

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JOÃO ANDRÉ NASCIMENTO RIBAS

A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO PDDE

CURITIBA
2013

JOÃO ANDRÉ NASCIMENTO RIBAS

A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO PDDE

Projeto Técnico apresentado ao Departamento de Administração Geral e Aplicada do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Cleverson Renan da Cunha

CURITIBA
2013

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e a minha família pelo total apoio em minha jornada; à UAB, à UFPR e aos profissionais tutores e professores por auxílio neste curso a distancia, que permitiu conciliar o meu interesse em realizar uma pós na área de gestão pública, mesmo com residência distante da cidade polo que ofertou; e à Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Carambeí e as suas entidades de ensino municipais, a incluir todos os profissionais envolvidos e a comunidade escolar participante, que abriram espaço para que tal estudo fosse possível.

“Democracia sem educação é anarquia”

Ivone Boechat.

RESUMO

O papel do indivíduo na sociedade é determinado conforme os seus direitos adquiridos e a sua plena consciência dos fatores que eles acarretam. A Constituição de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, elencou diversos pontos que denotam o enfoque do Estado nos direitos sociais. Contudo, o Brasil ainda padece dos direitos civis e políticos, especialmente com a educação pública de baixa qualidade que é utilizada pela maioria da população. Durante a década de 1990, iniciou-se um processo de Reforma do Estado com a descentralização de decisões públicas que antes eram apenas de responsabilidade de entidades e poderes governamentais. A gestão democrática é um princípio de inserção da sociedade no contexto decisório das políticas e do orçamento público, na busca de maior representatividade de diversos setores no poder político. Para isso, o cidadão assume responsabilidades participativas com o Estado no gerenciamento dos recursos públicos em um processo de aprendizado de seu papel enquanto cidadão e enquanto ser participante da democracia. As escolas públicas apresentam-se como uma entidade dotada de relativa autonomia decisória no orçamento recebido através de repasses constitucionais e legais. Neste contexto, os recursos legais do PDDE transferidos pelo Governo Federal apresentam uma possibilidade aos funcionários e comunidade escolar de participarem das decisões no ambiente escolar de forma democrática, em conjunto com o diretor escolar, que ainda é visto como o detentor do poder decisório. O indivíduo que está inserido no ambiente escolar associa-se indiretamente ao processo de aprendizagem. O presente estudo objetivou elaborar proposta de capacitação dos agentes envolvidos com o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) para contribuir com o processo de gestão democrática nas Escolas Municipais de Carambeí – PR. Para isso, foi acompanhado pela da Secretaria Municipal de Educação e Cultura o exercício de 2013 das sete escolas municipais de Carambeí na gestão do Programa. Através de pesquisa bibliográfica, documental e participativa *in loco*, levantaram-se dúvidas e necessidades dos agentes envolvidos na gestão do recurso. Com a percepção da baixa autonomia escolar e da participação democrática nas decisões, foram reunidos diversos representantes das entidades e das intermediadoras em uma capacitação, realizada por técnicos do FNDE, para devidas orientações durante o exercício de 2013. Também foram acompanhadas as entidades no processo de gestão do Programa para a indução de uma gestão democrática, tendo em vista a necessidade de participação da comunidade escolar e dos agentes vinculados, que são os maiores conhecedores das necessidades do local. Dentre a comparação da prestação de contas do exercício de 2012 e do exercício de 2013, é possível perceber aumento de participação local no processo do PDDE. Por fim, para o exercício de 2014, é recomendado à Secretaria Municipal de Educação e Cultura acompanhar as novas estruturas das APMF para garantir uma maior participação social e orientar a maximização do exercício dos Conselhos Escolares e das APMF de forma integrada nas decisões que envolvem a gestão escolar como um todo. Neste processo, faz-se necessário o repasse de informações obtidas no exercício de 2013 aos novos membros. Dentro do ambiente escolar, o foco é a educação, não apenas do aluno, mas de todos os envolvidos, que constroem um ambiente de aprendizagem e de oportunidades de cada indivíduo exercer a sua cidadania e contribuir com a ótima república.

Palavras-chave: gestão democrática, PDDE, participação social.

