

A Gestão Democrática do PDDE

João André Nascimento Ribas (UFPR) joaoandrenr@live.com

Resumo
O papel do indivíduo na sociedade é determinado conforme os seus direitos adquiridos e a sua plena consciência dos fatores que eles acarretam, em especial, quanto aos direitos políticos. A gestão democrática é um principio de inserção da sociedade no processo decisório das políticas e do orçamento público, com base na Reforma de Estado recente. Neste contexto, as escolas públicas apresentam-se como entidades dotadas de autonomia decisória de seus orçamentos. A legislação do PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola – descreve a necessidade dos funcionários e da comunidade participarem das decisões escolares de forma democrática. Contudo, em contato com os agentes participantes, ficou clara a deficiência do processo devido à falta de informação e de capacitação destes para atuarem com gestão pública. O presente estudo propôs capacitar os agentes envolvidos com o PDDE para contribuir com o processo de gestão democrática das escolas municipais. Para isso, foram acompanhadas as escolas municipais de Carambeí/PR na gestão do programa em 2013 e realizada uma capacitação com apoio de técnicos da autarquia gestora. Após a aplicação deste estudo, percebeu-se aumento de participação local no processo de gestão democrática do programa e maior eficiência de seus processos. Por fim, sugere-se à Secretaria Municipal de Educação acompanhar a formação das APMF – Associação de Pais, Mestres e Funcionários – das escolas, além de capacitar continuamente os membros, e orientar a integração dos conselhos escolares nas atividades orçamentárias escolares, a fim de expandir a gestão democrática escolar e contribuir com a construção da ótima república.
Palavras chave: Conselho Escolar, FNDE, Gestão Democrática, PDDE, Política Pública.

PDDE Democratic Management

Abstract
The individual's role in society is determined according to their acquired rights and their full awareness of the factors that they entail, in particular, with respect to political rights. The management is a democratic principle of integration of society in decision making of policies and public budget, based on the recent reform of State. In this context, public schools present themselves as bodies with decision-making autonomy of their budgets. The law of the PDDE- Money Direct to School Program - describes the need for employees and the community participating in school decisions democratically. However, contact with the participating agents showed a clear deficiency of the process due to lack of information and training to work with this public management. This study aimed to empower those involved with the PDDE to contribute to the process of democratic management of public schools. For this, the public schools were accompanied in Carambeí/PR on the program managing in 2013 and held a training course with technical support from the managing authority. After application of this study, it

was noticed an increased local participation in the democratic process of program management and increased efficiency of its processes. Finally , it is suggested to the Department of Education to monitor the formation of APMF - Association of Parents, Teachers and Staff - schools, continuously train members, and guide the integration of school councils on school budget activities in order to expand the democratic school management and contribute to the building of a better Republic.
Keywords: School Board, FNDE, Democratic Management, PDDE, Public Policy.

1 Introdução

O Estado passa por um processo de reforma através da descentralização das tomadas de decisões que antes eram de sua exclusiva responsabilidade. A dinâmica entre Estado e sociedade na gestão das políticas e do orçamento público tem se apresentado com grande relevância em pesquisas no âmbito da gestão democrática e do papel do indivíduo como cidadão. A tendência é de que a sociedade participe das tomadas de decisões de programas e projetos públicos, colocando em prática aquilo que a Constituição Cidadã prevê.

O contato mais próximo que a sociedade possui com a administração pública é com os órgãos executivos, legislativos e judiciários locais. Contudo, como o Brasil é formado em grande maioria por municípios de pequeno porte, que muitas vezes não possuem uma real constituição do Poder Judiciário e apresentam deficiência no funcionamento do Poder Legislativo, o Poder Executivo torna-se a referência de ente público para o indivíduo. Dentro deste Poder, as escolas públicas apresentam significativa abertura para a participação da sociedade em seus processos decisórios. É por si só definida como o local de referência no quesito aprendizagem, ao ser observado como o elo entre o indivíduo e o mercado de trabalho e o seu exercício de cidadania. Torna-se um dos locais públicos mais visitados diariamente pela comunidade local, que percebe em linhas gerais o seu funcionamento, problemas e dificuldades. O aluno, beneficiário direto da entidade, e os pais, participantes indiretos do processo de aprendizagem didática, convivem diariamente com os servidores públicos que estão lotados na escola, a formar uma cadeia de contato entre diferentes atores com diferentes perspectivas. Entretanto, o poder decisório do encaminhamento da escola ainda concentra-se nas mãos do diretor escolar.

O PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola – no Município de Carambeí/PR, possui em sua concepção a participação social como ferramenta primordial de aplicação. Tal programa constitui-se como política pública educacional da Federação que, através do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – repassa valor financeiro diretamente às escolas para aquisição de materiais e serviços que se fazem necessários no ambiente escolar, englobando ações de melhorias de infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino. A intenção é de descentralizar recursos financeiros juntamente com a sua gestão financeira, administrativa e didática, para possibilitar e incentivar a participação social nas tomadas de decisões, em vista da busca de democratização na execução e gestão de políticas públicas. Contudo, nem sempre o indivíduo conhece o seu real papel neste processo e tampouco os seus direitos e deveres enquanto participante da gestão democrática do programa, a deixar todo o processo nas mãos dos diretores escolares, que se tornam detentores simbólicos do Poder Estatal.

Ao entrar em contato com as prestações de contas e atas de reuniões das escolas municipais, ficou clara a falta de participação democrática da comunidade escolar, bem como um desconhecimento das políticas do programa e de seus objetivos. Há uma relativa importância em ordenar o processo, pois a sua execução passa por fiscalização do FNDE, do Tribunal de Contas e da própria sociedade. Caso sejam constatadas irregularidades, há a suspensão dos repasses, fato prejudicial ao orçamento da escola. Outro ponto relevante é garantir que os

indivíduos da comunidade escolar tenham a oportunidade de participarem das decisões da gestão da escola, no exercício de seus direitos. Para isso, o indivíduo precisa também ser capacitado, pois o processo burocrático do serviço público é visto com dificuldade pelos agentes externos à maquina administrativa pública. Ou seja, não basta apenas garantir o direito político, civil e social ao indivíduo; é preciso capacitá-lo através de processos de aprendizagem para garantir uma democracia de qualidade e a sua cidadania efetiva.

O objetivo do presente estudo foi de elaborar proposta de capacitação dos agentes envolvidos com o PDDE para contribuir com o processo de gestão democrática das escolas municipais de Carambeí/PR, ao estudar o funcionamento do programa e a participação estatal e da sociedade, representada pela comunidade escolar. O trabalho visou possibilitar aos entes envolvidos uma visão sistêmica de todo o processo que envolve o programa. Através da Secretaria Municipal de Educação é possível analisar as atividades do governo municipal e federal no programa, bem como dos órgãos fiscalizadores. Já as visitas às sete escolas municipais permitiram conhecer a prática da sociedade no programa.

Através de uma análise dos princípios que regem a gestão democrática e o papel do indivíduo enquanto cidadão, aliado ao diagnóstico de sua execução pelo PDDE nas escolas municipais de Carambeí, apresenta-se a oportunidade de orientar as ações dos agentes envolvidos para ampliar e qualificar a gestão democrática. Com isso, a comunidade escolar tem a oportunidade de participação nas decisões públicas e passa a sentir-se pertencente ao sistema administrativo público. A escola pode servir como porta de entrada para o aprendizado dos alunos e da comunidade escolar no momento em que compartilha informações e responsabilidades. Não apenas com os recursos recebidos do Governo Federal por meio do PDDE, mas com outras atividades que venham a beneficiar o ambiente escolar.

2 Cidadania e Democracia no Brasil Atual

O Brasil passou por um pêndulo entre poder do Mercado e poder do Estado durante o século XX. Foi também marcado pela busca da sociedade brasileira do direito à cidadania e à democracia. Muitas vezes, ela desconhece o real significado destes aspectos e suas consequências. As mudanças constitucionais refletem os interesses sociais dos períodos, em especial, os da classe dominante. Foi efetivamente um século de grande disputa em relação à democracia e ao questionamento de o que é ser um cidadão e de qual o seu papel na política.

Conforme Bobbio (2000, citado por SANTOS & AVRITZER, 2002) a democracia constitui-se de um conjunto de regras para a formação de maiorias, entre as quais valeria a pena destacar o peso igual dos votos e a ausência de distinções econômicas, sociais, religiosas e étnicas na constituição do eleitorado. Tal pensamento não é percebido no Brasil, onde o cenário democrático, a democracia eleitoral, permanece como um meio de camuflar interesses de classes dominantes.

Já o conceito de cidadania é composto pelos princípios dos direitos civis, políticos e sociais, conquistados nesta sequência na Inglaterra entre os séculos XVIII ao XX (CARVALHO, 2002). Os direitos civis são aqueles elencados principalmente nos Direitos e Garantias Fundamentais Individuais da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, como a liberdade, igualdade e propriedade. Já os direitos políticos refletem a participação do cidadão na política, seja com capacidade eleitoral ativa (votar) ou passiva (ser votado). Por fim, os direitos sociais são aqueles que atualmente merecem destaque nos programas sociais federais, como o direito à educação, ao trabalho, à saúde e à aposentadoria. Enquanto que os direitos civis garantem a vida em sociedade e os direitos políticos garantem a participação da sociedade no governo, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva.

