comunidade escolar, atuam como mediadoras entre os recursos federais, esclarecendo sobre regramentos de gestão participativa e controle social, sempre na busca de obter melhorias para a educação. Além disso, mostram-se instrumentos que viabilizam a união de forças para reivindicar direitos.

Apesar dessa indiscutível relevância social e contribuição que têm para a promoção de uma educação de qualidade, essas entidades, na imensa maioria das vezes, funcionam na base de poucos recursos financeiros e, ainda assim, se veem legalmente obrigadas a praticarem diversos atos no cartório, o que implica seguidamente o pagamento de emolumentos, minguando ainda mais esses escassos recursos de que dispõem.

Não resta dúvida de que essas e outras dificuldades econômicas acabam por acarretar, no mais das vezes, a não execução do programa por essas Unidades Executoras, gerando um prejuízo a comunidade escolar.

8 CONCLUSÃO

Na década de 1990, as influências das orientações e diretrizes dos organismos internacionais junto com a reforma do Estado brasileiro produziram modificações que impactaram o campo educacional, modificando as políticas públicas educacionais e os padrões de financiamento da educação e da escola.

Foi criado, nesse período, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o qual firmou-se como uma política de descentralização dos recursos da educação, sendo o primeiro programa de transferência de recursos financeiros da União diretamente para as escolas públicas e particulares, sem fins lucrativos.

Essa dissertação teve como objetivo geral, analisar como a auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) vem desempenhando o seu papel de cooperar para a melhoria do desempenho da atuação do Programa Dinheiro Direto na Escola, por meio de recomendações norteadas para o aprimoramento estabelecidas em avaliações baseadas nos resultados e impactos dessa política pública.

No estudo sobre o histórico das políticas públicas educacionais demonstradas no terceiro capítulo, foi visto que a descontinuidade das políticas públicas é um dos fatores que fragiliza o cenário educacional brasileiro. Em contrapartida a essa tendência, o PDDE se destaca por ter continuidade em diferentes ciclos de governo, entre os anos de 1995 a 2023, e por ser uma das políticas públicas de financiamento da educação vigente em todas as escolas públicas brasileiras. Portanto, uma das políticas mais durável e a única que envia recursos diretos às escolas públicas.

Durante décadas, os gestores das escolas públicas brasileiras não desfrutavam de recursos e, para obtê-los, programavam bazar, rifas, gincanas, festas e contribuições espontâneas para administrar a escola. Os recursos do PDDE alteraram essa realidade; mesmo intensificando as funções do gestor escolar. Inúmeras escolas públicas desfrutaram uma “autonomia” relativa para a aquisição de recursos didáticos, material de consumo, melhorar a estrutura física, realizar reparos e promover ações para qualificar os processos de ensino e de aprendizagem e o desenvolvimento de atividades educacionais do projeto pedagógico.

Durante a vigência dessa política pública, ela sofreu inúmeras alterações que geraram ações que ampliou o volume de recursos, atendendo as políticas da

diversidade, possibilitando mais inclusão social e qualificando processos pedagógicos em escolas, que dispunham de equipes gestoras comprometidas com as causas da educação e preparadas para gerir a escola e todas as ações do PDDE.

No entanto, gerou um aumento considerável do trabalho a ser realizado pelos gestores, multiplicando-se as suas responsabilidades. Entre elas, pode-se afirmar: administrar diferentes contas, fazer orçamentos, elaborar planos de ação, fazer compras, prestar contas, e além de tudo isso, principalmente, mobilizar e envolver a comunidade escolar em todo esse processo. Necessita, portanto, de um apoio do órgão responsável por esse programa para orientação e ajuda na solução de entraves que as Unidades Executoras enfrentam na utilização desse recurso.

Outro aspecto evidenciado no contexto da prática do PDDE que fragiliza sua execução é a gestão macro do Programa no FNDE. Conforme dados coletados na auditoria realizada pela Controladoria Geral da União no FNDE, se faz necessário avaliar e acompanhar melhor a execução das ações dessa política.

Apenas no ano de 2012, e depois, com a crise financeira intensificada a partir de 2014, com a necessidade de cortes nos gastos, é que equipes do FNDE decidiram realizar alguns estudos para poder verificar as razões da baixa execução nas ações do PDDE. Entre os levantamentos realizados pelo FNDE, foi constatado que, muitas vezes, a falta de capacidade técnica dos gestores era uma das causas para o dinheiro ficar parado.