LISTA DE SIGLAS

APM – Associação de Pais e Mestres
APMF – Associação de Pais, Mestres e Funcionários
CEI – Centro de Educação Infantil
CMEI – Centro Municipal de Educação Infantil
CONAE – Conferência Nacional de Educação
DOC – Documento de Ordem de Crédito
EEx – Entidade Executora Própria
EJA – Educação de Jovens e Adultos
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
LDB – Lei das Diretrizes e Bases da Educação
LOA – Lei Orçamentária Anual
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
SIGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas
TCE-PR – Tribunal de Contas do Paraná
TED – Transferência Eletrônica de Disponibilidade
UEx – Unidade Executora

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
1.1 APRESENTAÇÃO/PROBLEMÁTICA.....	1
1.2 OBJETIVO GERAL DO TRABALHO.....	2
1.2.1 Objetivos Específicos do Trabalho.....	2
1.3 JUSTIFICATIVAS DO OBJETIVO.....	3
2 REVISÃO TEÓRICO-EMPÍRICA	5
2.1 CIDADANIA E DEMOCRACIA.....	5
2.2 A GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	7
2.3 O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA.....	8
2.3.1 O processo de Implementação do PDDE.....	10
3 METODOLOGIA	11
4 A ORGANIZAÇÃO	12
4.1 DESCRIÇÃO GERAL.....	12
4.2 - DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	13
5 PROPOSTA	19
5.1 DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA.....	19
5.1.1 Contribuição com a gestão do exercício de 2013 do PDDE.....	19
5.1.2 Proposta para o exercício de 2014 do PDDE.....	22
5.2 PLANO DE IMPLANTAÇÃO.....	23
5.3 RECURSOS.....	24
5.4 RESULTADOS ESPERADOS.....	25
5.5 RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVO-CORRETIVAS.....	25
6 CONCLUSÃO	27
REFERÊNCIAS	29

1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO/PROBLEMÁTICA

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 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 do ente Federal que, através do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, autarquia federal, 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.

O objetivo do presente estudo é elaborar proposta de capacitação dos agentes envolvidos com o Programa Dinheiro Direto na Escola para contribuir com o processo de gestão democrática nas Escolas Municipais de Carambeí – PR, ao estudar o funcionamento do programa e a participação estatal e da sociedade, representada pela comunidade escolar, na gestão do programa, além da interação entre estes sujeitos. Para este estudo utilizar-se-á teoria de legislações, sítios específicos das entidades envolvidas e de pesquisas de autores pertinentes ao tema. Já a etapa empírica realizar-se-á por meio de acompanhamento da execução do programa durante o exercício de 2013 e levantando recomendações para o

exercício de 2014. O trabalho será realizado para possibilitar aos entes envolvidos uma visão sistêmica de todo o processo que envolve o programa. Através da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, é possível analisar as atividades do governo municipal e federal no programa, bem como dos órgãos fiscalizadores. Já as visitas às sete escolas municipais, dentre estas duas rurais, permitem conhecer a prática da comunidade escolar no Programa, ou seja, da comunidade escolar e dos profissionais escolares.

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 parcial das políticas do Programa e de seus objetivos. Há uma relativa importância em ordenar o processo do Programa, 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 participar das decisões da gestão da escola, no exercício de seus direitos. Mas para isso, o indivíduo precisa também ser capacitado, pois o processo burocrático do serviço público é visto com dificuldade pelos agentes externos à máquina administrativa pública. Ou seja, não basta apenas garantir o direito político civil e social ao indivíduo, mas é preciso capacitá-lo através de processos de aprendizagem para garantir uma democracia de qualidade e a sua cidadania efetiva.

1.2 OBJETIVO GERAL DO TRABALHO

Elaborar proposta de capacitação dos agentes envolvidos com o PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola – para contribuir com o processo de gestão democrática.

1.2.1 Objetivos específicos do trabalho

- Relatar conceitos e fatores históricos da cidadania, democracia, gestão democrática e do Programa Dinheiro Direto na Escola;
- Levantar a situação da implementação do programa no município de Carambeí-PR;

- Possibilitar contato direto entre os agentes das escolas envolvidos e representantes do poder público vinculados ao programa como meio de capacitação;
- Acompanhar a execução do programa durante o exercício de 2013 nas escolas municipais de Carambeí - PR;
- Analisar o ambiente escolar e as prestações de contas do exercício de 2013 para avaliar a participação da comunidade escolar no processo de gestão democrática do Programa e a eficiência do processo;
- Realizar uma proposta de ação para o exercício de 2014, visando à maior participação social na gestão democrática e a integração entre atividades dos agentes envolvidos com a Escola.