O ato de ser cidadão difere-se dentre nações assim como a sequência de conquista dos direitos civis, políticos e sociais e a importância dada a cada um deles. No Brasil, segundo Carvalho (2002), os direitos sociais sobrepõem os demais e há uma inversão da sequência da conquista dos direitos, em especial no momento do auge do Estado de Bem Estar Social que reduziu os direitos civis e políticos em prol dos sociais. Este modelo parte daquele já praticado na Europa pós Segunda Grande Guerra, o *welfare state*, que busca a igualdade de oportunidades, em especial nas áreas de educação, saúde e de alimentação, em consonância ao bom funcionamento do mercado. O *welfare* surge como um meio de modernização e urbanização e ao mesmo tempo, como um avanço nos direitos dos cidadãos e da democracia (FIORI, 2013). Neste cenário, o destaque é dado ao direito social da educação, visto que somente com a conquista deste é que o cidadão tomará ciência de seus direitos civis e políticos para exercer efetivamente a participação da democracia. De acordo com Santos e Avritzer (2002, p. 54) "os setores sociais menos favorecidos e as etnias minoritárias não conseguem que os seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários ou economicamente mais prósperos".

A reconfiguração do Estado por meio da democracia participativa amplia o cânone do exercício da cidadania em uma relação entre capital e trabalho, sobretudo em relação aos cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram (SANTOS & AVRITZER, 2002). A separação trazida pelo Estado Moderno entre o indivíduo e o produto/serviço pode ser sanada através do controle social e da participação da gestão das atividades do Estado. Assim, possibilitar a busca dos interesses de sua classe diante da classe dominante. Este movimento comunitário influencia diretamente a ordem e a dinâmica do cenário político, onde o cidadão menos favorecido, aquele que efetivamente faz uso dos serviços sociais prestados pelo Estado, possa apresentar propostas que definem o direcionamento do orçamento público e da vida política da nação.

A concepção democrática envolve pelo menos três dimensões: a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas (SANTOS & AVRITZER, 2002). De acordo com Young (2000), a questão de identidade refere-se ao ato de uma pessoa pôr-se como símbolo de muitos representados, ou seja, de representação daqueles que compartilham interesses em comum. O ato de autorização é dado a este representante para atuar no poder das atividades em prol dos interesses de seus representados. Por fim, a prestação de contas é realizada de forma avaliativa pelo representante, o qual tem como função também de apresentá-las aos seus representados, as ordens do princípio da publicidade.

2.1 A Gestão Democrática

A gestão democrática tem sido amplamente discutida nos últimos anos, colocando em destaque a gestão democrática na escola. Com a descentralização de cunho neoliberal adotada na década de 1990, inicia-se uma reforma do Estado e delimitação de suas funções, implicando na transferência dos serviços socais e científicos que o governo prestava para o setor não estatal, além do aumento da governança (FRANÇA, 2005, citado por YANAGUITA, 2013). Estes anos refletem juntamente a luta pela democratização do ensino da educação básica, com caráter de qualidade, e a busca de permanência e conclusão da escolaridade como um direito social. Com isso, ainda de acordo com França (2005, citado por YANAGUITA, 2013), as reformas educacionais foram marcadas pela autonomização das instituições educacionais, incentivando a participação de outras entidades e da comunidade escolar em sua gestão. Neste contexto, na descentralização de responsabilidades e de recursos entre os entes federados na área de educação, surgem os programas federais que, através de transferências constitucionais e legais, auxiliam os Municípios e Estados no desenvolvimento das escolas públicas.

Houve uma tentativa de desobrigação por parte do Governo Federal, analisada na prática, com as suas responsabilidades educacionais, em destaque, com o ensino fundamental (ARELARO, 2004, citado por YANAGUITA, 2013). A gestão democrática na escola focaliza a universalização do ensino e a maior participação da comunidade das atividades escolares. A Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como LDB – Leis das Diretrizes e Bases da Educação – estabelece critérios para a democratização da gestão escolar.

Assim, a LDB garante a comunidade o seu direito de participar das decisões escolares, as quais, por vezes, são centralizadas nas mãos dos diretores. Reforçando ainda mais a necessidade da gestão democrática da escola, o Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001, elenca dentre os seus objetivos a democratização de ensino através da participação dos profissionais e da comunidade nas decisões escolares, para fortalecimento da autonomia escolar.

