



**Centro Universitário Fametro UNIFAMETRO**  
Curso de Ciências Contábeis.

**MÁBIA TEREZA MATOS SOUZA**

Aplicabilidade, controle e equilíbrio financeiro e orçamentário da gestão pública, com ênfase na viabilização dos recursos destinados aos programas PDDE, PNAE e PNATE para a Prefeitura Municipal de Caucaia, no ano de 2015 a 2019.

**FORTALEZA,  
2020**

**MÁBIA TEREZA MATOS SOUZA**

Aplicabilidade, controle e equilíbrio financeiro e orçamentário da gestão pública, com ênfase na viabilização dos recursos destinados aos programas PDDE, PNAE e PNATE para a Prefeitura Municipal de Caucaia, no ano de 2015 a 2019.

**FORTALEZA,**

**2020**

## MÁBIA TEREZA MATOS SOUZA

Aplicabilidade, controle e equilíbrio financeiro e orçamentário da gestão pública, com ênfase na viabilização dos recursos destinados aos programas PDDE, PNAE e PNATE para a Prefeitura Municipal de Caucaia, no ano de 2015 a 2019.

Esse artigo científico tem como requisito para obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Contábeis do Centro Universitário Fametro UNIFAMETRO. Tendo sido aprovada pela banca examinadora composta pelos professores abaixo.

### BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>o</sup> Liliana Farias Lacerda.  
Orientadora – Centro Universitário Fametro UNIFAMETRO.

---

Prof.<sup>o</sup>: José Maria Alexandre Silva  
Membro – Centro Universitário Fametro UNIFAMETRO.

---

Prof.<sup>o</sup>: Aline da Rocha Xavier  
Membro – Centro Universitário Fametro UNIFAMETRO.

## Sumário

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 REFERENCIAL TEÓRICO .....	8
2.1 Contabilidade Governamental .....	8
2.2 Controle na Administração Pública.....	9
2.2 Descrição dos Programas .....	12
2.3 Avanço dos programas .....	16
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	16
4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS .....	17
4.1 Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) .....	18
4.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) .....	19
4.3 O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).....	20
5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	22
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	23

Aplicabilidade, controle e equilíbrio financeiro e orçamentário da gestão pública, com ênfase na viabilização dos recursos destinados aos programas PDDE, PNAE e PNATE para a Prefeitura Municipal de Caucaia, no ano de 2015 a 2019.

**Mábia Tereza Matos Souza<sup>1</sup>**  
**Liliana Farias Lacerda<sup>2</sup>**

## **RESUMO**

Este artigo explorou os programas PDDE, PNAE e PNATE criados pelo Ministério da Educação, voltados a educação básica, com o objetivo de analisar a administração dos recursos de acordo com receitas, despesas e o equilíbrio na destinação para que aconteça uma qualidade não somente de ensino, como também da estrutura das escolas, transporte de qualidade aos alunos que moram distante das unidades e alimentação acompanhada por profissionais da área no período de 2015 a 2019. O objetivo da pesquisa foi analisar se os repasses do Governo Federal para os programas da educação básica das escolas da Prefeitura Municipal de Caucaia-CE são fiscalizados e acompanhados adequadamente na execução orçamentária e financeira. Este estudo trata-se de caráter descritivo, análise documental e bibliográfica e de pesquisa qualitativa. Os recursos destinados as escolas variam de acordo com a quantidade de matrículas realizadas, o financiamento é fiscalizado através do FNDE, TCU e CGU. De modo que os repasses do Governo Federal para os programas da educação básica das escolas da Prefeitura Municipal de Caucaia-CE sejam fiscalizados e acompanhados adequadamente nas unidades de ensino. O governo após mudar a forma de política de descentralização tem alcançado um maior número de comunidades e gerado renda as famílias. A Conclusão dessa pesquisa mostra que de fato a uma grande dificuldade na gestão da (UEX), pois há uma deficiência de profissionais capacitados, o que dificulta no controle e equilíbrio das demandas necessárias para manter os recursos dessas escolas de forma eficiente.

**Palavra-chave:** Ministério da Educação, recursos, governo.

---

<sup>1</sup>Graduando do Curso de Ciências Contábeis do Centro Universitário Fametro; Unifametro;  
E-mail: [mabiasouza@icloud.com](mailto:mabiasouza@icloud.com)

<sup>2</sup>Professora Orientadora do Curso de Ciências Contábeis do Centro Universitário Fametro.  
Unifametro:  
E-mail: [liliana.lacerda@professor.unifametro.edu.br](mailto:liliana.lacerda@professor.unifametro.edu.br)

## 1 INTRODUÇÃO

Os programas foram elaborados pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) com o intuito que as escolas públicas possam desenvolver suas atividades com melhores condições para seu desempenho, e é executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que abrange inclusive outros programas da educação básica e obteve um grande crescimento pelas normas utilizadas dentro da sua estrutura, outros órgãos fiscalizadores são o Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

A análise ocorreu após ser observado que os valores repassados aos programas citados, representam uma quantia significativa para os cofres públicos, que a Lei Orçamentária Anual do ano de 2019, mostra os fundos destinados para os programas como o PNAE uma quantia de R\$ 3,97 bilhões, para o PNATE o repasse de R\$ 697 milhões e já o PDDE um repasse de R\$ 318 milhões, rendimentos bem expressivos dentro de uma gestão de governo.

De acordo com FIGUEIREDO e SANTOS (2013) a administração dos recursos da gestão pública, tem causado uma grande inquietação por parte dos gestores, pois os recursos públicos voltados para esses fundos tiveram um grande aumento na demanda e sofreram alterações para que ocorra de forma mais transparente, a participação do cidadão é fundamental, para que eles possam entender as informações transmitidas pelo governo, isso ajuda no combate a corrupção e também mostra se a utilização do recurso está satisfazendo interesses coletivos.