1.3 JUSTIFICATIVA DO PROJETO

A sociedade atualmente encontra-se em um processo de relevada frustração com o Estado ao qual pertence. Fatores expostos na mídia que transformam consideravelmente a opinião do indivíduo, bem como problemas apresentados na infraestrutura pública local de sua sociedade, leva-o a desacreditar na eficácia e efetividade da gestão pública. Com isso, o seu papel como cidadão e como agente democrático tende a perder o seu significado, a sentir-se coagido por um sistema dotado de poder e envolto de uma defesa denominada burocracia que é o Estado. Em linhas gerais, essas características apresentam-se em todos os órgãos da administração pública.

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 legislativo, o Poder Executivo torna-se a referência de ente público para cada indivíduo.

Dentro do Poder Executivo Municipal, 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 pela sociedade 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 por ela, 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.

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 a maior participação social nas atividades escolares. 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.

Por meio deste processo, a sociedade passa a conhecer o funcionamento da máquina administrativa e, como um processo de aprendizagem, passa a conhecer os seus direitos e deveres como cidadão. A educação é atualmente a porta de entrada de todo indivíduo para o conhecimento de seus direitos e deveres. Com isso, o processo democrático exercido pelo indivíduo passa a ter embasamento no momento em que ele percebe o significado de exercer efetivamente a sua cidadania.

O Poder Executivo Municipal também se beneficia com o processo, pois é cada vez mais crescente a obrigatoriedade estipulada legalmente pelo Governo Federal da participação social nos processos decisórios e na fiscalização das atividades públicas. Contudo, na prática, o Poder Público encontra grandes dificuldades em trazer a sociedade para dentro de sua entidade devido aos fatores históricos burocráticos, que a distanciaram da participação das atividades públicas.

O estudo tenta demonstrar que a participação da sociedade nas atividades de uma entidade pública em que frequenta diariamente é mais efetivo, como a escola pública. Através desta gestão democrática na escola, o indivíduo passa a exercer a sua cidadania e aprende sobre as atividades do Estado, para que possa não apenas exigir providências sociais públicas, mas também possa mostrar caminhos e possibilidades à administração pública.

2 REVISÃO TEÓRICA-EMPÍRICA

2.1 CIDADANIA E DEMOCRACIA

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, que muitas vezes, desconhece o real significado destes aspectos e suas consequências. As mudanças constitucionais refletem os aspectos dos 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.

O conceito de política está estritamente vinculado ao conceito de poder, este compreendido como um conjunto de meios visando a determinados resultados, através de domínio das relações entre sujeitos. Bobbio (2000) descreve que o Estado utópico é desejável, mas pode não se realizar (política como filosofia) e que o Estado futuro pode até não ser desejável, mas é aquele que deve necessariamente se realizar (política como ciência). A política como filosofia tende a direcionar a ótima república a uma visão utópica de um Estado desejável, ao inverso da prescrição da política como ciência. Contudo, na visão da ótima república é que reside o fato da utopia ser algo que não existe, porém, algo que pode vir a existir. Nesta concepção, a democracia pode vir ao encontro de sua etimologia na construção da política desejável, esta significando, conforme Bobbio, “tudo aquilo que se refere à cidade e, portanto ao cidadão, civil, público e também sociável e social” (2000, p. 159).

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 no governo da sociedade, 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.

2.2 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, em destaque com o governo de Fernando Henrique Cardoso, começou uma reforma do Estado e delimitação de suas funções, implicando na transferência dos serviços sociais 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 a Lei das Diretrizes e Bases da Educação (LDB), estabelece critérios para a democratização da gestão escolar de acordo com:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Assim, a LDB garante a comunidade o seu direito de participar das decisões escolares, as quais, muitas 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.

2.3 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. 3º da Lei 5.537/1968). Conforme sítio institucional da referida autarquia:

Para alcançar a melhoria e garantir uma educação de qualidade a todos, em especial a educação básica da rede pública, o FNDE se tornou o maior parceiro dos 26 estados, dos 5.565 municípios e do Distrito Federal. Neste contexto, os repasses de dinheiro são divididos em constitucionais, automáticos e voluntários. (BRASIL. MEC. FNDE, 2013).

Ao FNDE, é estipulada a missão de contribuir para uma educação de qualidade a todos. Dentre os seus valores, consta o compromisso de acessibilidade e inclusão social e a 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 dos programas 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.

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 necessário às escolas feito pelas Secretarias de Educação por auxílio financeiro suplementar as escolas públicas de educação e as 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. 5º da Resolução nº 10 do Conselho Deliberativo do FNDE, de 18 de abril de 2013:

Art. 5º § 1: Unidade Executora Própria (UEX) – entidade privada sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas e dos polos presenciais da UAB, integrada por membros da comunidade escolar, comumente denominada de caixa escolar, conselho escolar, colegiado escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras entidades, responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses do programa, destinados às referidas escolas e polos, bem como pela execução e prestação de contas desses recursos.