3 O Programa Dinheiro Direto na Escola

Para executar as políticas públicas educacionais, o Governo Federal criou através da Lei 5.537, de 21 de novembro de 1968, com alteração pelo Decreto–Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, a autarquia federal FNDE, vinculado ao Ministério da Educação. Dentre as suas atribuições, compete "financiar os programas de ensino superior, médio e primário, promovidos pela União, e conceder a assistência financeira aos Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios e estabelecimentos particulares" (BRASIL, Art. 3° da Lei 5.537/1968).

Ao FNDE, é estipulada a missão de contribuir para uma educação de qualidade a todos e o compromisso de acessibilidade e inclusão social e da cidadania no controle social. Dentre os programas mantidos atualmente pelo FNDE, destacam-se: Programa Nacional de Transporte Escolar, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Caminho da Escola e o Programa Dinheiro Direto na Escola. A maioria possui a suas gestões vinculadas diretamente ao poder executivo municipal, mas fiscalizados através do controle social dos Conselhos Municipais, como o Conselho municipal de Educação e o Conselho de Controle Social do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Dentre os programas supracitados, o PDDE tem o seu enfoque de gestão diretamente nas escolas municipais e estaduais de todo o Brasil. Foi instituído pelo Governo Federal em 1995 com o objetivo de apoiar o repasse financeiro necessário às escolas públicas feito pelas Secretarias de Educação e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. Objetiva aprimorar a infraestrutura física e pedagógica para elevação dos índices de desempenho das escolas através da aquisição de materiais e serviços.

Os recursos financeiros do PDDE são transferidos pelo Governo Federal diretamente, sem necessidade de convênio, mas é necessário o cadastro das intermediadoras no sitio do FNDE. Estas podem ser: Unidades Executoras Próprias, Entidades Mantenedoras (sem fins lucrativos) ou Entidades Executoras (Executivo). Para o presente estudo, convém aprofundamento das Unidades Executoras Próprias presentes nas escolas com mais de 50 alunos. Conforme o Art. 5° da Resolução nº 10 do Conselho Deliberativo do FNDE, de 18 de abril de 2013 a Unidade Executora Própria (UEx) é uma "entidade privada sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas e dos polos presenciais da UAB, integrada por membros da comunidade escolar".

Por meio desta entidade de direito privado inserida no ambiente público escolar, o governo reforça a intenção da Reforma de Estado, da tomada de decisão do uso dos recursos públicos

nas mãos de todos os agentes envolvidos com a política pública. Juntamente, descentraliza a responsabilidade do diretor escolar.

A dinâmica entre Estado e comunidade escolar no processo de planejamento, execução, avaliação e controle dos recursos do PDDE foi fundamentada no exercício pela Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013. Os recursos são calculados conforme o número de alunos informados no censo escolar do ano anterior, juntamente com um valor fixo, conforme características específicas da escola (urbana, rural, etc.). Este recurso é depositado em conta da intermediadora, ou seja, da UEx, normalmente nos primeiros meses do exercício. A partir deste momento, o planejamento dos investimentos é realizado em reunião da UEx, levando em conta as necessidades do ambiente escolar. A execução acontece durante o exercício com o levantamento de orçamento do material ou serviço e a sua aquisição. Após este processo, ocorre a avaliação por parte da UEx e da comunidade sobre aquilo que foi adquirido, e o controle através da prestação de contas. Por fim, a UEx envia a prestação à EEx. A EEx, ou seja, ao Poder Executivo Municipal, que realiza a fiscalização e o envio da prestação de contas ao FNDE.

Podemos concluir que o processo de planejamento é o instante em que a gestão democrática faz-se fundamental, visto que a realidade escolar é analisada para a escolha do investimento a ser realizado. Contudo, o acompanhamento das outras etapas por parte de todos os envolvidos com a unidade escolar garante a primazia do processo, a legalidade e a publicidade dos atos públicos.

4 Metodologia

Vergara (2003) classifica uma pesquisa quantos aos seus fins (exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplicada e intervencionista), e a quanto aos meios (pesquisa de campo, pesquisa de laboratório, documental, bibliográfica, experimental, *ex post facto*, participante, pesquisa-ação e estudo de caso). Quanto aos fins, a pesquisa foi Exploratória na descrição dos conceitos e fatores históricos da democracia, cidadania, gestão democrática e PDDE, este último adotado como ferramenta para análise do processo de gestão democrática na escola; e Explicativa na busca de contribuir no processo de gestão democrática, conforme argumenta-se as palavras de Gil (1999): "identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos". Quanto aos meios, a pesquisa tomou rumo Bibliográfico e Documental com estudo do material bibliográfico de referência do tema e das legislações que regem o programa estudado, juntamente com a análise das prestações de contas do PDDE cedidas das escolas e de atas de reuniões; e Participante, pois através da análise *in loco* e do estudo bibliográfico, foi possível interferir no meio para aprimorar o processo de gestão democrática na aplicação do PDDE, em especial quanto a participação dos agentes intermediadores nas decisões que envolvem os recursos públicos.