Na exploração do material, foi possível identificar a origem conceitual da auditoria, como uma ferramenta de monitoramento para diminuição dos conflitos de agência. Segundo Peters (2007). O conflito de agência existe desde que as empresas passaram a ser administradas por agentes distintos dos proprietários [...] há cerca de 100 anos. Por essa época, começou a ser delineado o conflito de agência, em que o agente recebe uma delegação de recursos [...] e tem, por dever dessa delegação, que gerenciar estes recursos mediante estratégias e ações para atingir objetivos [...] tudo isto mediante uma obrigação constante de prestação de contas.

A “obrigação contínua de prestação de contas”, a que se refere Peters denomina-se relação de *accountability* e demonstra o processo de contínua comprovação, por parte do agente, de que sua gestão está organizada de acordo

com as diretrizes anteriormente determinadas pelo principal, isto é, o agente precisa prestar contas de sua atuação a quem o fez a delegação e responde totalmente por todos os atos que realizar no exercício desse mandato.

A análise do processo histórico, da origem e do motivo pelo qual a auditoria se tornou uma importante e imprescindível atividade ao proprietário que delega um patrimônio à gestão de um terceiro, permitiu alcançar melhor entendimento sobre o conceito e o papel da auditoria a partir da teoria da agência.

Fundamentada na teoria da agência que o escritório do Auditor-Geral do Canadá (OAG) conceitua auditoria na forma *lato sensu* como “a ação independente de um terceiro sobre uma relação de *accountability*, objetivando expressar uma opinião ou emitir comentários e sugestões sobre como essa relação está sendo obedecida”. TCU (2011, p. 17). Na percepção da auditoria como um instrumento de governança para reduzir o conflito de agência, conclui que ela é um mecanismo do principal.

No setor público, o poder legislativo é quem representa os interesses do cidadão. Assim, é este poder que assume o papel de principal na relação de *accountability* que se estabelece entre o Estado e os gestores públicos, no qual nessa pesquisa são representados pela Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e o próprio Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O principal, ao executar uma delegação de recursos, procura na confirmação de um terceiro, independente, uma garantia de que tais recursos estão sendo administrados através de estratégias e ações cabíveis para alcançar os objetivos por eles acordados.

Com base nesse posicionamento da auditoria, neste trabalho foi avaliado como aperfeiçoar a aplicabilidade do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) na gestão escolar de forma ao melhor aproveitamento, utilizando-se dos instrumentos de controle da auditoria operacional.

Em análise da auditoria realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em especial no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e nas auditorias realizadas pelo FNDE, constatou-se a relevância dessa ferramenta de controle para demonstração de como o gestor

federal está atuando no seu papel de agente que tem como obrigação gerir de forma correta para que possa atingir os objetivos acordados.

O posicionamento do FNDE em acatar as recomendações das auditorias e realizar mecanismos que possam colocar em práticas essas recomendações, como o aprimoramento do monitoramento por meio do indicador IDEGES PDDE que classifica as Unidades Executoras em uma categoria de 0 a 10, bonificando as que atingiram nota máxima pela utilização correta do programa e analisando as que não conseguiram, orientando-as para a correta utilização dos recursos.

Como o FNDE não tem condições de um monitoramento individual com as Unidades Executoras se faz necessário procurar parcerias que possam ajudar na realização dessa tarefa. Outro ponto destacado nas orientações da auditoria observado pelo órgão gestor foi fortalecer a parceria com as Prefeituras e Secretarias de Educação.

Como observado nesta pesquisa, o Município de Simões Filho investiu na formação do Comitê Gestor que tem como objetivo monitorar e acompanhar as Unidades Executoras da aplicação dos recursos federais recebidos pelo FNDE, essa ação foi uma iniciativa do FNDE e do Comitê Gestor Estadual com o município na busca do fortalecimento dessa parceria. A implementação de um modelo de monitoramento nesses termos, permitiu ao FNDE ter uma visão mais gerencial da execução da política, possibilitando intervenções e avaliações mais assertivas e tempestivas.