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, neste caso, visto como um agente estatal detentor do poder.

2.3.1 O processo de Implementação do PDDE

A dinâmica entre Estado e comunidade escolar no processo de planejamento, execução, avaliação e controle dos recursos do PDDE foi fundamentada neste ano 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, no caso do presente estudo, da UEx, normalmente nos primeiros meses do exercício, seguido de aviso por correspondência do FNDE.

A partir deste momento, o planejamento dos investimentos é realizado em reunião da UEx, levando em conta as necessidades do ambiente escolar que são apresentadas pela comunidade e profissionais da escola. A execução acontece durante o exercício com o levantamento de orçamento do material ou serviço a ser adquirido e a sua aquisição de acordo com preço e qualidade. 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, tendo que ser fixada em local visível a todos na entidade. Após todo o processo, a UEx envia a prestação à EEx. A EEx, ou seja, o Poder Executivo Municipal, é o canal final do processo, que realiza a fiscalização e o envio da prestação de contas ao FNDE por meio do SIGPC.

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.

3 METODOLOGIA

Vergara (2003) classifica uma pesquisa quanto 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 referências 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.

Por fim, a abordagem da pesquisa é qualitativa, pois com base no estudo de Gil (1999), trata-se de uma pesquisa em que se analisaram informações através do ambiente para interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados.

4 A ORGANIZAÇÃO

Prefeitura Municipal de Carambeí – Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

4.1 DESCRIÇÃO GERAL

Localizado entre as cidades de Ponta Grossa e Castro, o Município de Carambeí obteve a sua emancipação em 1997. Estimou-se em 2012 uma população de 19.813 habitantes e IDH em 2010 de 0,728 (Portal ODM, 2013). Seu nome tem origem na língua indígena, significando “rio das tartarugas”, com uma colonização típica holandesa, sendo um dos principais centros da bacia leiteira do Paraná. Os seus símbolos, além dos nacionais, são a bandeira, o brasão e o hino do município (Carambeí, 2013).

A Secretaria Municipal de Educação e Cultura é um componente do Poder Executivo e conta com 35 funcionários, entre coordenadores educacionais, servidores administrativos, motoristas, serviços gerais e profissionais de saúde. Sua área de atuação é a educação pública municipal, que envolve o ensino infantil, fundamental e a EJA. No município, há cinco escolas municipais urbanas e duas rurais, duas CMEIs e duas CEIs conveniadas, que exercem atividades de ensino dentro das modalidades de atuação da Secretaria. Atualmente, está em processo de conclusão mais um CMEI construído por meio de recursos do PAC. Em 2011, o IDEB do município foi de 5,1 enquanto que o IDEB nacional foi de 4,7 para as séries iniciais, que são o foco da Secretaria.

Os serviços prestados pela Secretaria estão diretamente ligados às entidades educacionais municipais quanto a sua infraestrutura pedagógica e física, no intuito de possibilitar ao aluno um lugar de qualidade para o aprendizado e ao profissional um ambiente de respeito e reconhecimento.

O orçamento para o ano de 2013 da Secretaria foi estimado na LOA em R\$ 15.449.674,00, direcionando um investimento de 28% do montante municipal para a área de educação. Dentre os principais investimentos neste exercício, consta a compra de uniformes para os alunos, a aquisição de apostilas, a capacitação dos profissionais da Secretaria e das entidades de ensino e a aquisição de ônibus escolares. Na área da cultura, destaque para ações de bairro em que há o apoio dos profissionais da educação em atividades com as crianças da comunidade.

Os departamentos envolvidos com a Secretaria são o de cultura e o de alimentação escolar, e os setores são divididos em: pedagógico, estrutura, educação especial, transporte escolar e o administrativo. O administrativo está vinculado às atividades de controle dos conselhos municipais envolvidos com a educação e cultura municipal, com as prestações de contas e com o orçamento da Secretaria. Os Conselhos Municipais são: de Educação, de Cultura, de Alimentação Escolar, de Controle Social do FUNDEB e os Conselhos Escolares, compostos com representatividades dos poderes, dos profissionais e da comunidade escolar. Estes conselhos possuem participação das decisões e das prestações de contas da Secretaria. Neste ano também fora instituído o Fórum Municipal de Educação, o qual é responsável pelo direcionamento das políticas educacionais do Município, dentre elas, o Plano Municipal de Educação. O Fórum Municipal de Educação também realizou em parceria com a Secretaria municipal de Educação e Cultura, a etapa municipal da II CONAE 2014, a qual tem como objetivo o estudo do cenário educacional regional e nacional.