5 Diagnóstico da Situação Problema

As escolas municipais, através de suas UEx, elaboram a prestação de contas do PDDE por meio da junção documentos comprobatórios de todo o exercício, montando um processo de prestação de contas. Este processo é encaminhado para a Secretaria Municipal de Educação (EEx) que analisa e o encaminha ao FNDE. Por fim, o FNDE analisa e emite parecer e notificações, quando necessário, às entidades envolvidas.

As UEx das escolas são constituídas pelas APMF – Associação de Pais, Mestres e Funcionários. Os Conselhos Escolares não participam da gestão do PDDE e tampouco de outras atividades das escolas relacionadas ao orçamento, deixando-o a cargo do diretor e da APMF. Este orçamento é estruturado pelos recursos legais e pelas arrecadações feitas através de festas, bazares e outras atividades.

Durante a prestação de contas do exercício de 2012 do PDDE das escolas municipais de Carambeí, percebeu-se a irregularidade de alguns fatores, como a ausência de aplicação dos recursos financeiros enquanto não utilizados, a dificuldade dos envolvidos de diferenciar materiais de custeio e de capital, a falta de orçamentos dos produtos e serviços adquiridos e ausência de documentos comprobatórios de reuniões para tomadas de decisões. Estas irregularidades são causadas especialmente pela pouca ou nenhuma participação social na gestão democrática dos recursos e devido ao desconhecimento dos participantes das normas que regem o programa.

As pessoas que participam da aplicação do programa estão despreparadas para atuar no sistema burocrático da administração pública e deixam as atividades na responsabilidade do diretor escolar, a centralizar o poder decisório nas mãos de um representante do Estado. Ou seja, o sistema não conta com a real participação social e menos com a gestão democrática, mantendo o Estado como detentor do poder e contrariando os fins promocionais do PDDE.

Por vezes, a comunidade escolar analisa externamente o ambiente da escola e delineia junto à sociedade aspectos negativos da entidade, bem como pontos que precisam de melhorias. As reclamações ecoam por toda a sociedade e definem o conceito de má administração pública do Poder Executivo Municipal. Entretanto, muitos desconhecem que podem estar vinculados ao processo de gestão escolar de forma democrática e, com o poder da análise crítica, podem representar os anseios de seu segmento nas decisões públicas, seja nas APMF ou nos Conselhos Escolares.

A irrelevância da integração entre Poder Público e sociedade, ou seja, entre escola e comunidade escolar, prejudica a autonomia da escola. A pesar ainda mais a situação, o diretor, o qual normalmente possui uma formação acadêmica na área da docência, encontra grandes limitações com os trabalhos técnicos que uma gestão orçamentária necessita, em especial quanto aos recursos legais. O único processo democrático que realmente acontece, ao analisar as escolas, é a eleição deste diretor. Com isso, a comunidade sente-se como participante do processo democrático em um único momento das atividades escolares, enquanto que no restante dos processos, é limitada a participar de reuniões que possuem apenas fins pedagógicos.

Em contato com representantes das APMF das escolas, os mesmos informaram que pouco conhecem o processo do PDDE e que as decisões normalmente são tomadas pelo diretor escolar, bem como que este mesmo elabora a prestação de contas. As reuniões são realizadas como um processo de formalismo, induzidas pelos diretores que se preocupam em realizar aquilo que a legislação do FNDE estipula, visto que estão cientes da necessidade de prestação de contas. Os representantes das entidades intermediadoras não conhecem o seu papel como entidade jurídica e o alcance de suas atribuições e de suas responsabilidades.

Percebe-se que as APMF não exercem as suas atribuições e muitas vezes são constituídas apenas por obrigatoriedade, sem realmente haver uma efetiva participação na gestão escolar. Este desinteresse por parte dos componentes da intermediadora é resultado de um fator desmotivador vinculado ao pouco conhecimento das atividades públicas. O processo burocrático é visto por eles como trabalhoso e sem sentido, denotando a imagem significativa do cidadão brasileiro em priorizar a eficácia e deixar de lado os princípios que regem a legalidade da administração pública.