Essa função de fiscalizar os recursos repassados para Estados e municípios, tem enfrentado grandes dificuldades, pois nem todos os órgãos que tem convênios com a União, possuem uma estrutura adequada para que a fiscalização seja feita de forma eficiente.

Apesar de toda a melhoria, foi constatado que a burocratização também é uma grande problemática sofrida pelos técnicos que operam o processo, pois o sistema apresenta algumas deficiências e as escolas dependem dos retornos dos setores encarregados para a deliberação de como será aplicado o valor da verba.

De acordo com FNDE (2012, p. 9) Para solucionar as dificuldades

relacionadas às prestações de contas pendentes de análise, iniciou-se os procedimentos necessários à transcrição dos dados dessas contas para o SiGPC, que proporcionará os mesmos parâmetros de análise definidos no Contas Online, em face da visão inovadora do processo de prestar contas. O controle excedente FNDE dentro das localidades que abrange, tem mostrado um cenário desfavorável, pois os programas de governo e seus mecanismos de gerência estão sendo penalizados pela falta de qualificação técnica dos profissionais que manuseiam o Sistema de Gestão de Prestação de Conta (SiGPC), isso tem afetado a prestação de contas dos municípios, estados e distritos com os órgãos fiscalizadores e gerado inadimplências, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) mostra indícios de irregularidades e suposta fraude nas aplicações dos recursos.

Diante desse contexto, o governo tem buscado melhorar as plataformas de acesso para os procedimentos sejam feitos de forma mais eficaz, para fiscalização e acompanhamento dos repasses à educação das escolas públicas destinados aos programas PDDE, PNAE e PNATE. Para que todos tenham a transparência nas informações e a gestão possa ter mais segurança na aplicabilidade dos recursos. Seguindo esse raciocínio este estudo buscou abordar a seguinte questão: Se os repasses do Governo Federal para os programas da educação básica das escolas da Prefeitura Municipal de Caucaia-CE são fiscalizados e acompanhados adequadamente na execução orçamentária e financeira.

Portanto o objetivo geral dessa pesquisa propõe verificar a aplicabilidade do controle da verba repassada pelo governo federal aos programas ligados a educação básica das escolas da Prefeitura Municipal de Caucaia no Estado do Ceará. Visando alcançar o objetivo dessa pesquisa, tem-se como objetivos específicos: (I) Identificar os procedimentos necessários para prestação de conta dos programas de financiamento da educação básica, (II) Verificar a administração do governo enquanto gestor e controlador dos recursos e, (III) Analisar qual metodologia aplicada para o repasse da quantia destinada para as escolas que manuseiam essa verba.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta pesquisa tem como objetivo introduzir os principais conceitos de Contabilidade Governamental, controle na administração pública, e descrição dos programas destinados à educação básica.

O intuito da Contabilidade Governamental no âmbito público é viabilizar dados com resultados obtidos no departamento financeiro, orçamentário e físico do patrimônio de esfera pública e suas modificações, no método utilizado para de tomada de decisão, prestação de contas e o necessário auxílio do controle social.

### 2.1 Contabilidade Governamental

A contabilidade governamental segundo LIVERO (2016) é uma ramificação da ciência contábil no modo de gerar as informações, as normas e os princípios voltados ao controle patrimonial de entidades do setor público.

O setor público no país, tem atravessado uma série de desafios para conseguir atender as necessidades da população através de recursos enviados para os municípios, estados e distritos e com isso seja capaz de mudar a realidade dos locais que recebem o benefício.

A educação básica do Brasil dedica-se para suprir as deficiências das escolas do país, ao que se descreve a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996;

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de: II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

No Estado do Ceará os municípios tem buscado formas de se coordenar os programas com mais eficácia, procurando aplicar as verbas de modo compatível com a carência das instituições. Nos anos de 2015 a 2019 o município de Caucaia tem recebido essas ações orçamentárias, mais de 130 escolas atendidas e mais de 50.000 mil alunos beneficiados, através dos programas de governo.



Mas é interessante observar na literatura a complexidade do cenário municipal no país, devido à diversidade de comportamentos sociais, econômicos e demográficos e, em razão disso, as dificuldades para a definição de parâmetros de implementação de políticas públicas. (KRAWCZYK, 2008).

O controle interno compreende todos os meios planejados numa empresa para dirigir, restringir, governar e conferir suas várias atividades com o propósito de fazer cumprir os seus objetivos. Os meios de controle incluem, mas não se limitam a: forma de organizações, políticas, sistemas, procedimentos, instruções, padrões, comitês, plano de contas, estimativas, orçamentos, inventários, relatórios, registros, métodos, projetos, segregação de funções, sistema de autorização e aprovação, conciliação, análise, custódia, arquivo, formulários, manuais de procedimentos, treinamento, carta de fiança, etc. (ATTIE, 2011, p. 190)

Esses aspectos são resultados de um controle na rotina escolar de cada colégio, embora que ainda tenha limitações na administração dos recursos, faltando um pouco mais de liberdade na tomada de decisões, pois muitas vezes a realidade vivida nas escolas que recebem o fundo tem necessidades que não são vistas pelos órgãos que repassam a verba, muitas unidades se desdobram para poder atender as demandas que são dadas como prioridades.

## 2.2 Controle na Administração Pública

Nesse sentido, ainda que o valor repassado pelo governo seja insuficiente para arcar com todas as necessidades escolar, esses programas trouxeram benfeitorias na rotina educacional, atingiu um maior número de instituições de atendidas, o PNAE por exemplo, mudou a vida de muitas famílias que utilizam a alimentação que é fornecida na escola como o único alimento do dia para seus filhos, o PNATE para uma maior tranquilidade no transporte oferecido, PDDE com uma melhor estrutura de ensino, dentre outros.

Criado em 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem por finalidade prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com conseqüente elevação do desempenho escolar. Também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar (BRASIL, MEC, FNDE, 2017a).

De acordo com a Lei nº 10.880 (BRASIL, 2004) que institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE,

Art. 2º Fica instituído o Programa, no âmbito do Ministério da Educação, a ser executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, com o objetivo de oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, observadas as disposições desta Lei.