As APM e APMF, entidades privadas sem fins lucrativos, formam os agentes de maior impacto nas decisões orçamentárias escolares. São responsáveis diretos pelos recursos do governo federal, através do PDDE, e de angariar recursos adicionais para contribuir com a infraestrutura escolar. As escolas contam com um processo democrático na escolha de diretores, de representantes das APM e APMF e dos Conselhos Escolares.

4.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

O FNDE estipula o dia de 28 de fevereiro como data limite para a prestação de contas do PDDE do exercício do ano anterior. As escolas municipais de Carambeí, 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 e Cultura (EEx) que analisa e o encaminha ao FNDE pelo sistema online SIGPC. Por fim, o FNDE analisa e emite parecer e notificações, quando necessário, às entidades envolvidas.

As UEx das escolas são constituídas pelas APM ou APMF. A APMF inclui em seu quadro a participação de funcionários também, aumentando os segmentos participativos. Contudo, esta modalidade é aplicada apenas em uma escola, esta

rural. 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 APM/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 delinea junto à sociedade aspectos negativos da entidade, bem como pontos que precisam de melhorias. As famosas frases “se eu fosse diretor faria isso” ou “se eu fosse professor faria aquilo” não são difíceis de serem escutadas ao interagir com os próprios pais que levam os filhos para a aula. A falta de material didático, de expediente e de pequenos reparos da infraestrutura estão sempre ao alcance de conhecimento da comunidade escolar. 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 APM/APMF ou nos Conselhos Escolares.

A integração entre Poder Público e sociedade, ou seja, entre escola e comunidade escolar, ao deixar a desejar, prejudica a autonomia da escola. Apesar 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 de docência.

Em contato com representantes das APM/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 entidades intermediadoras jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que são as APM/APMF não exercem as suas atribuições e muitas vezes são constituídas apenas por formalismo, 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 APM/APMF. Isto pode ser atribuído ao próprio processo de Reforma do Estado que é recente, e que muitas vezes 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.

Os diretores alegam que não tiveram no exercício de 2012 o devido apoio do Poder Executivo superior, representado pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura, na gestão do PDDE e, por isso, desconheciam as exigências do programa, em especial, da participação social. Através disso, percebemos que por mais que as normas estejam estipuladas em meio eletrônico, publicadas em legislações pertinentes e em muitos casos enviadas por correspondências às escolas, a orientação da Secretaria Municipal de Educação e Cultura é primordial na garantia da gestão eficiente do Programa.

A Secretaria 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, muitas vezes, encontra dificuldade em conciliar suas atividades cotidianas com o processo de garantia da participação social. Principalmente com a formação de intermediadores do processo de gestão escolar, que constituem uma entidade jurídica privada. 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 APM anterior, para que enfim pudesse ter acesso aos recursos em conta. Neste processo, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura pode intervir diretamente e dar total apoio na constituição e organização destes agentes intermediadores.

O fato positivo que ainda salva a gestão dos recursos legais das escolas é o de que o Governo Federal está ciente da falta de preparo dos agentes envolvidos e vem regulamentado o programa ano a ano, sendo que ano passado foi possível reprogramar integralmente o recurso para o exercício de 2013. Contudo, a legislação tende a ficar cada vez mais rigorosa, visto que já neste ano, a Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013, estipulou que o teto de reprogramação máximo é de 30% do valor total recebido em conta, para o próximo exercício. Ou seja, a escola que não

estiver com sua intermediadora atuante, será prejudicada neste ano e no ano seguinte com a perda de recurso público.

O PDDE também garante a possibilidade de escolha da porcentagem do recurso total recebido que será direcionada para custeio e para capital. Esta escolha é realizada no sítio do FNDE, mas quem tem acesso é a Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Em contato com os diretores e presidentes das APM/APMF, os mesmos disseram que não foram informados de tal possibilidade e reclamaram da porcentagem dividida em 2012 para o exercício de 2013. Aí demonstra outro ponto em que não houve a efetiva democracia por parte dos envolvidos no ambiente escolar, visto que estes são os agentes que conhecem realmente as necessidades do ambiente, dentre custeio e capital.

Percebemos através das informações citadas 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 papéis, 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 escola fica dependente deste Poder e age exclusivamente em função das suas decisões.

