

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

ANDRÉ CHUDRIK

**PLANEJAMENTO E APLICAÇÃO DE RECURSOS DO PROGRAMA
DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA EM UMA INSTITUIÇÃO MUNICIPAL
DE TEMPO INTEGRAL EM TELÊMACO BORBA**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA
2013

ANDRÉ CHUDRIK

**PLANEJAMENTO E APLICAÇÃO DE RECURSOS DO PROGRAMA
DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA EM UMA INSTITUIÇÃO MUNICIPAL
DE TEMPO INTEGRAL EM TELÊMACO BORBA**

Monografia de Especialização apresentada como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal” curso de Gestão Pública Municipal, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Me. Thiago Cavalcante Nascimento

CURITIBA
2013



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA - UAB
I CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO
PÚBLICA MUNICIPAL (GPM)



TERMO DE APROVAÇÃO

ALUNO: André Chudrik

Polo: (API, GOI, ITA, SJC, TEB) TEB

TÍTULO DA MONOGRAFIA:

PLANEJAMENTO E APLICAÇÃO DE RECURSOS DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA EM UMA INSTITUIÇÃO MUNICIPAL DE TEMPO INTEGRAL EM TELÊMACO BORBA

Esta monografia foi apresentada às **14h** do dia **28/11/2013** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no curso de Especialização em **Gestão Pública Municipal**, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, **Campus Curitiba**. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho:

1		Aprovado
2		Aprovado condicionado às correções Pós-banca, postagem da tarefa e liberação do Orientador.
3		Reprovado

Prof. Me. Thiago Cavalcante Nascimento
UTFPR – Campus Curitiba
(orientador)

Prof. Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira
UTFPR – Campus Curitiba

Prof. Dr. Moisés Francisco Farah Junior
UTFPR – Campus Curitiba

*A Deus e a minha família,
pelo apoio.*

RESUMO

CHUDRIK, André. Planejamento e aplicação de recursos do programa dinheiro direto na escola em uma instituição municipal de tempo integral em Telêmaco Borba. 2013. 58 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Programa Nacional de Formação em Administração Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2013.

Esta pesquisa investiga o processo de planejamento e aplicação de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em uma escola municipal de tempo integral no município de Telêmaco Borba. A pesquisa de natureza descritiva pauta-se em revisão de literatura e no depoimento de um gestor educacional. A investigação é orientada pelo seguinte problema de pesquisa: como ocorre o processo de planejamento e aplicação de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em uma instituição educacional de ensino fundamental em tempo integral do município de Telêmaco Borba-PR, na visão de um gestor educacional? O objetivo central é compreender o processo de planejamento e aplicação de recursos do PDDE, no ensino fundamental do município de Telêmaco Borba-PR. Tal compreensão pode favorecer ações estratégicas e contribuir para garantir educação pública, gratuita e de qualidade, como preconiza a lei. Para isso, descreve-se o planejamento e a aplicação de recursos do PDDE e, com base nos princípios da administração pública, analisam-se algumas ações desse programa. O estudo está organizado em três partes. Na fundamentação teórica, estabelecem-se as políticas, planejamento e gestão de recursos públicos e do PDDE. Após, definem-se os procedimentos metodológicos e por fim, apresentam-se a análise dos dados e conclusão. As análises sugerem que o planejamento segue as diretrizes do programa, mas que aplicação de recursos é insuficiente e não atendem as necessidades reais da escola para gerar melhorias no desempenho escolar. Os princípios da administração pública estão presentes nas ações do PDDE, destacando-se o princípio de eficiência como aquele que requer maior aperfeiçoamento, tanto por parte do governo federal como do gestor educacional.

Palavras-chaves: Planejamento. Recursos públicos. PDDE. Princípios da administração pública.

ABSTRACT

CHUDRIK, André. Planning and implementation of the program resources money direct to school in a full-time municipal institution in Telêmaco Borba city. In 2013. 50 pages. Monograph (Specialization in Municipal Public Management) – National Training Program in Public Administration, Universidade Tecnológica do Paraná. Curitiba, 2013.

This research investigates the planning and implementation process of the program resources Money Direct to School (PDDE), in a full-time municipal school in Telêmaco Borba city. The descriptive nature of the research is based on literature review and on educational manager's interview. The research is guided by the following research problem: how does the planning process of Program resources Money Direct to School (PDDE) work in municipal institution from Telêmaco Borba, Paraná state, according to educational manager view? The main objective is to understand the planning and implementation process of PDDE resources in elementary school from Telêmaco Borba. Such understanding can foster strategic actions and help ensure quality, free and public education, as prescribed by law. For that, it is described the planning and implementation of PDDE resources and, based on the principles of public administrations, some actions of that program are analyzed. The paper is organized into three parts. In the theoretical framework, policies, planning and management of public resources and PDDE are provided. After that, the methodological procedures are defined and, finally, the data analysis and conclusion are presented. The analysis suggest that the planning follow the program guidelines, but that the resources implementation is not enough and does not meet the real needs of the studied school to promote improvement in students' performance. The principles of public administration are present in the PDDE actions, especially the efficiency principle as the one that requires further improvement, by both governments and educational manager.