O sistema político tem criado uma série de programas para atender a educação básica, desde merenda escolar, construção de novas unidades, transporte, benfeitoria na estrutura de ensino, atendimento com profissionais especializados para crianças com deficiências, então a gestão tem disponibilizado várias assistências para oferecer suporte aos estudantes. Deve-se entender que todos os recursos financiados pelo Ministério da Educação fazem parte do Orçamento Público de governo, estão inclusos no Plano Plurianual, com base nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, com uma previsão de arrecadação de receita e uma fixação de despesa.

De acordo com a Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 apresenta determinadas normas para direito financeiro a ordenação de controle do orçamento público;

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade. § 1º Integração a Lei de Orçamento: III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação; IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: § 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis. § 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro: I - as receitas nele arrecadadas; II - as despesas nele legalmente empenhadas.

A prestação de contas desses programas com os órgãos responsáveis como; a Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que prevê a Constituição;

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

Conforme FARENZENA (2010) a prestação de contas com transparência traz à gestão maior facilidade no controle dos recursos, pois são muitos obstáculos, muitas entidades envolvidas para que o programa possa ser executado de forma hábil, a ligação com o modo *accountability*, um modelo que expõe com mais clareza a ética, a responsabilidade dos governantes e transparência, de modo que as medidas tomadas sejam eficaz no combate a corrupção.

Com o crescimento das atividades de acordo com o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) a demanda para análise aumentou, se fez necessário buscar alternativas que facilitassem o processo, dessa maneira ocorrem mudanças, todo o procedimento se tornou por meio eletrônico, as entregas de prestação de contas e análise, para que as entidades pudessem receber novos fundos no exercício seguinte sem pendências do ano anterior.

Por este motivo a fiscalização desses financiamentos tem sido intensa, para que os prejuízos sejam cada vez menor, na verdade o foco é que com isso seja igual a zero qualquer falha no processo e destinação do recurso.

A parte que opera o sistema dentro dos estados e municípios ligados as Secretárias de Educação do Estado e Prefeituras na aplicação dos recursos e inclusive com a participação social, são os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O FUNDEB foi implementado em 1996, para atuar no acompanhamento a

aplicabilidade dos fundos nas escolas e na valorização dos profissionais da educação, mediante a Lei nº 9.424;

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar: (Vide ADI 1627) I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério; II - o estímulo ao trabalho em sala de aula; III - a melhoria da qualidade do ensino. Art. 14. A União desenvolverá política de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino, acesso e permanência na escolapromovidos pelas unidades federadas, em especial aquelas voltadas às crianças e adolescentes em situação de risco social. § 1º O montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada, em 90% (noventa por cento) de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 10.832, de 29.12.2003). II – Quota Estadual e Municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental. (Redação dada pela Lei nº 10.832, de 29.12.2003).

A presença da sociedade na participação do processo desses programas tem sido significativa, pois a comunidade tem se preocupado onde está sendo aplicados os recurso envidado pelo governo, o conselho administrativo das escolas, gradativamente obtendo um número maior de contratados locais, gerando empregos, renda e melhoria nas decisões tomadas para utilização dos valores.

## 2.2 Descrição dos Programas

O Programa Nacional de merenda escolar (PNAE) criado em 1955, denominado na época de Campanha da Merenda Escolar, pelo decreto 37.106, que tem em sua descrição a melhoria nos alimentos, aplicar medidas para que custo dos produtos sejam acessíveis, que o controle adequado evite desperdício e que se obtenha através do recurso um incentivo as escolas públicas e particulares.

Segundo a Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009 na gestão do Presidente da República Luiz InácioLula da Silva, discorre acerca da introdução da educação alimentar no processo de aprendizagem, desenvolvimento hábitos saudáveis, a alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do

Estado e será promovida e incentivada com vistas no atendimento das diretrizes estabelecidas nesta Lei (2009).

O PNAE tem muitas décadas de atuação é conhecido mundialmente e apontado como o maior programa de suplementação da América Latina, a quantidade de alunos beneficiados e o investimento destinado ao programa tem mostrado o comprometimento dos governantes.

O repasse do valor que o FNDE financia aos municípios é baseado no número de crianças matriculas nas instituições de ensino.

RIBEIRO e BROCH (2013) observa, que o programa foi criado também com o intuito de ser uma renda para os trabalhadores rurais próximos aos locais que recebem os recursos, o reconhecimento dos pequenos produtores na agricultura familiar, tem sido um grande avanço no programa, pois muitas famílias estão sendo beneficiadas através desse sistema de alimentação escolar.

O Programa de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), é outro benefício do FNDE e foi constituído no ano de 2004 pela Lei de nº 10.880, tem como finalidade oferecer transporte ao alunos da zona rural, de forma que eles não sejam excluídos do acesso à educação, em razão de que muitos deles tinham dificuldades de chegar ao local pela distância.

Art. 2º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE, no âmbito do Ministério da Educação, a ser executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, com o objetivo de oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, observadas as disposições desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.947, de 2009)

A criação da lei foi expressar a obrigação do governo com os alunos, ter responsabilidade com Estados e Municípios, possuir competência para administrar o programa de modo transparente.

De acordo com SILVA e YAMASHITA (2010) o transporte escolar possibilitou os usuários da zona rural, pois os alunos da zona urbana têm mais opções pra chegar à escola, essa atenção as necessidades rurais, foi um grande marco do governo federal.

Quando surgiu o PNATE a distribuição dos recursos era de forma democrática, o mesmo valor a todos que fazer parte do financiamento, em 2008 foi alterado, e com isso os recursos são enviados de acordo com a necessidade do local.