A concluir a problemática identificada no início deste ano, percebemos a falta do envolvimento dos Conselhos Escolares com o orçamento escolar e de uma melhor estruturação e capacitação das APM/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 APM/APMF precisa de um maior preparo para atuar com suas atribuições ligadas ao serviço público, que muitas vezes são estranhas as suas atividades corriqueiras. No caso do PDDE, o enfoque é nas APM/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 APM/APMF, demonstrando a necessidade da Secretaria Municipal de Educação e Cultura atuar diretamente na gestão do programa, não como unidade gestora, mas como unidade de apoio e de organização do processo que se faz primordial. Assim, como rege a legislação do PDDE, a participação democrática tende a ser aprimorada e a comunidade pode alcançar o exercício de sua cidadania no ambiente escolar.

5 PROPOSTA

5.1 DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA

A proposta abrange a capacitação dos agentes envolvidos atualmente com a gestão do PDDE, o apoio nas atividades do exercício de 2013 do Programa às escolas e intermediadoras por parte da Secretaria Municipal de Educação e Cultura e induzir a participação social no processo de gestão democrática. Por fim, buscar um trabalho integrado entre Secretaria, Escola, APM/APMF e Conselho Escolar. Para que seja atingido o objetivo de ampliar a participação democrática no Programa e, conseqüentemente, 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.

A proposta pode ser dividida em duas etapas, uma para o exercício de 2013 e outra para o exercício de 2014. A do primeiro exercício já foi aplicada e os seus resultados foram levantados. Já a do segundo exercício visa à maximização da participação social e a integração entre entidades na gestão democrática.

5.1.1 Contribuição com a gestão do exercício de 2013 do PDDE

Na etapa 1, realizei uma reunião junto aos diretores e representantes das APM/APMF para levantar dificuldades e decisões quanto a divisão de porcentagens dos recursos para o exercício de 2014. Todas as escolas optaram por uma porcentagem maior voltada para capital (90%) visto que a Prefeitura Municipal de Carambeí supre as necessidades de custeio das escolas, como material didático e de expediente. Com o recurso maior de capital, é possível investir na infraestrutura necessária que, segundo diretores e presidentes das APM/APMF, é mais solicitada pela comunidade escolar. Nesta mesma reunião, 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.

Por ter iniciado recentemente o acompanhamento do referido programa, senti-me despreparado para ministrar tal capacitação. Após perceber também a deficiência no processo por parte do Poder Executivo Municipal, busquei em abril do corrente ano por meio de uma visita técnica ao FNDE/DF, sanar dúvidas e pedir orientações sobre o PDDE. 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.

O acompanhamento foi realizado de escola por escola por dois técnicos do FNDE, juntamente comigo como representante da Secretaria Municipal de Educação e Cultura. 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 APM/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 do município. Também participaram representantes de municípios vizinhos, visto que a capacitação era direcionada para toda a região, sendo que Carambeí foi a sede de realização.

Figura – Capacitação do PDDE realizada em Carambeí – PR em julho de 2013.



Fonte: Prefeitura Municipal de Carambeí – PR.

Os técnicos do FNDE deixaram orientações para a gestão do Programa, as quais foram aplicadas nas escolas com apoio da Secretaria Municipal de Educação

e Cultura 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, conforme:

1º Passo - 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. É preciso também garantir que os recursos estejam aplicados no mercado financeiro enquanto não utilizados;

2º Passo – 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 determinado que sejam levantados três orçamentos no mínimo e levar em conta o preço, qualidade e tempo de entrega de cada um para auxiliar no processo de aquisição. Após, o FNDE estipula o preenchimento da Consolidação de Pesquisa de Preço, que será inserida na prestação de contas;

3º Passo - Aquisição e/ou Contratação: O instante de aquisição ou contratação envolve o pagamento e documentos comprobatórios das despesas. O pagamento pode ser realizado por cheque nominativo, TED ou DOC. O FNDE está desenvolvendo um cartão magnético que em breve será utilizado para compras e aquisições com os recursos do PDDE. O pagamento irá compor a prestação de contas junto de suas respectivas notas fiscais, faturas ou recibos.

4º Passo - Tombamento de Bens Permanentes: A UEx, por ser uma entidade jurídica sem fins lucrativos, precisa preencher um Termo de Doação em que doa todos os bens adquiridos com os recursos públicos ao Poder Executivo, mais diretamente, às escolas que intermediam. Mais tarde, o Poder Executivo realiza o tombamento com a fixação de plaquetas ou etiquetas nos bens;

5º Passo – 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.