Key words: Planning. Public resources. PDDE. Principles of public administration.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 PROBLEMÁTICA	9
1.2 JUSTIFICATIVA	10
1.3 OBJETIVOS	11
1.4 DELIMITAÇÃO DO TEMA	12
2 POLÍTICA, PLANEJAMENTO E GESTÃO EDUCACIONAL	13
2.1 FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO.....	13
2.2 PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA	16
2.3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	23
3 METODOLOGIA	27
3.1 DESCRIÇÃO DA PESQUISA E COLETA DE DADOS	27
3.2 ORGANIZAÇÃO DA ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS.....	30
4 PLANEJAMENTO E APLICAÇÃO DE RECURSO DO PDDE	32
4.1 O PLANEJAMENTO DO PDDE NA VISÃO DO GESTOR TB1	32
4.2 APLICAÇÃO DE RECURSOS DO PDDE	35
5 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PDDE	42
5.1 PDDE E LEGALIDADE	42
5.2 PDDE E PUBLICIDADE.....	44
5.3 PDDE E EFICÁCIA.....	46
6 CONCLUSÃO	50
REFERÊNCIAS	52
APÊNDICES	57
APÊNDICE – A: PAUTA DE ENTREVISTA UTILIZADA COM O GESTOR TB1	57
APÊNDICE – B: TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM O GESTOR TB1	58

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva investigar o processo de planejamento e aplicação de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), no ensino fundamental inicial do município de Telêmaco Borba, Paraná, pautado em revisão de literatura e no depoimento de um gestor educacional local. Por meio dos documentos que norteiam o PDDE, verificam-se as diretrizes do programa e, com base em pesquisa de levantamento, procura-se compreender a visão dos gestores municipais sobre a organização do planejamento e aplicação de recursos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, um novo desenho de educação é instituído. Em seu art. 205, a educação figura como “direito de todos”. Tal direito deve ser promovido e incentivado para o desenvolvimento humano, social, cultural, político, econômico e histórico. Nessa perspectiva, o sistema educacional é tido como transformador da sociedade, promotor de cidadania, aptidões e competências, oferecendo capacitação plena para vida pessoal, social e profissional.

A Carta Magna e a nova Lei Orgânica conferiram novas atribuições ao município que passou a atuar com mais autonomia na organização dos serviços educacionais e gestão de pessoal. O aumento da oferta de serviços nesse setor ampliou a responsabilidade dos municípios com a Educação e demandou a necessidade de planejamento dos recursos destinados ao sistema educacional, previstos, sobretudo, no plano municipal de educação.

O município passa a planejar e a gerir, parcialmente, os recursos públicos destinados ao ensino fundamental inicial, setor considerado estratégico para o desenvolvimento social e econômico. A rede de educação municipal atua, justamente, na formação básica, alfabetizando e letrando os alunos. O produto dessa formação definirá o desenvolvimento do sujeito, sociedade e economia local. Logo, a responsabilidade do planejamento e aplicação eficiente de recursos educacionais é vital para o futuro dos municípios e de todos os cidadãos.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96, estabelece em seus artigos: o desenvolvimento do educando como responsabilidade do Estado (Art. 2º); a obrigatoriedade e gratuidade do Ensino Fundamental (Art. 4º); o Ensino Fundamental como responsabilidade prioritária dos municípios, em colaboração com

o Estado (Art. 5º e 6º); a aplicação de 25% das receitas municipais no financiamento da educação pública (Art. 69), definindo a natureza dos gastos com educação (Art. 70 e 71), atrelando o número de matrículas à distribuição de recursos.

Este estudo está estruturado em cinco capítulos. No primeiro, apresenta-se a introdução com a problemática, objetivos e justificativa. No segundo, discute-se a revisão de literatura sobre política, planejamento e gestão de recursos educacionais, Programa Dinheiro Direto na Escola e princípios da administração pública. O terceiro capítulo esclarece os procedimentos metodológicos adotados na coleta e análise dos dados, descrição sucinta de contextos e sujeitos pesquisados. Por fim, no quarto e quinto capítulos, apresentam-se os resultados e discussões, seguidos da conclusão.

1.1 PROBLEMÁTICA

Conforme Rodriguez (2001), o autoritarismo centralizador por parte da União, que perdurou por 20 anos, cedeu espaço a um processo de descentralização financeira, orientado pela Constituição Federal de 88 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 96. A cargo do município, delegou-se o planejamento de parte dos recursos destinados ao ensino fundamental inicial. Nessa propositura, a descontinuidade de políticas municipais, a falta de experiência de gestores, a inexistência de metas e planejamentos locais, a insuficiência de recursos em relação às demandas escolares comprometem o andamento do sistema educacional (DOURADO, 2007).

No Brasil, quando se discute educação pública é notória a questão da insuficiência de investimentos no setor. Todavia, argumentos contrários defendem que os recursos aplicados são suficientes, aproximadamente 5.7% do Produto Interno Bruto nacional, o que falta é planejamento e gestão. Para Farias Filho (2012), o fato é que nesse cenário de exclusão e desigualdade se perpetua a “educação pobre para pobre”.

Na Comissão Temporária para discutir o financiamento da Educação, em 15 de outubro de 2013, na TV Senado, Cristovão Buarque defendeu que a aplicação de 5% do Produto Interno Bruto nacional em países desenvolvidos pode ser suficiente,

mas não é o caso do Brasil. Para o Senador, o Produto Interno Bruto dessas economias é duas ou quatro vezes maior em comparação ao brasileiro. O sistema educacional operante nesses países já atingiu altos níveis de qualidade, demandando menos recursos. Situação muito diferente da realidade caótica da Educação brasileira, que requer, segundo a presidente da Comissão Ângela Portela, uma aplicação próxima dos 10% do Produto Interno Bruto nacional.

No município de Telêmaco Borba, Paraná, dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (2009) indicam apenas uma escola municipal com nota superior a 6. No geral, as escolas municipais possuem nota 5 ou abaixo. Por solicitação da secretaria municipal, os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2011, referentes ao Ensino Fundamental inicial, não foram divulgados nos canais oficiais de comunicação. Tal ação restringiu o direito da população à informação sobre os rumos da educação municipal.

Movimentos recentes atestam que a educação de Telêmaco Borba carece de recursos. Em 23 de abril 2013, professores municipais paralisaram suas atividades e se concentraram em frente à Prefeitura para reivindicar ações urgentes de melhoria na educação. O protesto resultou em uma reunião com o gestor municipal que expos a falta de recursos, como principal motivo (TELÊMACO BORBA, SEM, 2013).