Eis o ponto que traz maior dificuldade para o exercício da participação do cidadão na gestão democrática pública: a sua dificuldade em realizar processos burocráticos que para a administração pública são rotineiros. Há um choque de princípios e preparo entre o Poder Público, aqui representado pela entidade escolar, com o poder privado, representado pelas APMF. Isto pode ser atribuído ao próprio processo de Reforma do Estado recente, que é

empurrado para a sociedade sem um efetivo preparo. A desburocratização do serviço público tende a auxiliar o processo de gestão democrática, contudo, a máquina pública ainda está enraizada em seus processos. Percebemos um método de proteção por parte do Poder Público em manter o sistema rígido e fechado, de modo a não facilitar a entrada do cidadão em seu meio. No caso da escola, este poder público está representado pela figura do diretor.

A Secretaria Municipal de Educação é o apoio direto do diretor e é responsável também por todas as políticas públicas exercidas dentro do ambiente escolar, especialmente em um município de pequeno porte, onde o contato com todas as escolas torna-se mais fácil e mais controlável do que em municípios de médio e grande porte. Logo, tem total poder decisório em garantir a participação social na gestão escolar, que é um direito do cidadão. O diretor é encarregado por todas as atividades exercidas dentro do ambiente escolar e, por isso, encontra dificuldade em conciliar suas atividades cotidianas com o processo de garantia da participação social. Tanto que uma das escolas foi prejudicada no exercício que, por não estar com sua intermediadora regulamentada a tempo, não pôde investir os recursos recebidos pelo PDDE. Outra teve que pagar algumas obrigações deixadas pela gestão da APMF anterior, para que enfim pudesse ter acesso aos recursos em conta. Neste processo, a Secretaria Municipal de Educação pode intervir diretamente e dar total apoio na constituição e organização destes agentes intermediadores.

Através das informações citadas, analisa-se que há uma grande deficiência em todo o processo causada pela falta de informação, de preparo e de delegação de funções. As unidades intermediadoras possuem poucos membros e estes desconhecem os seus papeis, abrindo mão dos seus direitos de escolhas do direcionamento do orçamento público para o diretor. Este, por sua vez, fica acarretado com acúmulo de funções e de decisões, tornando-se o único responsável pelo programa e por suas consequências. Neste sentido, os segmentos sociais não são efetivamente representados e os interesses gerais são deixados de lado ao aplicar exclusivamente o interesse do Poder Público, como se o recurso fosse repassado do Governo Federal para a Prefeitura Municipal.

A concluir a problemática identificada no início do exercício estudado, percebe-se a falta do envolvimento dos Conselhos Escolares com o orçamento escolar e de uma melhor estruturação e capacitação das APMF. Há a necessidade de representantes de segmentos diversos envolvidos, que através de um indivíduo intermediador, garante que seus interesses sejam expostos no ambiente público, onde os seus recursos como cidadão estão envolvidos.

O indivíduo envolvido com as atividades do Conselho Escolar e da APMF precisa de um maior preparo para atuar com suas atribuições ligadas ao serviço público, as quais são estranhas às suas atividades corriqueiras. No caso do PDDE, o enfoque é nas APMF que são responsáveis diretas pela gestão dos recursos. São seus componentes que representam a escola no banco oficial em que movimentam a conta do programa, que assinam cheques e liberam pagamentos. Essas atividades são vistas com dificuldades pelos membros como o presidente e até o tesoureiro da APMF, demonstrando a necessidade da Secretaria Municipal de Educação atuar diretamente na gestão do programa, não como unidade gestora, mas como unidade de apoio e de organização do processo que se faz primordial.

6 Resultados e Proposta de Melhoria

A proposta abrange a capacitação dos agentes envolvidos atualmente com a gestão do PDDE, o apoio nas atividades do exercício de 2013 o apoio aos envolvidos por parte da Secretaria Municipal de Educação e a indução da participação social no processo de gestão democrática. Por fim, buscar um trabalho integrado entre Secretaria, Escola, APMF e Conselho Escolar. Para que seja atingido o objetivo de ampliar a participação democrática no programa e, consequentemente, na gestão orçamentária escolar, é necessário que o pessoal atualmente

envolvido tome ciência de suas responsabilidades e consiga repassar as informações para os demais interessados.