Mediante Resolução do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação o recurso era liberado de acordo com a Lei Orçamentária anual, no valor de R\$ 76,00 após o primeiro ano de exercício do programa, em 2005 o benefício por aluno passou a ser R\$ 80,00, no ano de 2019 o valor já chega em média R\$159,00, atendendo 5.574 entre municípios e estados, quantidades de alunos que participam mais de 4 milhões, a fiscalização do programa tem muitas barreiras, pois envolve serviços de empresas terceirizadas, existem ainda, algumas variáveis, como a maior frequência de manutenções nos veículos em algumas localidades, todas essas situações caracterizam o programa, com isso o município tem que aplicar métodos para que o fundo seja utilizado de forma prudente.

A execução desses programas tem ajudado muito os estudantes a uma melhor educação básica, ter acesso alimentação de qualidade junto a profissionais da área de nutrição, transporte para alunos que tinham que acordar muitas vezes de madrugada para poder chegar aos locais de ensino, o governo federal tem buscado melhorar cada vez mais a educação básica.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), teve início no ano de 1995 mediante a Resolução 12, de 10 de maio de 1995 e faz parte do FNDE, tem como objetivo melhorar a infraestrutura das escolas de ensino, o programa abrange a autonomia de gestão financeira, participação da comunidade nas instituições, descentralização dos recursos para que o conselho possa tomar decisões de acordo com a necessidade da escola, a lei nº 9.394/96 expressa que:

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; (Redação dada pela

Lei nº 12.796, de 2013).

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Conforme SILVA (2015) o programa Dinheiro Direto na Escola utiliza o método de descentralização financeira, onde a gestão escolar tem maior liberdade de atuação na tomada de decisões, para que a aplicação do recurso esteja de acordo com as necessidades da escola, o repasse das verbas ocorre apenas uma vez por ano, por isso as Unidades Executoras (UEX) tornam-se muito importante, com o papel de destinar o financiamento para as situações de maior prioridade.

...concorrer para elevação da qualidade do ensino fundamental, reforçando a autonomia gerencial e a participação social das Unidades Executoras, bem como contribuir para a melhoria da infra-estrutura física e pedagógica das escolas por meio do repasse de recursos financeiros, em caráter suplementar (Brasil: FNDE, 2001, p. 3).

A importância das (UEX) para a aplicação dos financiamentos faz toda a diferença o conselho criado nas escolas precisa ser bem estruturado para que os resultados sejam conforme o planejado.

“As unidades executoras, comumente chamadas de Caixa Escolar, Associação de Pais e Mestres ou Conselho Escolar constituem-se em associações civis, sem fins lucrativos, que assumem a função tradicionalmente exercida pelos estados e municípios. Eles passam a responsabilizar-se pelo recebimento e execução dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, caracterizando, desse modo, a desconcentração decisória e funcional’ (Brasil: FNDE, 2001, p. 2).

Com a intenção de adequar os recursos fornecidos de forma suficiente para atender as deficiências das escolas, as (UEX) formam conselhos com a participação de pais e mestres que assumam responsabilidades sem fins lucrativos e controlem os gastos e organizem o uso do financiamento.

### 2.3 Avanço dos programas

As instituições competentes a fiscalizarem os programas tem se desdobrado para atender a demanda de processos, as prestações de conta têm aumentado e os números de locais beneficiados têm crescido.

Conseqüentemente o Ministério da Educação tem avançado cada vez mais, para atender os maiores números de usuários, criado programas que beneficiem a educação básica, com qualidade, profissionais capacitados, mudando a política adotando método de descentralização, autonomia da gestão escolar, participação da comunidade local, gerando renda para as famílias, podemos observar no valor repassado aos estados e municípios têm dilatado a cada ano.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A aplicabilidade do controle da verba repassada pelo governo federal aos programas ligados a educação básica das escolas da Prefeitura Municipal de Caucaia no Estado do Ceará, realizou-se uma pesquisa com caráter descritivo, abordagem qualitativa, por meio de pesquisa documental e bibliográfica.

Para LAKATOS (2005) a pesquisa bibliográfica envolve todas as publicações com relação ao tema do estudo, tem como intuito possibilitar o pesquisador uma nova abordagem sobre um assunto descrito.

Nesse sentido, foram realizadas pesquisas bibliográficas, em artigos, livros, revistas e sites disponibilizados pelo governo federal e foram levantadas questões para nortear o estudo tais como, se possui aplicabilidade no controle das verbas repassadas pelo governo federal aos programas ligados a educação básica das escolas do Município, seus procedimentos necessários para prestação de conta dos programas de financiamento da educação básica encontram-se de acordo com exigências dos programas, qual metodologia aplicada para o repasse da quantia destinada para as escolas que manuseiam essa verba.

Em seguida o procedimento fundamental para a análise desta pesquisa ocorreu através de documentos, estudados em plataformas de informações dos órgãos de controle, nos arquivos disponíveis no banco de dados do FNDE, sistema de prestação de contas (SiGPC), consultas no site do portal da transparência,



no Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEFWEB) e documentos não publicados.

De acordo com SÁ, SILVA e GUIDANI (2009) a pesquisa documental é um método que utiliza técnicas para o entendimento de vários tipos de documentos.

Após a pesquisa documental e feito a coleta de dados, realizou-se a elaboração de tabelas, no sentido de verificar se houve equilíbrio no recebimento dos recursos durante o período de 2015 a 2019.

Dessa forma, a pesquisa em caráter descritivo, coletou dados para a identificação de situações que caracterizem se a utilização dos recursos é executada forma equilibrada de acordo com as normas, resoluções, leis exigidas pelo FNDE e da CGU como órgãos fiscalizadores, na execução dos programas PDDE, PNAE e PNATE

Segundo GIL (2008) pesquisas com características descritivas abrange o detalhamento das técnicas aplicadas na coletada de dados, analisando suas particularidades específicas, sem manipulá-los.

Conforme VIEIRA e ZOUAIN (2004) defendem que apesar da pesquisa qualitativa não possuir aplicação de dados estatísticos, o estudo contém várias características técnicas, deixando claramente evidente a dimensão em que o estudo será desenvolvido e o território mapeado. Com esses elementos, a análise qualitativa foi primordial na coleta de dados.