Em virtude desses dados, este estudo será orientado com base no seguinte problema de pesquisa: Como ocorre o processo de planejamento e aplicação dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em instituições municipais de Telêmaco Borba, Paraná, na visão de gestores locais?

1.2 JUSTIFICATIVA

O planejamento de recursos públicos é fundamental para estabelecer e alcançar metas e objetivos, otimizar recursos e garantir a continuidade e qualidade dos serviços prestados à população. Nesse contexto, o ensino fundamental inicial configura área de interesse estratégico para o desenvolvimento humano e econômico municipal, promovendo a valorização do homem e do bem comum. Ações que contribuam para investigar, analisar e refletir sobre essa realidade

potencializam melhorias na destinação e aproveitamento dos recursos da administração pública.

Logo, ampliar o conhecimento e compreensão sobre o processo de planejamento dos recursos do PDDE, em Telêmaco Borba pode favorecer ações estratégicas que contribuam para garantir educação pública, gratuita e de qualidade, como preconiza a lei. Este estudo também permite divulgar a visão de gestores educacionais sobre o processo de planejamento desse setor, evidenciando a (in)suficiência dos investimentos para atender as demandas do município. Por fim, o resultado desta pesquisa pode configurar importante ferramenta para balizar decisões futuras, principiando ações de revisão, correção e superação de eventuais falhas identificadas.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Compreender o processo de planejamento e aplicação de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em uma instituição educacional de ensino fundamental em tempo integral do município de Telêmaco Borba, Paraná.

1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Descrever o processo de planejamento dos recursos do PDDE pelo gestor público;
- b) Identificar as principais necessidades de aplicação de recursos do PDDE, na instituição educacional de ensino fundamental em tempo integral de Telêmaco Borba;
- c) Verificar como a unidade educacional define a aplicação dos recursos financeiros do PDDE;
- d) Relacionar o processo de planejamento e aplicação dos recursos do PDDE com os princípios da administração pública.

1.4 DELIMITAÇÃO DO TEMA

Esta pesquisa será realizada no município de Telêmaco Borba, Paraná, considerando-se os documentos que norteiam o PDDE bem como, o depoimento de um gestor educacional que responde pelo planejamento e aplicação de recursos desse programa, no ensino fundamental inicial, em 2013. O Plano Municipal de Educação (2011-2020) de Telêmaco Borba registra 23 (vinte e três) escolas que atuam no Ensino Fundamental inicial (1^a a 4^a séries), totalizando 4.806 alunos matriculados. Dentro desse universo, foi selecionada uma escola municipal de ensino fundamental em tempo integral, os motivos que concorreram para essa seleção estão elencados na metodologia.

Telêmaco Borba é uma cidade de aproximadamente 70 mil habitantes, conforme dados do IBGE (2010). Conhecida como capital do papel e da madeira, a cidade tem o sexto maior polo industrial do Paraná, sendo centro de referência nacional no setor madeireiro. A indústria de grande destaque no município é a unidade fabril da Klabin. A empresa fabrica papel, celulose e comercializa madeira *in natura*. É a principal fornecedora das madeiras locais, a maior fonte empregadora individual do município, maior proprietária de terras e a maior fábrica de celulose da América Latina (TELÊMACO BORBA, 2013).

2 POLÍTICA, PLANEJAMENTO E GESTÃO EDUCACIONAL

2.1 FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO

Segundo Machado (2000, p. 8) é papel do governo, tanto em esfera central regional ou local, prover as escolas com “recursos financeiros suficientes para propiciar educação de qualidade para todos”. Essa promoção compreende a transferência de recursos materiais aos estados, municípios e escolas, por meio de programas assistenciais, tais como: Programa dinheiro direto na escola (PDDE); Programa nacional de alimentação escolar; Programa de garantia de renda mínima, Programa nacional do livro didático, entre outros.

Na esfera educacional, a gestão de recursos, geralmente, está relacionada à administração do dinheiro disponível para o financiamento de atividades em uma escola. No caso da rede pública, esses recursos são oriundos de três fontes: governo federal, estadual e municipal. O município entra com recursos próprios, arrecadados pelas Associação de Pais, Mestres e Funcionários ou por outra forma de unidade executora (PARANÁ, 2002).

A gestão dos recursos financeiros de uma escola deve observar: as regras e critérios pertinentes à captação dos recursos, a utilização dos mesmos e prestação de contas, as quais variam de acordo com a fonte de arrecadação. As instruções de cada fonte devem ser obedecidas para garantir uma administração financeira transparente e livre de problemas. Neste contexto, cabe elencar algumas recomendações práticas para a boa administração desses recursos:

Qualquer compra só pode ser feita dentro dos estabelecidos pelo repasse, não é permitido acumular dois repasses para efetuar a compra de um item de maior valor.

A escola pode usar recursos próprios para complementar o valor de determinada compra, contanto que tenha cuidados especiais na prestação de contas.

Os recursos só podem ser gastos dentro dos prazos de utilização previstos nos repasses. Recursos não utilizados não podem ser acumulados aos repasses subsequentes, devendo ser devolvidos.

Os investimentos feitos com os recursos obtidos pela escola devem estar de acordo com os objetivos e propriedades de sua proposta pedagógica.

O conselho escolar é o órgão Máximo da gestão escolar e deve participar das decisões sobre a aplicação dos recursos e do processo de prestação de contas.

A escola não deve gastar mais recursos do que o previsto nos repasses, a menos que disponha de recursos próprios (PARANÁ, 2002, p. 94).