Foi realizada uma reunião junto aos diretores e representantes das APMF para levantar dificuldades onde os participantes informaram que precisavam de uma capacitação para a gestão do programa, bem como a orientação de como é realizada a participação social no processo de gestão democrática na escola. Através de contato com o FNDE, o município foi contemplado com uma capacitação e acompanhamento de técnicos da autarquia para tratar do programa, que ocorreu no durante o mês de julho. Nestas visitas, foram levantadas as irregularidades das prestações de contas de 2012, algumas conforme já tinham sido analisadas no início do ano, principalmente sobre a efetiva participação social no processo de decisão de compras. A intenção deste acompanhamento não era de fiscalização, mas sim de apoio técnico para regulamentar as próximas execuções do PDDE. Com isso, os diretores e presidentes das APMF puderam tirar as suas dúvidas da prestação de contas e da execução para 2013. Ao final do processo de acompanhamento, foi realizada uma capacitação pelos técnicos que reuniu os diretores escolares, Poder Executivo, intermediadores das entidades e demais interessados.

Os técnicos do FNDE deixaram orientações para a gestão do programa, as quais foram aplicadas nas escolas com apoio da Secretaria Municipal de Educação durante o mês de agosto. As escolas iniciaram suas reuniões para escolha de investimentos dos recursos, bem como das compras. Através da capacitação dos técnicos, foi possível elencar as etapas de execução do programa:

– Planejamento participativo: O planejamento participativo, conforme exaltado na fundamentação teórica, é de fundamental importância para o controle social. Deve ser realizado, no caso do PDDE, através de convocação da comunidade escolar. Por meio desta reunião, são levantadas as necessidades e prioridades da escola, sempre levando em conta o que rege as legislações do programa. Por fim, as decisões precisam ser divulgadas à sociedade;

– Pesquisas de preços: Trata tal etapa do início do processo burocrático necessário no sistema legal da máquina pública. A aquisição de bens e serviços, em se tratando do uso de recurso público, é regida pela lei nº 8666, de 21 de junho de 1993. Para tais aquisições, é importante levantar três orçamentos no mínimo e levar em conta o preço, qualidade e tempo de entrega de cada um para auxiliar no processo de aquisição;

– Aquisição e/ou contratação: O instante de aquisição ou contratação envolve o pagamento e documentos comprobatórios das despesas. O pagamento irá compor a prestação de contas junto de suas respectivas notas fiscais, faturas ou recibos.

– Tombamento de bens permanentes: A UEx, por ser uma entidade jurídica sem fins lucrativos, precisa doar todos os bens adquiridos com os recursos públicos ao Poder Executivo. Mais tarde, o Poder Executivo realiza o tombamento com a fixação de plaquetas ou etiquetas nos bens;

– Guarda da documentação: Os documentos deveram ser armazenados na sede de execução por um período de 20 anos, a contar a data de julgamento da prestação de contas pelo FNDE, conforme estipulado na Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013.

Para fins deste estudo, o principal aspecto a ser avaliado é o planejamento participativo, onde ocorre efetivamente a participação democrática na gestão escolar. Para que haja um processo de eficiência na gestão democrática da escola, em destaque no processo do PDDE, é preciso

primeiramente preparar o diretor para esta realidade. Muitas vezes, o diretor assume o papel de detentor do poder no ambiente escolar, mas acarreta-se também das responsabilidades que este poder lhe traz. Com a abertura à participação popular nas decisões por parte do diretor, ele continua a ser a representatividade estatal dentro da escola, mas conta com a comunidade e demais profissionais na gestão de forma participativa, tirando a sua responsabilidade integral pela gestão orçamentária da escola.

Para o exercício de 2013, foi priorizada tal capacitação de forma a situar diretor e atual presidente da APMF dos processos do programa e da necessidade atual em expandir a participação social de modo a garantir a gestão democrática. Com isso, estes agentes aprenderam também que a gestão democrática pode ser expandida aos demais processos realizados dentro da escola e mais além, dentro de outras entidades públicas.

Durante o exercício de 2014, haverá a renovação de alguns membros das APMF das escolas. Para este processo, é preciso acompanhamento *in loco* da Secretaria Municipal de Educação de forma a apoiar o diretor no processo de eleição dos representantes da nova APMF. Por isso, todo o processo envolvendo a abertura para a participação da comunidade escolar deve ser seguido, realizando as devidas assembleias, eleições de representantes de segmentos e nomeação de presidente, tesoureiro, etc. Depois de formada a nova APMF, o diretor, a Secretaria e os membros permanecentes da APMF anterior terão capacidade técnica suficiente para orientar os representantes sobre as atividades no processo de participação na gestão de recursos da escola, visto toda a orientação recebida no exercício de 2013, de forma continuada.

Depois de formalizada a APMF, o trabalho parte para a sua integração com o Conselho Escolar, que atualmente trabalham de forma isolada. O Conselho Escolar tem formação semelhante às APMF, mas de caráter não jurídico privado. Por isso, não podem atuar diretamente nos recursos orçamentários federais, mas podem dar total apoio e suporte às tomadas de decisões das APMF, aumentando ainda mais a participação democrática dos recursos escolares. Por fim, as atividades do Conselho Escolar e das APMF precisam ser expostas em local de fácil visibilidade para sociedade.