Lembrando que todo o processo precisa passar por ata de reunião, que se torna o documento comprobatório de que houve a real participação social no processo decisório. Ao fim dos passos, a escola envia a prestação de contas com todos os documentos e atas à Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

Para fins deste estudo, o principal aspecto a ser avaliado é o 1º passo, 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 APM/APMF dos processos do programa e da necessidade atual em expandir a participação social de modo a garantir a gestão democrática do Programa. 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.

5.1.2 Proposta para o exercício de 2014 do PDDE

Na etapa 2, haverá a renovação de alguns membros das APM das escolas, exceto a APMF de uma escola rural, que foi constituída há pouco tempo. A ideia é de que neste processo de renovação, seja estipulado o modelo de APMF para todas as escolas, pois este abrange a modalidade de funcionários na unidade intermediadora. Para este processo, é preciso acompanhamento *in loco* da Secretaria Municipal de Educação e Cultura 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 permanentes da APM/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.

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 e por isso, não podem atuar diretamente nos recursos orçamentários federais. Contudo, podem dar total apoio e suporte às tomadas de decisões das APMF, aumentando ainda mais a participação democrática dos recursos escolares. Por isso, busquei junto ao governo federal uma capacitação para atuar junto aos conselhos escolares e fui inscrito por este em uma extensão a distância de Formação Continuada em Conselho Escolar, sob a responsabilidade da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), o qual iniciará em fevereiro de 2014.

Por fim, para avaliar a execução da gestão democrática, o Princípio da Publicidade, de acordo com o art. 37 da Constituição Cidadã, orienta que todos os atos que envolvem a atividade pública devem estar ao alcance de conhecimento da sociedade. Logo, as atividades do Conselho Escolar e das APMF precisam ser expostas em local de fácil visibilidade para esta.

5.2 PLANO DE IMPLANTAÇÃO

A implantação da ação da etapa 1 ocorreu durante o exercício de 2013. Para o exercício de 2014, foi realizada a descrição de uma proposta de implementação, apresentada como etapa 2. Esta proposta objetiva implementar o processo de gestão democrática escolar através das atividades conjuntas das APMF e dos Conselhos Escolares. Durante o exercício de 2013, as etapas implementadas seguiram conforme cronograma:

Cronograma Previsto - 2013	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov
Análise da Prestação de Contas de 2012 do PDDE.	X	X	X							
Reunião com representantes das escolas para levantar dificuldades quanto ao Programa.			X	X						
Acompanhamento e capacitação dos agentes envolvidos durante o exercício de 2013.						X				
Acompanhamento e Análise da Prestação de Contas de 2013								X	X	X

Para a etapa 2, preveem-se as atividades de:

Cronograma Previsto - 2014	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov
Organizar assembleias para formação das APMF.			x	x						
Capacitar os novos membros para as atividades, em especial para a gestão do PDDE.					x					
Curso de Extensão em Formação Continuada de Conselhos Escolares.	x	x	x	x	x		x	x	x	x
Integrar atividades entre Conselhos Escolares e APMF.							x	x	x	x

Todas as atividades são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação e Cultura que atua em parceria com os diretores escolares. O acompanhamento na etapa 2 será realizado por meio de participação na assembleia e análise de atas de reuniões cedidas pelas entidades quando a Secretaria ou o diretor não estiverem presentes. Durante todo o exercício, pretendo também realizar o curso de Formação Continuada de Conselhos Escolares e através deste, contribuir com as atividades dos conselhos do Município.

Com isso, ao fim de 2014 também será possível analisar a melhoria na infraestrutura e no ambiente da escola que foi acarretada pela ampliação da participação democrática nas decisões escolares, bem como com a capacitação dos envolvidos.

5.3 RECURSOS

Os recursos necessários para a etapa 1 foram de pessoas em realização de reuniões, capacitação e mobilização do PDDE. Outros recursos envolveram materiais de expedientes da própria escola e da Secretaria e locais para reunião, realizadas na Secretaria e no salão da Biblioteca Pública Municipal. Não houve gastos com os técnicos do FNDE, que tiveram as suas despesas custeadas pela própria autarquia. Outro recurso necessário foi a locomoção dos técnicos e comigo, que entraram nos gastos com atividades da Secretaria.

Já para a etapa 2, os recursos envolvem em grande maioria a participação das pessoas, desde Poder Executivo até comunidade escolar. Para que esta participação seja eficaz, é necessário elaborar assembleias e reuniões em horários flexíveis principalmente para a comunidade, que em grande maioria trabalham e não

dispõem de muito horário para participação. Contudo, o Poder Executivo auxilia os participantes com justificativas emitidas para serem entregues em seus empregos, aos que necessitarem.