A gestão de recursos financeiros engloba o fundo rotativo, as licitações (processo para identificar a proposta mais vantajosa para a compra de materiais e/ou contratação de serviços), o Programa Dinheiro Direto na Escola e as prestações de contas (documentação que compreende a demonstração dos gastos) (VIVAN, 2008). Nesta pesquisa, as investigações focalizam atenção ao planejamento e aplicação de recursos do PDDE.

Em seu artigo 15, a Lei 9.394/96 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional determina que “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”.

Para Santos (2010), anterior à autonomia da gestão financeira da escola, decorrente da Lei de diretrizes e bases da educação, as unidades escolares não recebiam recursos financeiros. Desse modo, não tinham conhecimento do montante de recursos disponíveis e nem sabia quanto custavam os insumos. A implementação dessa autonomia permitiu o recebimento direto de recursos financeiros pelas escolas. Entretanto, as unidades escolares enfrentam restrições para a utilização desses recursos.

Há dois tipos básicos de restrições: 1^o) vedação da utilização de recursos para pagamento de pessoal (salários, gratificações e outros incentivos monetários), que está a cargo do órgão central da administração educacional; 2^o) vinculação dos gastos de recursos transferidos em obediência ao estabelecido em projetos específicos. Dependendo da gestão, esses projetos podem ser elaborados pela própria escola ou pela Secretaria de Educação. Basicamente, as aplicações de recursos concentram-se na manutenção de prédios e equipamentos e na aquisição de materiais didáticos e de consumo (BARROS; MENDONÇA, 1998).

Entre as várias dificuldades existentes à transferência de recursos financeiros às escolas, Xavier *et al.* (1994), citado por Barros e Mendonça (1998), aponta: a burocracia para o cumprimento das normas, a inexperiência e falta de qualificação do pessoal envolvido e a legislação existente, que não permite que a escola seja uma unidade orçamentária. Todos esses são fatores que travam os repasses e dificultam a gestão de recursos na escola.

Sobre a autonomia financeira das escolas, o relatório de pesquisa *Problematização do Conceito de Qualidade*, empreendido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (2004) pesquisou uma amostra de 82 (oitenta e duas) escolas, entre urbanas e rurais, distribuídas por 7 (sete) estados brasileiros e registrou a dificuldade dessas escolas na gestão de recursos, considerados insuficientes para as demandas.

Sobre o esforço financeiro das unidades escolares para angariar recursos, a pesquisa observou que, aproximadamente, 40% dos recursos por elas recebidos são provenientes de parcerias (convênios e contratos firmados com empresas ou outras organizações parceiras), comunidades (através de atividades como festas, bingos, sorteios, quermesses) e/ou outras fontes (INEP, 2004).

Barros e Mendonça (1998) afirmam que é possível que a transferência direta de recursos exerça maior impacto no desenvolvimento das escolas, sobretudo, com a implantação de uma gestão democrática que permita à comunidade exercer um controle dos gastos das escolas por meio de conselhos e eleição democrática do diretor. Eles consideram de suma importância a transferência direta de recursos para as escolas a fim de garantir a participação da comunidade escolar, estimular a direção, oportunizar melhoria no desempenho escolar e contribuir para a eficácia da escola. Mas, sem autonomia financeira para influenciar o desempenho escolar, muito pouco adianta a eleição democrática da direção e estruturação de conselhos escolares.

A gestão dos recursos financeiros visa garantir a destinação correta e acertada dos recursos, bem como a prestação de contas após a realização dos gastos. Formar essa estrutura não é fácil. É um processo gradativo e depende do empenho e do envolvimento coletivo, isto é, do ambiente escolar e externo. É necessário que os sujeitos envolvidos sintam-se responsáveis por este processo, tenham uma consciência política e social das suas reais funções, mobilizem-se na busca por soluções coletivas e democráticas no âmbito da escola pública (CORONEL; OLIVEIRA, 2005).

Para Paro (1998), gestão democrática implica de fato em participação. Os segmentos representativos da comunidade escolar (Associação de Pais e Mestres, Colegiado Escolar, Conselho Escolar, Grêmios Estudantil e outros) conscientes do seu papel, do planejamento e execução de recursos, da tomada de decisões em

conjunto, certamente, podem contribuir para uma gestão eficiente dos recursos financeiros.

Dentre as ações governamentais para viabilizar a gestão democrática e autônoma dos recursos da Educação, o PDDE representa um grande avanço na administração eficiente de recursos públicos. Logo, justifica-se a escolha dessa ação de governo como foco desta pesquisa. O objetivo central é descrever e compreender sobre como os recursos do PDDE tem seu planejamento e aplicação, dimensionados por gestores educacionais.

2.2 PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE)

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), instalado pela Resolução 12, de 10 de maio de 1995, sob a nomenclatura de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental é responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. O PDDE recebeu esse nome através da Medida provisória n. 1784, de 14 de dezembro de 1998. Ele representa um dos mais importantes programas de financiamento do ensino fundamental, possuindo natureza descentralizada.

Tal programa abrange escolas públicas do ensino fundamental, das redes estadual e municipal e escolas de educação especial mantidas por organizações não governamentais, sem fins lucrativos, beneficentes, de assistência social, ou entidades que prestem atendimento direto e gratuito à população, devidamente, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (VIVAN, 2008).

O PDDE focaliza ações específicas na escola. Por tratar-se de um programa de caráter suplementar, objetiva implementar a infraestrutura física e pedagógica, reforçando a gestão autônoma escolar nos planos financeiro, administrativo e didático. Ele visa, sobretudo, elevar os índices de desempenho do ensino fundamental, por isso, associa-se ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e a programas de avaliação nacional como: Prova Brasil e Avaliação Nacional de Alfabetização (VIVAN, 2008). As verbas, destinadas à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos, devem ser empregadas em:

[...] aquisição de material permanente; manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais (BRASIL, 2008).