O estudo tendo como ponto principal de pesquisa, o equilíbrio e controle financeiro dos recursos destinados à educação básica para as escolas do Município de Caucaia.

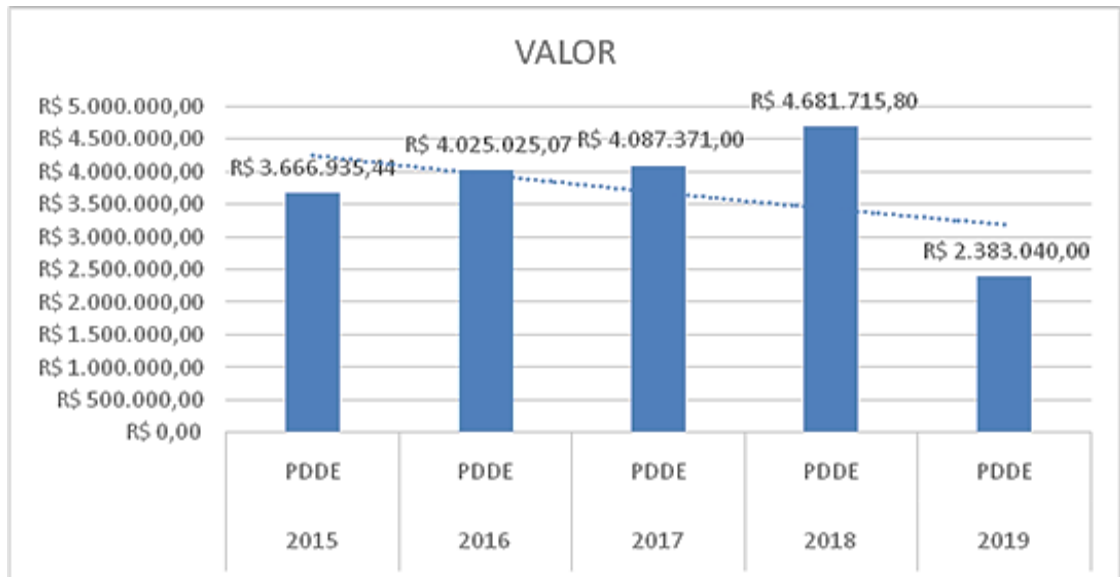
#### **4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS**

O Município de Caucaia tem recebido os recursos dos programas todos os anos. Observa-se que alguns deles tiveram um aumento significativo no decorrer do tempo e outros um declínio no valor.

#### 4.1 Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

O Programa Dinheiro Direto da Escola nos anos entre 2015 a 2019 teve variações durante os anos, como observado no gráfico 1:

GRÁFICO1: Financiamentos PDDE



**FONTE:**Portal da Transparência, Prefeitura Municipal de Caucaia, (2020)

O gráfico mostra que no ano de 2015 até 2018 o programa obteve um aumento significativo no repasse dos recursos, no ano de 2019 teve uma queda de quase metade do valor total repassado pelo governo federal. A prestação de contas do ano de 2019 ainda se encontra pendente no sistema do governo.

Conforme CARDOSO e SANTOS (2017) a falta do funcionamento dos conselhos nas escolas podem comprometer o envio dos recursos para os municípios, pois muitos membros do próprio conselho não são profissionais da área, o que por vezes pode resultar em decisões equivocadas.

Além disso, embora o PDDE focalize os gastos no ensino fundamental, outras etapas da educação básica beneficiam-se do Programa e por ele são influenciadas uma vez que em um mesmo estabelecimento, várias etapas de escolaridade são oferecidas e estão submetidas às decisões tomadas por uma mesma esfera coletiva de gestão agora caracterizada como Unidade Executora (ADRIÃO & PERONI, 2006, p.6).

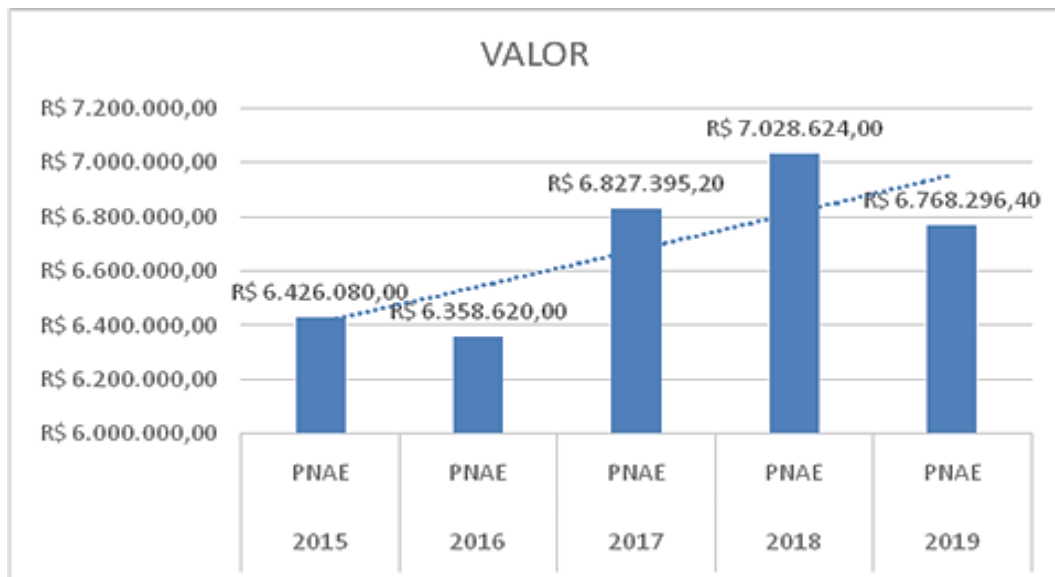
O PDDE não abrange somente o ensino fundamental, existem outras demandas, para que o programa tenha um maior retorno de qualidade, alcance das metas depende de como vai ser aplicado o valor recebido pelas unidades,

prestações de conta sempre no prazo, as informações do desenvolvimento escolar e matrículas atualizadas no sistema, que somados, são de grande auxílio para o aumento dos valores a seres destinados.