Através da atuação do Comitê Gestor, foi levantado todas as situações das Unidades Executoras (UEXs) e feitas visitas *in loco*, bem como, uma estrutura de apoio técnico, jurídico, contábil e financeira às UEXs, pois o método aplicado na assessoria das UEXs, no acompanhamento, com levantamento diagnóstico e ação sobre as demandas de execução obedecendo as classificações econômicas de capital e custeio, vem reduzindo os equívocos cometidos no percurso da execução e prestação de contas.

No estudo, verificou-se que a Entidade Executora do Município de Simões Filho enfrenta dois entraves em relação a regularização dos colegiados junto ao cartório: a morosidade da análise e liberação das documentações e as taxas de custas e emolumentos dos atos registrais que são pagos pelos responsáveis do colegiado, os quais alegam não ter recurso próprio para tal. Se tratando de uma

Política Pública sem fins lucrativos, eles não recebem nenhum pagamento para administrá-la.

Por fim, concluiu-se que das 74 (setenta e quatro) Unidades Executoras do Município de Simões Filho só 24 (vinte e quatro) estão em situação ativa, utilizando o recurso do PDDE e 50 (cinquenta) se encontram em tramitação com o cartório, com o dinheiro da conta como o plano de ação pronto, mas impossibilitado de utilizar os recursos causando um prejuízo enorme a educação.

Nesta defesa, apresenta-se um produto que tem como objetivo elaborar uma Proposta de Projeto de Lei nº. XX, de 2023 que isenta do pagamento de custas e emolumentos os atos registraes de interesse das Unidades Executoras.

Tal constatação aponta para a demanda de outros estudos de mesma natureza a fim de verificar, em outros ambientes municipais, que situações distintas, estão presentes a despeito do controle institucional executado pelo FNDE, o que também remete á imprescindível parceria com as Entidades Executoras, tanto na esfera municipal quanto na estadual, o que representa hoje um aliado para a melhor aplicabilidade do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) nas escolas. Infere-se ainda que o monitoramento função do FNDE, e na sua participação, no que se refere aos interesses do capital e as necessidades da sociedade, igualmente de fiscalização, podem ser melhor explorados em trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. *In*: ADRIÃO, Theresa. PORTELA, Romualdo de O. (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007. p. 63-71.
- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 98, p. 253-267, 2007. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000100013>.
- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. **Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007a. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/473>. Acesso em: 12 out. 2021.
- ALTOUNIAN, Cláudio Sariam. **Gestão e governança pública para resultados uma visão prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- ARAGÃO, Cecília Vescovi. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 48, n. 3, p. 104-132, 1997.
- ARANHA, Maria de Lúcia de Arruda. **História da Educação e da Pedagogia: geral e Brasil**. 3.ed. São Paulo: Moderna, 2006.
- ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. **Auditoria Contábil: Enfoque teórico, normativo e prática**. São Paulo, 2008.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes. **Os Fundos Públicos no Financiamento da Educação - o caso FUNDEB**: justiça social, equívoco político ou estratégia neoliberal? 2004. Tese. (Doutorado em Política e Organização da Educação Básica I e II) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- ATTIE, William. **Auditoria: conceitos e aplicações**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- BARBOSA, F. H.; BARBOSA, A. L. N. de H. O sistema tributário no Brasil: reformas e mudanças. *In*: AVARTE, P. R.; BIDERMAN, C. **Economia do Setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 290-317.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Análise de conteúdo. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2016.
- BARROSO, J. O Estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada a autonomia construída. *In*: BARROSO, João (org.). **O estudo da escola**. Porto: Porto, 1996.

BATISTA, Daniel Cenhard. **Manual de controle e auditoria**: com ênfase na gestão de recursos públicos. São Paulo: Saraiva, 2011.

BATISTA, Pablo Aguiar Castro. **Descentralização Financeira para as Escolas de Educação Básica Pública: uma análise do PDDE na escola estadual cidade modelo no período de 2012 a 2015**. 2018. Dissertação (Mestrado em Estudos Transdisciplinares em Educação Básica) – Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

BAUER, Martin W., GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto**: imagem e som: um manual prático. Tradução Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. 516 p.

BORGES, Valdir. **A reconstrução de uma ética pedagógica libertadora à luz de Paulo Freire**. 1. ed. Curitiba, PR: CRV, 2013.

BOTELHO, Milton Mendes. **Manual de controle interno**: teoria & prática. 3. ed. 2014.

BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n. 2, p. 5-35, abr./jun. 2002.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. A auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2900, 10 jun, 2011. ISSN 1518-4862. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/19318>. Acesso em: 20 nov.2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências- Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

_____. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF: 1971.

_____. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências**. Brasília, 2009

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação PNE. Brasília, DF: Subchefia Para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 06 jul. 2021.

_____. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968**. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras

providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo. Brasília, 1968.

_____. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Subchefia Para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394compilado.htm. Acesso em: 06 jul. 2021.

_____. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Orientações para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços com recursos do PDDE**. Brasília: MEC/FNDE, 2011b.

_____. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995. Institui o PDDE e dá outras providências**. Brasília: MEC/FNDE, 1995.

_____. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 19 de 15 de maio de 2008. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao PDDE, e dá outras providências**. Brasília: MEC/FNDE, 2008b.

_____. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009**. Brasília: MEC/FNDE, 2013.

_____. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 15, de 10 de julho de 2014. Dispõe sobre as prestações de contas das entidades beneficiadas pelo PDDE e suas ações agregadas**. Brasília: MEC/FNDE, 2014b.

_____. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 8, de 16 de dezembro de 2016. Altera as Resoluções n.º 10, de 18 de abril de 2013, e 16, de 9 de dezembro de 2015, e dá outras providências**. Brasília: MEC/FNDE, 2016b.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007.

_____. Ministério da Educação. **Relatório nº201902278 – Avaliação da Execução de Programa de Governo – Programa Dinheiro Direto na Escola**. Brasília: MEC, 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 144, de 10 de julho de 2000. Aprova o manual de auditoria de natureza operacional do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 2000. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/PORTN/20100707/PRT2000-144.doc>. Acesso em: 4 ago.2022.

_____. Tribunal de Contas da União. **Auditoria governamental / Tribunal de Contas da União**; Conteudistas: Antonio Alves de Carvalho Neto, Carlos Alberto

Sampaio de Freitas, Ismar Barbosa Cruz, Luiz Akutsu; Coordenador: Antonio Alves de Carvalho Neto. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2011.

CARDOSO, José Carlos Martins. **O PPDE como Instrumento de Democratização da Gestão Escolar no Pará**. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria e Controle Interno na Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993

CROSSO, Camila. AZZI, Diego; BOCK, Renato. **Banco Mundial em Foco: um ensaio sobre sua atuação na educação brasileira e na América Latina**. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://docslide.com.br/download/link/banco-mundial-em-foco-0-impacto-do-banco-mundial-nas-politicas-de-educacao>. Acesso em: 18 mar. 2022.

CRUZ, F. **Auditoria e Controladoria**. 3 ed. atualizada. Florianópolis: CAPES, 2016.

CURY, C. R. J.; REIS, M.; ZANARDI, T. A. C. **Base Nacional Comum Nacional**. São Paulo: Cortez, 2018.

DI PIERRO, Maria Clara; JOIA, Orlando; RIBEIRO, Vera Masagão. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 58-77, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso: 4 jul. 2020.

DOURADO, L. F. Política e Gestão da Educação Básica no Brasil; limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, 2007.

EGLUCE, Maria Beatriz Moreira. O novo ordenamento constitucional legal e institucional e a educação. *In*: SEMINÁRIO A NOVA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E O MUNICÍPIO, 1990. Porto Alegre. **Anais [...]** 1990.

FARENZENA, Nalú. Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil. **RBPAE**, v. 26, n. 2, p. 237-265, maio-ago. 2010.

FARENZENA, Nalú. **Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)**. 2001. Tese. (Doutorado em Educação) – Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

FARENZENA, Nalú. Nas pegadas do salário-educação: um olhar sobre sua repartição entre esferas de governo. **Textura**, v. 19, n. 40, maio-ago. 2017.

FARENZENA, Nalú. Relações intergovernamentais nas políticas de educação básica no Brasil: a assistência da União aos governos subnacionais em foco. **Revista Uruguaya de Ciência Política**, Montevideu, v. 21, n. 1, p. 183-202, 2012.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: 1986.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FRANÇA, Magna. **Gestão e financiamento da educação: o que mudou na escola?** Natal: EDUFRN, 2005.

FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto. **Auditoria contábil: normas de auditoria, procedimentos e papéis de trabalho, programas de auditoria e relatórios de auditoria**, 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FRARE, Irineu Rodrigues. **Estrutura e cultura na mudança das instituições: um estudo sobre a complexidade do processo de desenvolvimento institucional - o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. 2006. Dissertação. (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006.

FREIRE, Paulo. **Educação e atualidade brasileira**. 3. ed. São Paulo: Cortêz e IPF, 2003.

_____. **Educação como prática da liberdade**. 30. ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2007.

_____. **Pedagogia do oprimido**. 42. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação: um estudo introdutório**. São Paulo: Cortez, 2001.

GENTILI, Pablo A. A. O discurso da qualidade como nova retórica conservadora no campo educacional. *In*: GENTILI; Pablo A.A.; SILVA, Tomaz Tadeu da Silva (orgs.). **Neoliberalismo. Qualidade total e educação**. Petrópolis: Vozes, 2001.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMES, Marcelo Barros. Auditoria de Desempenho Governamental e o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 53, n. 2, p. 36-78, abr./jun. 2002.

GOUVÊA, Gilda Figueiredo Portugal. Um salto para o presente: a educação básica no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 1, p. 12-21, jan.-mar. 2000.

HEGENBERG, L. **Etapas da investigação científica: leis, teorias, método**. São

Paulo: EPU, 1976.

_____. INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **Implementation guidelines for performance auditing (ISSAI 3000)**. Viena: INTOSAI, 2004. Disponível em: [http://www.issai.org/media\(879,1033\)/ISSAI_3000E.pdf](http://www.issai.org/media(879,1033)/ISSAI_3000E.pdf). Acesso em: 01 jul. 2022.

_____. INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions. **Tradução do Tribunal de Contas da União**. Salvador: TCE/BA, 1995.

_____. INTOSAI. Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Comitê de Normas Profissionais. ISSAI 300: **Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional. Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional**. 2016. Disponível em: [file:///C:/Users/Simone%20Evangelista/Downloads/ISSAI_300_Principios%20Fundamentais%20de%20Auditoria%20Operacional%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Simone%20Evangelista/Downloads/ISSAI_300_Principios%20Fundamentais%20de%20Auditoria%20Operacional%20(2).pdf) Acesso em: 12 ago. 2022.

JANNUZZI, P. M., MIRANDA, W. L., SILVA, D. S. G. da. Análise Multicritério e Tomada de Decisão em Políticas Públicas: Aspectos Metodológicos, Aplicativo Operacional e Aplicações. **Revista Informática Pública**. Belo Horizonte, 2009.

KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças. **Gestão pública: planejamento, processos, sistema de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LAS HERAS, José Maria. **Estado eficaz**. 1. ed. Buenos Aires: Osmar Buyatti, 2003. 224 p.

LEITE, F. H. C. Metodologia científica. *In*: LEITE, F. H. C.; SAKAGUTI, S. T. **Metodologia Científica/ Estatística II**. Dourados-MS: UNIGRAN, 2009.

LISWEB - **Instrução Normativa SFC nº 1 de 06/04/2001**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=75181>. Acesso em: 01 dez.2021.

MACHADO, Maria Margarida de. **A trajetória da EJA na década de 90: políticas públicas sendo substituídas por "solidariedade"**. Disponível em: http://forumeja.org.br/gt18/files/MACHADO.pdf_2_0.pdf Acesso em: 04 jul. 2008.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. 20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 5, 2015.

_____. **Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna Governamental do Poder Executivo Federal**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44968>. Acesso em: 01 dez. 2021.

_____. Coordenadoria de Auditoria; Secretaria de Controle Interno; Conselho Nacional de Justiça, Organizadores: Salatiel Gomes dos Santos; Antônio Daniel

Ribeiro Filho. **Manual de Procedimentos de Auditoria**. Brasília: Secretaria de Controle Interno/CNJ, 2014. https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/lai/auditoria/ciset/manuais-normativos-e-pop/manual_orient_tecnica_atividade_auditoria_interna_governamental.pdf Acesso em: 02 set. 2014.

MENEZES, Raul Miranda. Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira. **Em Aberto**, Brasília, DF, v.18, n. 74, 2001.