Como programa suplementar, o governo federal não pretende assumir o custeio total das atividades de manutenção e desenvolvimento das escolas beneficiadas. Isto é, o PDDE procura estimular a autonomia gerencial da própria dotação de recursos federais para a manutenção das escolas, tal como expressam seus objetivos:

...concorrer para a elevação da qualidade do ensino fundamental, reforçando a autonomia gerencial e a participação social das unidades escolares, bem como contribuir para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica as escolas por meio do repasse de recursos financeiros, em caráter suplementar (BRASIL, 2001, p. 3).

Para que esses objetivos sejam implementados, exige-se a transformação dos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres e Caixa Escolar em entidades de direito privado, denominadas Unidades Executoras. Tal exigência legal possibilita a recepção e gestão dos recursos do PDDE pela escola, segundo documento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que orienta as ações desse programa.

O Conselho Escolar é o órgão máximo de direção nas escolas públicas, com poder instituído pelo processo de democratização escolar. No Paraná, o Conselho Estadual de Educação instituiu os Conselhos de Escola, por meio da Deliberação 020/91, a qual estabelece que “todas as escolas devem ter um órgão máximo de decisões coletivas, o colegiado, que deve abranger representações de toda a comunidade escolar, reforçando o princípio constitucional da democracia”.

Assim, o Conselho Escolar instituído pela legislação estadual compreende um colegiado formado por: pais, alunos, professores, direção, equipe pedagógica e funcionários administrativos e de serviços gerais, além do representante do grêmio estudantil e dos movimentos sociais organizados. Todas as pessoas ligadas à escola se fazem representar e decidem sobre aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos. Esse canal de participação funciona como instrumento de gestão da própria escola, cujo papel é o estudo e planejamento, debate e deliberação,

acompanhamento, controle e avaliação das principais ações da escola (AMBONI, 2007).

O Conselho Escolar é uma instituição que, perante a lei, deve coordenar a gestão escolar no seu dia-a-dia. Contudo, na prática, o conselho quase sempre se submete à vontade do diretor. O conselho deveria ser o órgão responsável pelo estudo e planejamento, debate e deliberação, acompanhamento, controle e avaliação das principais ações da escola, tanto no campo pedagógico, como no administrativo e financeiro (MAIA; BOGONI, 2008). Todavia, persiste o abismo entre o que prevê a lei e a realidade de comunidades, mergulhadas na vulnerabilidade e risco social, usualmente, tolhidas de direitos e consciência de participação.

No Estado do Paraná, o Estatuto do Conselho Escolar de acordo com a Resolução 2124/05, em seu artigo 4º, tem as seguintes funções:

§1º A função **deliberativa**, refere-se à tomada de decisões relativas às diretrizes e linhas gerais das ações pedagógicas, administrativas e financeiras quanto ao direcionamento das políticas públicas, desenvolvidas no âmbito escolar.

§2º A função **consultiva** refere-se à emissão de pareceres para dirimir dúvidas e tomar decisões quanto às questões pedagógicas, administrativas e financeiras, âmbito de sua competência.

§3º A função **avaliativa** refere-se ao acompanhamento sistemático das ações desenvolvidas pela unidade escolar, objetivando a identificação de problemas e alternativas para melhoria de seu desempenho, garantindo o cumprimento das normas da escola bem como, a qualidade social da instituição escolar.

§4º A função **fiscalizadora** refere-se ao acompanhamento e fiscalização da gestão pedagógica, administrativa e financeira da unidade escolar, garantindo a legitimidade de suas ações (PARANÁ, 2006)

Com institucionalização, constituição e funcionamento determinados por lei, para atuar na deliberação, consulta, avaliação e fiscalização da gestão, o Conselho Escolar exerce o controle social sobre a aplicação orçamentária da instituição escolar. Além da tarefa de apresentar propostas, pois também decide e determina onde e como serão aplicados os recursos (CISESKI; ROMÃO, 2004). Por receber dinheiro público, está submetido à Lei de Responsabilidade Fiscal, pois tem que emitir pareceres, acompanhar, fiscalizar e aprovar a gestão do dinheiro público no âmbito das escolas, o que garante a legitimidade de suas ações (AMBONI, 2007).

Nas instituições escolares do estado do Paraná, cada comunidade escolar organizada passa a participar diretamente da gestão financeira e controlar os gastos públicos em seu interior. O controle interno das organizações escolares

paranaenses está expresso nas atribuições do Conselho Escolar, incisos X e XVIII, do Artigo 43, do seu Estatuto:

X – definir e aprovar o uso dos recursos destinados à escola mediante Planos de Aplicação, bem como prestação de contas desses recursos, em ação conjunta com a Associação de Pais, Mestres e Funcionários – APMF e,
XVIII – avaliar, periodicamente e sistematicamente, as informações referentes ao uso dos recursos financeiros, os serviços prestados pela escola e resultados pedagógicos obtidos (PARANÁ, 2006, p. 10).

A Associação de Pais, Mestres e Funcionários configura uma associação civil, entidade jurídica de direito privado, vinculada à escola, que funciona e trabalha em prol da instituição escolar, sem fins lucrativos. Essa associação é formada por um número ilimitado de sócios. São admitidos pais, professores e funcionários que desejam se associar (sócios efetivos); alunos e ex-aluno, pais de ex-alunos, ex-professores e demais membros da comunidade interessados na problemática sócio educacional (sócios colaboradores). A admissão ainda é estendida a todos os que, por aprovação da assembleia geral, forem considerados como prestadores de relevantes serviços à educação e à associação (sócios honorários) (PARANÁ, 2002).