#### 4.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar destinado ao Município trata sobre a alimentação escolar, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que também houve um grande aumento no envio dos financiamentos, como apresentado no gráfico 2:

GRAFICO 2:Financiamentos PNAE



**FONTE:**Portal da Transparência, Prefeitura Municipal de Caucaia, (2020)

O PNAE no anos analisados apresenta um equilíbrio no valor repassado ao município, em 2018 obteve um aumento de quase 4% no valor do ano anterior, no último período analisado houve retomada de equilíbrio. Com a transferência do recurso foram atendidas mais de 60.000 mil beneficiados, 517 escolas, sendo 7 particulares e 510 da rede municipal e estadual. O orçamento também inclui que 30% do valor é obrigatório para compra direta de produtos da agricultura familiar, para estimular a economia da comunidade local.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) há grandes gargalos enfrentados para o crescimento da agricultura familiar, pois precisa de uma estrutura para fornecer os produtos para as unidades, a logística tem sido o maior desafio. Muitos autores buscar alterações no programa, de modo que os

agricultores tenham condições de atender as demandas solicitadas. Dispõe na RESOLUÇÃO Nº 4, DE 2 DE ABRIL DE 2015 que:

CONSIDERANDO a importância da intersetorialidade entre educação, saúde, agricultura e desenvolvimento social por meio de políticas, programas, projetos e ações governamentais e não governamentais para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE; CONSIDERANDO o fortalecimento da Agricultura Familiar e sua contribuição para o desenvolvimento social e econômico local, resolve

Art.25 Para seleção, os projetos de venda habilitados serão divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos do território rural, grupo de projetos do estado, e grupo de propostas do País.

§3º Caso a EEx. não obtenha as quantidades necessárias de produtos oriundos do grupo de projetos de fornecedores locais, estas deverão ser complementadas com os projetos dos demais grupos, de acordo com os critérios de seleção e priorização estabelecidos no caput e nos §1º e §2º.

Por isso a uma grande preocupação nas compras dos agricultores locais, pois muitos dele não conseguem atender ao programa de forma eficiente. E os UEx precisam seguir as regras dos contratos e as necessidades das escolas.

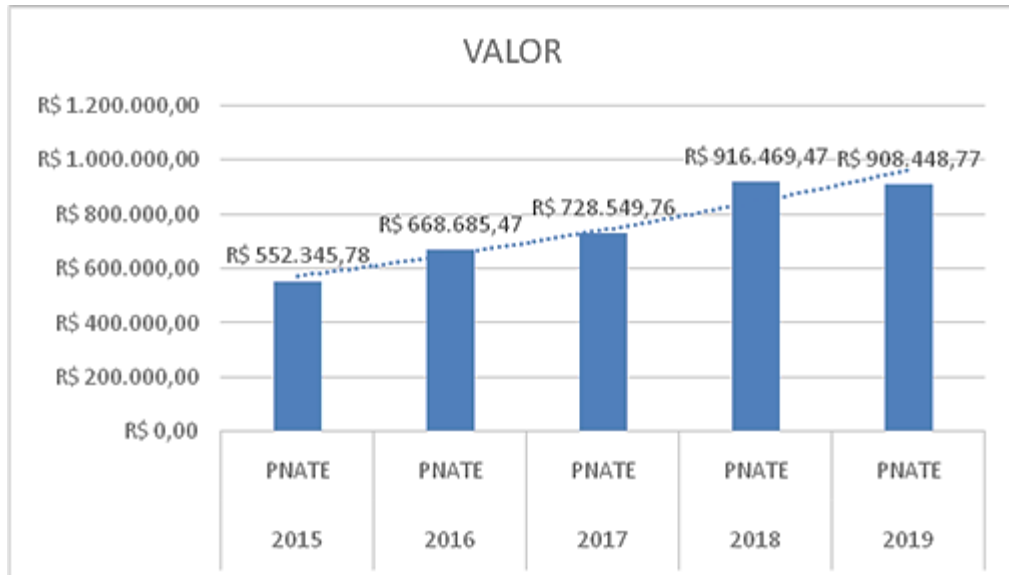
#### 4.3 O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) fornece aos alunos transporte para as escolas, os Estados e municípios são responsáveis pelo deslocamento.

Logo quando o programa foi lançado pelo MEC os valores repassados eram iguais a todos as regiões, a partir de 2008 passou a ser utilizados outros critérios para a destinação dos recursos e os municípios tiveram que se enquadrar nas novas normas.

A Prefeitura Municipal de Caucaia-CE por sua vez, faz parte do programa através do cadastro no governo federal para receber os recursos, de acordo com o gráfico 3o valor progrediu durante 3 anos, havendo uma baixa em 2019. Entretanto, espera-se que o desenvolvimento seja retomado nos anos seguintes.

Gráfico 3: Financiamentos PNATE



**FONTE** Portal da Transparência, Prefeitura Municipal de Caucaia, (2020).

Quanto ao custeio e gastos desse programa, 30% devem ser usados na manutenção dos veículos, impostos e taxas, seguros, parte elétrica, motor, combustível, recuperação de assentos, serviço de mecânica e licenciamento. O restante do valor relacionado a despesa de capital será repassado para a compra de novos ônibus para o transporte dos alunos.

Com mais de 55.000 mil alunos atendidos e um montante de R\$ 3.774.499,25 em 4 anos observados, o município teve um crescimento em ambos, ampliação no número de alunos favorecidos pelo programa e acréscimo na quantia do recurso.

Os dados apontados mostram que o transporte escolar apresentou um grande avanço, apesar de haver vários motivos que afetam o desenvolvimento dos alunos, muitos têm que enfrentar todos os dias ônibus que quebram no meio do caminho, sem assentos para todos, quando não se tem aula, ficam por horas aguardando o transporte.