7 Conclusão

A Reforma de Estado adotada a partir dos anos de 1990 trouxe à administração pública o conceito de gestão democrática para induzir a coparticipação e corresponsabilidade do cidadão em suas atividades públicas. As políticas públicas são formadas em torno do previsto na Constituição Cidadã, tendo a aplicação do recurso público que passar pelo processo de prestação de contas, que envolve entidades governamentais e segmentos mobilizados da sociedade civil. Neste contexto, o PDDE apresenta-se no ambiente escolar como um meio de a comunidade escolar e os profissionais escolares participarem do processo de gestão democrática.

Com a análise da prestação de contas do PDDE de 2012, através da Secretaria Municipal de Educação, ficou clara a deficiência da gestão do programa por parte dos envolvidos. Em campo, percebeu-se que o responsável por todas as etapas ainda era o diretor. Após um processo de acompanhamento e de capacitação, bem como orientações e apoio direto nas escolas, a aplicação da gestão democrática nas responsabilidades tornou-se mais ampla no exercício de 2013, tanto nas escolhas de investimentos quanto nas atividades burocráticas que o PDDE exige para sua legalidade.

A capacitação serviu de grande apoio para os agentes participantes, inclusive para o Poder Executivo. A Secretaria Municipal de Educação tem dado o apoio necessário para que o programa seja executado de forma legal e com a participação social. O ponto de fundamental

importância é a transparência das decisões e das prestações de contas, que sempre devem estar fixadas em locais de fácil visibilidade para toda a sociedade.

Como proposta para o próximo exercício, sugere-se à Secretaria responsabilizar-se por acompanhar a nova formação das APMF, que podem contar com membros da atual. Neste instante, é importante transmitir as informações da capacitação recebida pelos agentes no exercício de 2013, de modo a orientar a atividade desde o início. Outro ponto importante a ser trabalhado no exercício é a integração de atividades das APMF e dos Conselhos Escolares, que atualmente são omissos no orçamento público. Ambas as unidades intermediadoras possuem grandes responsabilidades dentro do ambiente escolar, pois cada cidadão integrante delas está diante do Poder Público representando um segmento da sociedade.

Assim, com o bom funcionamento das atividades públicas através da parceria entre Poder Público e as unidades intermediadoras, os cidadãos sentir-se-ão participantes das atividades escolares e da construção do ambiente de aprendizado de seus filhos e de sua comunidade. Estarão também exercendo os seus direitos civis e políticos em consonância aos direitos sociais, participando da construção da ótima república.

Referências

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BRASIL. Constituição da república federativa do brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 25 de agosto de 2013.

_____. Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969. Complementa disposições da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-872-15-setembro-1969-362742-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em 25 de agosto de 2013.

_____. Lei nº 5537, de 21 de novembro de 1968. Cria o instituto nacional de desenvolvimento da educação e pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5537-21-novembro-1968-359186-normaatualizada-pl.html. Acesso em 25 de agosto de 2013.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da constituição federal, institui normas para licitações e contratos da administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 31 de agosto de 2013

_____. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 25 de agosto de 2013.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o plano nacional de educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em 25 de agosto de 2013.

_____. MEC. FNDE. Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do programa dinheiro direto na escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/pdde-perguntas-frequentes/item/4386. Acesso em 25 de agosto de 2013.

_____. MEC. FNDE. Programa dinheiro direto na escola. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao. Acesso em 24 de agosto de 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no brasil**: o longo caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

FIORI, José Luis. **Estado de bem – estar social**: padrões e crises. Texto disponível em: www.iea.usp.br/artigos. Acesso em 19 de agosto de 2013.

GIL, Antônio Carlos**. Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PORTAL ODM. Disponível em: http://www.portalodm.com.br/relatorios/pr/carambei. Acesso em 31 de agosto de 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARAMBEÍ – PR. Disponível em: http://www.carambei.pr.gov.br/. Acesso em 31 de agosto de 2013.

SANTOS, Boaventura Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar a cânone democrático. IN SANTOS, Boaventura Souza. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

YANAGUITA, Adriana Inácio**. A descentralização da gestão financeira para a escola**. Disponível em: http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/3.pdf Acesso em 21 de agosto de 2013.

YOUNG, Iris Marion. **Representação política, identidades e minorias**. São Paulo: Lua Nova, 67, 2006, p. 139-190. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67.pdf/ Acesso em 21 de agosto de 2013.