A estrutura de uma Associação de Pais, Mestres e Funcionários é composta pela assembleia geral, pelos conselhos deliberativo e fiscal e pela diretoria. Entre seus objetivos estão: 1) a discussão e colaboração nas decisões sobre as ações para a assistência ao educando, aprimoramento do ensino e integração família-escola; 2) integração da comunidade no contexto escolar; 3) representação dos reais interesses da comunidade e dos pais dos alunos junto à escola; 4) contribuições para a melhoria do ensino e para a adequação efetiva dos planos curriculares; e 5) promoção do entrosamento entre pais, alunos, professores, funcionários e membros da comunidade, através de atividades educacionais, culturais sociais e esportivas (PARANÁ, 2002).

O processo de constituição das unidades executoras ocorre com a participação dos pais nos conselhos escolares e nas Associações de Pais, Mestres e Funcionários, cuja participação decorre de eleições no interior das escolas públicas, em número que assegure a igualdade entre os representantes das escolas e dos pais, junto ao Conselho Escolar.

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

O Governo federal, como ator principal de um novo modelo de gestão, complementa sua ação no processo de implementação do PDDE através de aparato técnico, elaborando documentos que orientam as escolas-alvo a iniciar seu processo de organização e inserção no programa. Esses documentos explicitam as responsabilidades das esferas de governo, o quadro de exigências e orientações relacionadas à utilização e distribuição dos recursos, a constituição e funções das Unida de Executora (BRASIL, 2004).

A organização do programa ocorre via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que disponibiliza os recursos diretamente para as escolas através de sua unidade executora. Essa unidade deve possuir CNPJ, conta bancária, constituir-se como órgão deliberativo, com poder de compra, após a tomada de preços em estabelecimentos comerciais ou prestadores de serviços, conforme a situação (GONÇALVES *et al.*, 2004).

O processo de avaliação se restringe, normalmente, à prestação de contas. Primeiramente, deve ser feita junto ao departamento financeiro da secretaria de educação, conforme a dependência administrativa da escola (estadual ou municipal). São essas instâncias que, posteriormente, prestam contas ao FNDE, até final de fevereiro do ano seguinte ao do recebimento dos recursos. O repasse seguinte está condicionado à prestação de contas referente ao ano anterior. Por isso, segundo Gonçalves *et al.* (2004), a avaliação do programa possui natureza contábil e quantitativa, sem preocupação com os aspectos qualitativos de natureza pedagógica do processo educativo.

Em relação aos recursos destinados às escolas pelo PDDE, destaca-se que entre 1995 e 2004 não houve qualquer reajuste na tabela de repasse dos recursos para as escolas (GONÇALVES *et al.*, 2004). A Resolução nº 10, de 22 de março de 2004, do FNDE, versa sobre a necessidade de correção dos repasses, a fim de diminuir a defasagem de valores na distribuição dos recursos por aluno matriculado. Essa resolução alterou a tabela de forma a inserir um fator de correção com o

objetivo de contornar as disparidades verificadas nos repasses para escolas de mesma classe, mas com matrículas diferenciadas (GONÇALVES *et al.*, 2004).

Até 2012, o valor base ou parcela mínima do PDDE, a ser destinado a cada escola era aquele definido pelo número de matrículas apuradas no Censo Escolar, sendo igual ao limite inferior de cada intervalo de classe de número de alunos, no qual o estabelecimento de ensino estava situado. Desta forma, a escola recebia, anualmente do Programa PDDE, o valor mínimo estipulado na tabela, conforme a classe em que a escola estava situada (número de matrículas), mais o excedente de matrículas (o que ultrapassar o número mínimo por classe) que correspondia a R\$ 1,30 (um real e trinta centavos) por aluno (GONÇALVES *et al.*, 2004).

Com relação ao repasse das verbas, o art. 4º, da Resolução FNDE/CD nº 043, de 11 de novembro de 2005, define que as escolas públicas com até 50 (cinquenta) alunos, que não possuíam unidade executora própria, recebiam os recursos financeiros do PDDE, em parcela única anual, por intermédio da Entidade Executora. As escolas com número de alunos superior a 50 (cinquenta) recebiam por intermédio da unidade executora própria. Essa configuração não foi alterada com as resoluções de 2013. Contudo, há claramente uma política para favorecer a criação de Unidades Executoras próprias.

Havia uma orientação explícita quanto ao gasto de recursos entre despesas de custeio e de capital. Assim, escolas com mais de 99 alunos deviam aplicar os recursos do PDDE da seguinte forma: 20% em despesas de capital e 80% em material de consumo. As escolas com mais de 21 alunos que possuíam unidade executora deviam informar quais percentuais desejavam receber de custeio e de capital e as escolas com 21 a 99 alunos, mas não tinham unidade executora, recebiam todo o recurso para despesas de custeio, o que significava uma forma de “incentivo” à criação de Unidades Executoras (BRASIL, 2005).

Os recursos são transferidos independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere, de acordo com o número de alunos extraído do Censo Escolar do ano anterior ao do repasse. Até 2008, o programa contemplava apenas as escolas públicas de ensino fundamental. Em 2009, com a edição da Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro (transformada posteriormente na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009), foi ampliado para toda a educação básica, passando a abranger as escolas de ensino médio e da educação infantil. Em 2012, o Programa Dinheiro Direto na Escola repassou R\$ 2 bilhões de reais para mais de 134 mil

escolas públicas e privadas de educação especial, em benefício de 43 milhões de alunos. O orçamento previsto para 2013 é de R\$ 2,38 bilhões (BRASIL, 2013).

Atualmente, sob a égide da resolução n. 10, de 18 de abril de 2013, do FNDE, o PDDE ganhou mais abrangência. Além das escolas públicas da educação básica e educação especial, o programa pode beneficiar polos presenciais do sistema de Universidade Aberta do Brasil, desde que se constitua uma unidade executora. O cálculo para recebimento dos recursos do PDDE foi simplificado. Na definição dos valores, entram dois tipos de valores: 1) o valor fixo (conforme o tipo de unidade) e 2) o valor variável (conforme o número de alunos). As escolas com menos de 50 alunos que não possuam unidade executora recebem apenas o valor variável, referente a quantidade de alunos. Para receber mais, elas precisam constituir suas respectivas unidades executoras (BRASIL, 2013).