Portanto, os programas necessitam de um planejamento que atenda de acordo com a carência de cada município, com a realidade de cada região que utiliza o recurso para melhoria da educação dos alunos, pois muitos não têm como se deslocar até as unidades e a alimentação fornecida pelas escolas muitas vezes é a única refeição feita no dia pelos mesmos.

Os beneficiados por esses programas criados pelo MEC, utilizam esses recursos como forma para obter alimentação de qualidade, oportunidade de emprego melhor, gerando renda para as famílias de agricultores, melhoria na estrutura das escolas, desse modo os profissionais que atuam na administração dos financiamentos precisam ter responsabilidade e eficiência na aplicação dos recursos.

Trata-se de haver comprometimento dos administradores, independente de organização, os executores precisam enxergar as necessidades, para se obter resultados, ter planejamento e saber administrar os recursos.

## **5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Os indicadores mostram que, de fato, os programas têm uma grande dificuldade na questão das (UEX), para atender os requisitos, pois muitos não são profissionais capacitados para atender as demandas das necessidades que envolvem as escolas, visto que o programa requer tomadas de decisões, prestação de contas, análise de contratos, planejamento anual, controle de gastos. Dessa maneira há diversas escolas prejudicadas com processos pendentes por não ter estrutura adequada para manter os recursos de forma eficiente.

Tais conselhos na realidade são penalizados pelos órgãos fiscalizadores, por falta de membros, ausência de infraestrutura e algumas vezes o próprio município se ausenta das obrigações e de medidas importantes ao controle dos financiamentos.

Uma sugestão seria incluir um valor simbólico à alguns membros do conselho para que seja ele destinado um período do dia, a acompanhar os programas, aumentar o período de prestação de contas, sendo apenas um envio que citaria todas as parcelas recebidas durante todo o período.

Por outro lado, os órgãos fiscalizadores como o FNDE têm sofrido com o aumento das demandas de prestação de contas e muitas vezes não tem o

conhecimento de quanto deve ser ressarcido as Autarquias. A um atraso em notificar encarregados, é de fato indispensável alterar algumas diretrizes do programa para resolver as pendências de forma satisfatória.

Apesar desses contratempos, o Município de Caucaia tem conseguido receber os recursos de maneira equilibrada, ainda que a falta de estrutura venha prejudicado os avanços e resultados do programa, esses recursos têm a necessidades de serem acompanhados desde o início, no recebimento do financiamento até a prestação de contas.

De acordo com MELO JUNIOR (2016) é necessário ter um sistema de administração pública transparente, que busque a melhora coletiva, sem interesses pessoais, que a sociedade tenha as informações claras e de fácil entendimento, entre as publicações e transparência dos processos.

Contudo, o número de alunos matriculados com o acesso à educação aumentou durante o ano de 2015 a 2019, houve também mais escolas beneficiadas pelos recursos, que melhoraram sua estrutura de ensino, sua alimentação, transporte escolar de qualidade com aquisição de novos veículos, novas políticas sendo adotadas pela gestão, conseguindo alcançar melhores resultados com a destinação dos recursos, apesar da carência de mais profissionais na administração da prestação de contas. Por consequência dessa carência algumas unidades são penalizadas por diminuição do recurso, prestação de contas em atraso, dificuldade em acessar o sistema do governo.

Portanto, essas constatações têm mostrado que embora as dificuldades o município tenha se sobressaído e atingindo suas metas para o desenvolvimento dentro das escolas de educação básica.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As diferenças encontradas não são fatores que implicam diretamente no resultado final da aplicação dos recursos junto às escolas que recebem o benefício, esses indicadores mostram que os programas necessitam de modificações, que os conselhos precisam de uma melhor estrutura para administrá-los, profissionais capacitados, controle de qualidade, para alcançar os propósitos determinados pelo

PDDE, PNAE e PNATE, do qual a finalidade será atender a necessidades os alunos.

Os repasses do Governo Federal para os programas da educação básica das escolas da Prefeitura Municipal de Caucaia estão sendo realizados de acordo com as normas, com uma equipe de funcionários acompanhando a aplicação dos recursos nas unidades, controlando os gastos de acordo com a necessidades dos alunos e por localidade, a prestação de contas com o governo está sendo cumprida de acordo com os prazos exigidos pelos órgãos fiscalizadores. Ainda que precise de uma melhorana estrutura, na capacitação dos funcionários e membros do conselho, o município têm adotado medidas que contribuíram para o acompanhamento e execuções dos recursos, conforme o orçamento financeiro, mudou e ampliou o sistema de fiscalizações nas unidades de ensino, por esse motivo houve uma diminuição nas irregularidades praticadas.

Analisa-se pela resposta dos objetivos na fiscalização e controle dos financiamentos. Foi notado que apesar das dificuldades encontradas, o município tem conseguido aumentar os números de alunos beneficiados, manterem o equilíbrio no valor repassado pelo governo, melhorar a estrutura das unidades com o recurso do PDDE, viabilizou a aquisição de novos veículos para o transporte escolar e manter a manutenção das maquinas através do PNATE e PNAE proporcionou aos alunos alimentação de qualidade, seguindo os critérios estabelecidos pelos programas.

No caso a maioria das escolas não tem ajuda da comunidade na formação dos conselhos e é essencial, de modo que é necessário ter membros do próprio local, para ajudar na administração dos recursos. Salienta o controle interno como maior obstáculo na prestação de contas das unidades de ensino, pois em muitos casos os coordenadores do programa não são profissionais da área técnica para acompanhar ações orçamentárias.

Destaca-se a ausência dos conselhos no acompanhamento dos relatórios e parece a muitas divergências de informações, que são essências para o desenvolvimento dos programas nas escolas.



O FNDE tem enfrentado um grande obstáculo em desejar os conselhos mais operantes no acompanhamento dos programas, para alcançar novas formas de manter o cumprimento de metas e melhorar os resultados da aplicação dos recursos.