MICHEL, M. H. **Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos**. 3. ed. São Paulo: [s.n.], 2015.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

MORAES, Roque; GALIAZZI, Maria do C. **Análise Textual Discursiva**. Ijuí: Unijuí, 2005.

NASCIMENTO, R. S. A Auditoria como instrumento de controle e de avaliação das organizações: estudo de caso envolvendo o fundo de recuperação do estado do Espírito Santo (FUNRES) com base na auditoria operacional. **Revista do Tribunal de Contas**, Brasília, v. 33, n. 92, abr.-jun. 2002

_____. **Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores. ISSAI 100: Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público**. Tribunal de Contas da União - TCU, 2013. Disponível em: file:///C:/Users/Simone%20Evangelista/Downloads/ISSAI_100_Portugu_s%20-%20Vers_o%20final%20-%20julho2017.pdf Acesso em: 13.ago.2022.

_____. OAG – Office of the Auditor General of Canada. **Auditoria de eficiência – guia de auditoria** – parte 1. 1993. Trad. Curso de Francês Lê Lyceé.1. ed. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 1995b. 28 p.

OLIVEIRA, Cleiton de. Algumas observações sobre o financiamento do ensino. *In*: MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Silvia Simões (org.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 129-142.

OLIVEIRA, L. C. da S. **Auditoria operacional**. Goiânia, 2008. Disponível em: https://ccontabeis.face.ufg.br/up/158/o/auditoria_operacional.pdf Acesso em: 27abr. 2019.

OLIVEIRA, Marcia Lucas de. **Financiamento do Programa Mais Educação no Município de São Gonçalo nos anos 2010, 2011 e 2012**. 2018. Dissertação. (Mestrado em Processos Formativos e Desiguais Sociais) – Pós-Graduação em Educação – Processos Formativos e Desigualdades Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2018.

OLIVEIRA, R. V. de. **Auditoria operacional: uma nova ótica dos tribunais de contas**

auditarem a gestão pública, sob o prisma da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, e o desafio de sua consolidação no TCE/RJ. 2008. Dissertação. (Mestrado em Administração Pública)- Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

PALMA FILHO, João Cardoso. **Política educacional brasileira: educação brasileira numa década de incerteza (1990-2000): avanços e retrocessos.** São Paulo: Cte, 2005.

PERONI, V. M. V. e ADRIÃO, T. **Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?** Brasília: Editora INEP/MEC, 2007.

PERONI, V. M. V. **Política Educacional e Papel do Estado: no Brasil dos anos 1990.** São Paulo: Xamã, 1990.

PERONI, V. M. V. **O Programa Dinheiro Direto na Escola no Contexto de Mudança na Configuração do Estado.** Curitiba: Ed. da UFPR, 2006.

PIMENTA, C. A. M.; ALVES, C. P. (orgs.). **Políticas públicas e Desenvolvimento Regional.** Campina Grande: EDUEPB, 2010.

PINHEIRO, Iara Ferreira. **Programa Dinheiro Direto Na Escola (PDDE) – implicações na gestão, no financiamento e na qualidade do desempenho da Educação Básica: Estudo de Caso – modalidade Tempo Integral.** 83 f. 2012. Dissertação. (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012. Disponível em: <http://mestrado.caeduffj.net/wp-content/uploads/2017/08/IARA-FERREIRA-PINHEIRO.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas.** Brasília: Plano-INEP, 2000.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Verdades e mentiras sobre o financiamento da educação. *In:* CASSIO, F. (org.). **Educação contra a barbárie: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar.** São Paulo: Boitempo, 2019.

POLLITT, Christopher *et al.* **Performance or Compliance? Performance Audit and Public management in Five Countries.** Oxford: Oxford University Press: Addison-Wesley, 1999.

POWER, S. WHITTY, G. Mercados Educacionais e a Comunidade. **Educ. Soc.,** Campinas, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/BTZDpqnKDyQy3xgzX7qVrcq/?lang=pt>. Acesso em: 22 ago. 2022.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. *In:* BEUREN, Ilse Maria. (org). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

REIS, Heraldo da Costa. - Auditoria Governamental: Uma visão da qualidade. **Revista de Administração Municipal. Instituto Brasileiro de Administração.** Rio de Janeiro, v. 40, n. 209, p. 53-64, out./dez.1993.