Observe a nova tabela do PDDE, conforme Resolução n. 10, de 18 de abril de 2013:

Tipos de estabelecimento	Valor fixo	Valor variável por aluno
Escola urbana com UEx	R\$ 1.000,00	R\$ 20,00
Escola urbana sem UEx	--	R\$ 40,00
Escola rural com UEx	R\$ 2.000,00	R\$ 20,00
Escola rural sem UEx	--	R\$ 60,00
Educação especial pública	R\$ 1.000,00	R\$ 80,00
Educação especial privada	R\$ 1.000,00	R\$ 60,00
Polo presencial UAB	R\$ 3.000,00	R\$ 20,00

A Resolução n. 10, de 18 de abril de 2013 apresenta novas condições de repasse, prometendo maior agilidade e flexibilidade no uso do PDDEWeb. A partir de 2013, o sistema PDDEWeb ficará disponível, permanentemente, para que os estabelecimentos de ensino atualizem o cadastro e informem o percentual de recursos entre custeio e capital no ano seguinte (BRASIL, 2013).

Conforme Gonçalves *et al.* (2004), em se tratando de bens adquiridos com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola, os bens de capital deverão fazer parte do patrimônio do Estado ou Município, sendo necessário, para isso, que as Unidades Executoras preencham um termo de doação, para posterior tombamento.

Esse dado é relevante, pois questiona e evidencia a natureza não estatal ou privada das Unidades Executora.

Para Coronel e Oliveira (2005), a redefinição do papel do Estado representa a descentralização das ações do governo federal transferido-as aos estados e municípios. O Estado repassa para a sociedade a responsabilidade do planejamento, aplicação, prestação de contas dos recursos financeiros e manutenção física das escolas. Neste sentido, cabe ao Estado apenas o controle e a regulamentação das ações que serão desenvolvidas e, à escola, além das obrigações pedagógicas, administrativas e outras, a captação de recursos para o desenvolvimento de suas atividades.

2.3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Pinto (2008) elucida que o Direito Administrativo pode ser compreendido como o conjunto de normas e princípios jurídicos que regem a atividade administrativa, as entidades, órgãos e agentes públicos que atuam com o objetivo de atender as necessidades da coletividade.

Destaca-se que o estado deve criar as condições necessárias para que os indivíduos vivam de forma harmônica e solidária na sociedade e desenvolvam suas aptidões físicas, morais e intelectuais. Isto porque, à sociedade política compete assegurar as condições indispensáveis ao bem comum (PINTO, 2008). A função administrativa constitui o dever do Estado de atender ao interesse público, assim reputa-se a atividade administrativa a gestão dos interesses qualificados da comunidade.

A Administração Pública está subordinada aos princípios de Direito Administrativos e, em especial, aos princípios básicos instituídos no Artigo 37, caput, da Constituição da República: 1) legalidade, 2) impessoalidade, 3) moralidade, 4) publicidade e 5) eficiência. O caput do artigo 37 da carta Magna enumera os princípios básicos da Administração Pública, e estes se aplicam aos três poderes e à Administração Pública Direta e Indireta (MEIRELLES, 2001).

Para Di Pietro (2009), a **legalidade** determina que ao administrador público somente é dado realizar o que estiver previsto na lei. A **impessoalidade** exige que a

atuação desse administrador seja voltada ao atendimento impessoal e geral. A atuação não deve ser atribuída ao agente público, mas a entidade estatal a que se vincula. A **moralidade** estabelece a necessidade de toda a atividade administrativa atender a um só tempo à lei, à moral e à equidade. Em resumo, precisa atender aos deveres da boa e honesta administração.

A **publicidade** faz com que sejam obrigatórios a divulgação e o fornecimento de informações de todos os atos praticados pela Administração Pública. Por fim, a **eficiência** impõe a necessidade de adoção, pelo administrador, de critérios técnicos e profissionais, que assegurem o melhor resultado possível, rechaçando-se qualquer forma de atuação amadorística e ineficiente do Poder Público (DI PIETRO, 2009)

Para Meirelles (2001), o mais importante dos princípios da Administração Pública, por se basilar no regime jurídico-administrativo, é o princípio da legalidade. Destaque-se que todos os demais decorrem do princípio em análise, que se revela essencial em Estado Democrático de Direito. Tal regime político visa estabelecer um razoável equilíbrio entre os direitos da pessoa e os direitos da sociedade. O princípio da legalidade é o que estabelece a supremacia da lei escrita e seu objetivo principal é evitar o arbítrio dos governantes.

Segundo Pinto (2008), devido ao princípio da legalidade, somente é considerada legítima a atuação do agente público ou da Administração Pública, se for permitida por lei. Isto porque, toda atividade administrativa que não estiver autorizada por lei é ilícita, observando-se que, se ao particular é dado fazer tudo que a lei não proíbe, ao administrador somente é franqueado o que estiver permitido por lei, já que a atuação administrativa encontra-se subordinada de forma indelével à vontade legal.

Evidente que o princípio da legalidade constitui uma das principais garantias dos direitos individuais, já que a própria lei, que define tais direitos, também estabelece os limites da atuação administrativa, restringindo, por vezes, o exercício desses direitos, em benefício da coletividade (PINTO, 2008).

O princípio da impessoalidade compreende a igualdade de tratamento que a administração deve dispensar aos administrados que estejam na mesma situação jurídica. Existe também a necessidade de que a atuação administrativa seja impessoal e genérica, com vistas a satisfazer o interesse coletivo. Esta é a razão

pela qual deve ser imputada a atuação administrativa ao órgão ou entidade estatal executora da medida, e não ao agente público, pessoa física (MELO, 2003).