Sendo assim, este estudo pode concluir que não se encontra apenas um ponto que precisa ser melhorado, precisam haver alguns ajustes para manter o programa de forma eficiente e eficaz, tais como, capacitar os conselheiros, os órgãos competentes serem mais atuantes no acompanhamento e controle dos programas, envolverem a comunidade com treinamentos para tomada de decisões como membro do conselho, que tem sido um impasse no avanço e é preciso tomar providencias para delinear novas estratégias.

Por fim, as conclusões expostas foram com o propósito de progresso dos programas com o objetivo de aumentar o número de alunos beneficiado e importante para que no futuro as atividades desenvolvidas sejam capazes de atender as necessidades de acordo com a realidade de cada município, com isso as escolas de educação básica consigam executar os programas de forma satisfatória.

## REFERÊNCIAS

LIVERO, Marcos Vinicius F.; Contabilidade Governamental II. Pontifícia Universidade Católica de Goiás-PUC.Goiás, 2016.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. V.. Fundamentos de Metodologia científica. 6ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/> Acesso em: 05 abr. 2020.

SECRETARIA DE FINANÇAS. **Planejamento e Orçamento**. Disponível em: <http://www.sefin.caucaia.ce.gov.br/> Acesso em: 15 abr. 2020.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Controladoria Geral da União**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/> Acesso em: 25 abr. 2020.

CRUZ, Rosana Evangelista da. MOURA, Ana Paula Monteiro de. A POLÍTICA DO TRANSPORTE ESCOLAR NO BRASIL. In: Eixo 1: Políticas públicas, financiamento, avaliação e gestão da educação, [2013]. disponível em: [http://www.anpae.org.br/simposio\\_26/\\_1comunicacoes/AnaPaulaMonteiredemoura-ComunicacaoOral-int.pdf](http://www.anpae.org.br/simposio_26/_1comunicacoes/AnaPaulaMonteiredemoura-ComunicacaoOral-int.pdf). Acesso em: 30. abr. 2020.

GIL, A. C. Método e técnicas de pesquisa social. 4ª. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2008.

GAVIOLI, Edilene Vargas. O cotidiano das crianças usuárias do transporte e a educação do campo em Buritis/ RO. Buritis, 2016. Monografia (habilitação em Pedagogia) – Curso de Graduação em Pedagogia, Universidade Federal de Rondônia.

MELO JÚNIOR, Salvador Soares de. TRANSPARÊNCIA FISCAL NA GESTÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA-PDDE DA ESCOLA ESTADUAL DE CARÁ/MG. / Salvador Soares de Melo Júnior. Diamantina: UFVJM, 2016. 94 p.: il.

MORAIS, Janaina Jacolina. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, Licenciada em geografia, Bacharel em direito e Pós-graduada em Capacitação docente para o ensino superior pela Faculdade Eduvale de Avaré. E-mail : [janimorais@iq.com.br](mailto:janimorais@iq.com.br), p. 03, julho 2014.

POLÍTICAS AGROAMBIENTAIS E SUSTENTABILIDADE : desafios, oportunidades e lições aprendidas / organizadores: Regina Helena Rosa Sambuichi ... [et al.]. – Brasília : Ipea, 2014. 273 p. : il., gráfs., mapas.

SILVA, Alan Ricardo da. YAMASHITA, Yaeko. ANÁLISE DOS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE E DA EQUIDADE NOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS PARA O TRANSPORTE ESCOLAR RURAL, Universidade de Brasília – Programa de Pós-Graduação em Transportes, p. 02 (2008).

SILVA, Alan Ricardo da. YAMASHITA, Yaeko. MODELO DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS PARA O TRANSPORTE ESCOLAR RURAL A PARTIR DOS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE E DA EQUIDADE, TRANSPORTES, v. XVIII, n. 3, p. 88, setembro 2010.

SILVA, Alexandre Santana da. JACOBY, João Paulo Amaral. FONSECA, Guilherme Parentoni Senra. FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DOS CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS COMO INSTRUMENTO DE REPASSE DE RECURSOS FEDERAIS, Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR | Vol.6 n-2, p.06, julho 2018.

SILVA, Givanildo da. O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE) COMO MECANISMO DA DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA, PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA NA GESTÃO ESCOLAR / Givanildo da Silva. – Maceió, 2015. 134 f. : tabs.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA C. D. de; GUIDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. In: Revista Brasileira de História e Ciências Sociais. Ano 1, n. 1, jul./ 2009, 15 p.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. PESQUISA QUALITATIVA EM ADMINISTRAÇÃO. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

Applicability, control and financial and budgetary balance of public management, with emphasis on making resources available for the PDDE, PNAE and PNATE programs for the Municipality of Caucaia, in the year 2015 to 2019.

## **ABSTRACT**

This article explored the PDDE, PNAE and PNATE programs created by the Ministry of Education, aimed at basic education, with the aim of analyzing the management of resources according to revenues and expenses and the balance in the destination so that a quality not only of teaching happens, as well as the structure of schools, quality transport for students who live far from the units and food accompanied by professionals in the area from 2015 to 2019. The research problem analyzed whether the transfers from the Federal Government to basic education programs Are schools of the Municipality of Caucaia-CE inspected and adequately monitored in budgetary and financial execution? This study is about descriptive, documentary and bibliographic analysis and qualitative research. The resources allocated to schools vary according to the number of enrollments carried out, the financing is supervised through FNDE, TCU and CGU. So that the transfers from the Federal Government to the basic education programs of the schools of the Municipality of Caucaia-CE are adequately monitored and monitored in the teaching units. The government, after changing the form of the decentralization policy, has reached a larger number of communities and generated income for families. The conclusion of this research shows that there is indeed a great difficulty in the management of (UEX), as there is a deficiency of trained professionals, which makes it difficult to control and balance the demands necessary to maintain the resources of these schools efficiently.

**Keyword:** Ministry of Education, resources, government.