Os locais de reunião e assembleia serão na própria escola, com intuito de garantir um ambiente mais familiar à comunidade. Os materiais envolvidos são os de expedientes, encontrados na própria escola ou cedidos pela Secretaria. O fator que envolve recurso financeiro é na formalização da APMF, que envolve gastos com cartório, que podem ser adquiridos com o valor orçamentário em caixa da própria APM.

5.4 RESULTADOS ESPERADOS

O principal resultado esperado após a conclusão de ambas as etapas é a autonomia escolar. Esta autonomia é composta pela capacidade dos envolvidos com a gestão escolar gerirem suas atividades de forma eficaz e eficiente. Outro aspecto a ser levando em conta é a maximização de participação da comunidade escolar na gestão democrática. Para isso também, a integração entre as atividades do Conselho Escolar e das APMF faz-se necessária, tendo em vista a universalidade de informações dentro do ambiente escolar e a transparência em sua gestão.

Na etapa 1, um indicador qualitativo é apresentado nas prestações de contas, levantando a participação efetiva dos envolvidos nas tomadas de decisões e nos outros processos que cercam o PDDE e a própria formalização do processo. A efetiva utilização dos produtos e serviços na escola garante que o recurso público foi bem empregado, a contribuir com a infraestrutura. Na etapa 2, o indicador volta-se ao quantitativo de segmentos representados nas assembleias e nas constituições da APMF, analisado nas assembleias e reuniões pertinentes.

Por fim, a análise das atas de reuniões e as publicações de todas as decisões tomadas dentro do ambiente escolar garantem uma gestão democrática e a participação social.

5.5 - RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVO-CORRETIVAS

O maior risco apresentado em ambas as etapas da presente proposta foi o interesse e a disponibilidade dos representantes em participar das atividades. Mesmo os membros da APM/APMF mostram-se relutantes em participar de reuniões

e da capacitação. Este fator pode ser resultado de uma má distribuição de papéis e de informações desde o início das atividades para a unidade intermediadora. Neste caso, foi pertinente pedir ao diretor que orientasse os representantes sobre as suas responsabilidades e de como a capacitação e acompanhamento dos processos do PDDE poderiam lhes dar apoio.

A busca pela maior participação popular na etapa 2 também pode se tornar um problema. O ideal é que as assembleias de convocação sejam realizadas em horários fora do expediente, para esclarecer aos interessados o papel dos representantes das unidades intermediadoras que tornam-se as APMF e os Conselhos Escolares. Contudo, em análise no município, ficou perceptível o interesse da comunidade, em especial dos pais, em participar dos processos escolares. Os pais notavelmente estão preocupados com a educação e bem estar de seus filhos no ambiente escolar público.

Por fim, o instante da prestação de contas da EEx para a UEx é o momento para a Secretaria Municipal de Educação e Cultura dar total apoio no processo de legalidade da execução do programa. A Secretaria pode avaliar os documentos e buscar sanar possíveis desvios e irregularidades antes do envio ao FNDE, com vista a não prejudicar as escolas e os alunos, que são os beneficiários finais do programa.

6 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, programa da autarquia FNDE do MEC, apresenta-se no ambiente escolar como um meio de a comunidade escolar e os profissionais escolares participarem do processo de gestão democrática.

A escola pública em grande maioria mantém em seu diretor a imagem de detentor do poder decisório e da autoridade máxima. Entretanto, ele precisa apoiar-se em unidades intermediadoras no processo de investimento, aplicação e prestação de contas, por muitas vezes estar trabalhando com transferências legais e constitucionais. Estes recursos públicos são regidos por legislações específicas que preveem a participação social, como no caso do PDDE. No estudo do processo de gestão democrática escolar das escolas públicas municipais, a intermediadora na gestão orçamentária, a incluir o PDDE, são as APM/APMF.

Com a análise da prestação de contas do PDDE de 2012, através da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, ficou clara a deficiência da gestão do Programa por parte dos envolvidos. Em campo, percebeu-se que o responsável por todas as etapas do programa 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 do município e de outros municípios da região. A Secretaria 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, fica sugerida à Secretaria responsabilizar-se por acompanhar a nova formação das APMFs, que podem contar com membros da atual, em parceria com os diretores escolares. Neste instante, é importante transmitir as informações suficientes 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 próximo 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 formado por diversos membros da comunidade escolar ou de profissionais escolares.

Assim, com o bom funcionamento das atividades públicas através da parceria entre Poder Público e as unidades intermediadoras, os cidadãos sentir-se-ão como 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.

BRASIL. 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 cãnone 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.