REIS, Antônio Claudio Andrade dos. **O FNDE e os recursos públicos da educação básica, suas formas de controle e intervenção:** o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no Estado do Pará. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

_____. RUEDIGER, Marco Aurélio. O FNDE e o desafio do fortalecimento institucional. *Gestão Pública. Caderno FGV projetos*, v. 2, n. 6, p. 14-17, ago. 2008.

SANDER, Benno. **Políticas públicas e gestão democrática da educação.** Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil:** genealogia do conhecimento. Brasília: Liber Livro, 2007a.

SANTANA, Kátia de Cássia. **Efeitos do Programa Dinheiro Direto na Escola na gestão escolar.** 193 f. 2011. Dissertação. (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2011.

Disponível em:

<https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/3422/1/texto%20completo.pdf>. Acesso em: 12 ago.2022.

SANTOS, I. M. Política de financiamento da educação e participação da comunidade na gestão da escola. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, 2006. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/18887>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SAVIANI, Demerval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano 20, n. 69, p. 119-136, dez, 1999.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico.** 24.ed. São Paulo: Cortez, 2016.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional.** 4. ed. RJ: Lamparina, 2011.

SILVA, Carmem Sílvia Bissoli da; MACHADO, Lourdes Marcelino (org.). **Nova LDB: trajetória para a cidadania?** São Paulo: Arte & Ciência, 1998.

SILVA FILHO, Geraldo Pereira da. **A gestão financeira na escola pública do Distrito Federal: avanços ou contradições?** 2019. Dissertação. (Mestrado em Educação na área de Escola, Aprendizagem, Ação Pedagógica e Subjetividade na Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SILVA, E. L.; Menezes, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de**

dissertação. 4. ed. Florianópolis, 2005.

SILVA, Elderson Ferreira da. **Controladoria na Administração Pública: Manual prático para implantação.** São Paulo: Atlas, 2013.

SILVA, Manoel Gonçalves da. **Controle Interno. Rio de Janeiro:** Ed. Abril, 2011.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2005.

TCE/BA - Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Manual de Auditoria Governamental.** Salvador, 2017. Disponível em:
https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/_audit_2017/files/assets/basic-html/index.html#4 . Acesso em: 05 set.2021.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação para a democracia:** introdução à administração educacional. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

VELLOSO, Jacques. Políticas do MEC e recursos para o ensino no governo Collor. **Educação & Sociedade**, n. 42, p. 256-267, ago. 1992.

APÊNDICE A - PROJETO DE LEI Nº , DE 2023**PROJETO DE LEI Nº , DE 2023**

A fim de isentar do pagamento de custas e emolumentos os atos registrais de interesse das Unidades Executoras (UExs).

Autora: Simone Evangelista Cardoso,

JUSTIFICAÇÃO

As Unidades Executoras (UExs) exercem papel de elevado cunho social. Nesse sentido, promovem a qualidade educacional nas escolas do município.

O objetivo é oferecer um alívio financeiro para essas entidades, considerando importante isentá-las do pagamento de custas e emolumentos relativamente aos seus atos registrais, certos de que esse pequeno gesto poderá contribuir para torná-las mais robustas e aptas a desempenharem o seu louvável papel perante a comunidade.

Busca-se com o produto retirar esse ônus dos responsáveis das unidades executoras que são entidades sem fins lucrativos.

Ocorre que, as unidades executoras exercem papel de elevado cunho social. Nesse sentido, promovem a interação com a comunidade escolar, atuam como mediadoras entre os recursos federais, esclarecendo sobre regramentos de gestão participativa e controle social, sempre na busca de obter melhorias para a educação. Além disso, mostram-se instrumentos que viabilizam a união de forças para reivindicar direitos.

Apesar dessa indiscutível relevância social e contribuição que têm para a promoção de uma educação de qualidade, essas entidades, na imensa maioria das vezes, funcionam na base de poucos recursos financeiros e, ainda assim, se veem legalmente obrigadas a praticarem diversos atos no cartório, o que implica seguidamente o pagamento de emolumentos, mingando ainda mais esses escassos recursos de que dispõem.

Não resta dúvida de que essas e outras dificuldades econômicas acabam por acarretar, no mais das vezes, a não execução do programa por essas unidades executoras, gerando um prejuízo a comunidade escolar.

Simões filho,