Na visão de Pinto (2008), a impessoalidade encontra-se relacionada com a finalidade, ou seja, com o fim previsto na lei. Seu desrespeito configura desvio, invalidando o ato. O princípio da impessoalidade também combate os desvios na atuação do administrador público como meio de promoção pessoal. Portanto, é vedada a utilização de nomes, símbolos e imagens na realização da administração. Essas ações prejudicam o interesse público, ao promover partidos políticos e agentes públicos, comprometendo a legítima atuação administrativa. Em suma, a administração pública deve ser impessoal, abstrata e genérica.

O princípio da moralidade evita que a atuação administrativa distancie-se da moral, que deve imperar com intensidade e vigor no âmbito da Administração Pública. Tal princípio obriga que a atividade administrativa seja pautada cotidianamente não só pela lei, mas também pelos princípios éticos da boa fé, lealdade e probidade, deveres da boa administração (MELO, 2003).

Segundo o princípio da moralidade, exige-se dos agentes da Administração Pública probidade e honestidade de conduta, não só como servidores, mas também como cidadãos. Exige-se lealdade à instituição que servem e cumprimento das normas e regulamentos. Assim, a observância do princípio da moralidade implica na consideração do interesse público nas ações do servidor, ao passo que a imoralidade implica no uso do poder do Estado com fins privados (MEIRELLES, 2001).

De acordo com Santos (2013), o princípio da publicidade obriga a Administração Pública a dar ciência de todos os seus atos. É dever da gestão pública conduzir ao conhecimento de terceiros o conteúdo e a exata dimensão do ato administrativo, viabilizando o controle desses atos. A publicidade garante que atividade administrativa se caracterize pela transparência. Desse modo, deve-se assegurar o direito à obtenção de informações e certidões, para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal ou coletivo.

O princípio da eficiência versa sobre o zelo pela boa administração. Tal princípio transparece que a função pública não tem a intenção de se limitar apenas ao princípio da legalidade. A eficiência requer do agente público o desenvolvimento de suas funções de forma a obter resultados satisfatórios (MEIRELLES, 2001; SANTOS, 2001).

Conforme Meirelles (2001), o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em se desempenhar apenas com legalidade. Assim, exigem-se resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento às necessidades da comunidade e de seus membros.

Santos (2001) defende que o princípio da eficiência, associado à Administração Pública, obriga o agente público a agir de forma rápida e precisa para obter resultados que contemplem os anseios da população. Para esse autor, o princípio da eficiência contrapõe-se ao descaso, morosidade, displicência e omissão, garantindo uma boa gestão e atendendo as necessidades coletivas. Com base nessa explanação dos princípios da Administração Pública, orientam-se as análises das diretrizes e ações do PDDE.

3 METODOLOGIA

3.1 DESCRIÇÃO DA PESQUISA E COLETA DE DADOS

O presente estudo configura em um estudo de caso que busca retratar a visão de um gestor educacional sobre o planejamento e aplicação dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Segundo Gil (2002), o estudo de caso é tido como o delineamento que melhor se adequa a investigação de um fenômeno contemporâneo inserido em seu contexto real. Esse tipo de pesquisa pode oportunizar quantificação, todavia, neste estudo, não se priorizou um grande número de depoentes, devido a limitações de tempo e anuência de sujeitos. Logo, classifica-se esta investigação como exploratória, entendendo-a como uma primeira sondagem do problema.

Das 23 (vinte e três) escolas municipais de Telêmaco, a pesquisa pretendeu retratar o planejamento e aplicação dos recursos do PDDE de dois estabelecimentos de ensino, sendo um localizado na região central e o outro, em região periférica, permitindo a observação de realidades distintas. A coleta de dados foi empreendida em Telêmaco Borba, no segundo semestre de 2013 e tencionava envolver dois diretores de escolas municipais, situadas no perímetro urbano. O instrumento utilizado para coletar os dados foi a entrevista estruturada, constando de nove questões (ver Apêndice A), gravada em áudio e, posteriormente, transcrita para a análise.

Os principais critérios na seleção dos sujeitos de pesquisa foram a aceitação e disponibilidade dos gestores educacionais em participar do estudo. O primeiro contato com os gestores foi realizado via telefone, em meados de outubro de 2013. Nessa primeira abordagem, a grande maioria dos gestores de escolas, localizadas em região central, não manifestou interesse em participar da pesquisa. Dos 05 (cinco) gestores contatados, 03 (três) alegaram a necessidade de autorização prévia da Secretaria Municipal de Educação, por meio de ofício, além da indisponibilidade de agenda para a realização de entrevista, devido ao período de matrícula escolar. 01 (um) gestor não apresentou justificativa, mas se mostrou, plenamente, contrário a qualquer tipo de participação. Apenas 01 (um) gestor aceitou conversar

pessoalmente e, a princípio, demonstrou disposição em participar. Por outro lado, na região periférica, a primeira escola contatada aceitou o convite e agendou a entrevista.

Devido ao limite de tempo para a coleta de dados e produção do relatório escrito, não pareceu viável a burocratização da coleta de dados, via produção de autorização da Secretaria Municipal de Educação e nem o envolvimento de um grande número de pessoas. Por isso, optou-se por selecionar um número menor de gestores que ofereceram alguma abertura para participar da investigação. 02 (dois) gestores se dispuseram a participar do estudo. As entrevistas foram agendadas para o final de outubro e início de novembro, respeitando as agendas dos mesmos.

A fim de garantir o sigilo da identidade das instituições e sujeitos investigados, optou-se por identificá-los como: Gestor escolar TB1 e TB2. TB1 representa a realidade de uma escola municipal periférica e TB2, uma escola municipal central. Na realização da entrevista, TB1 se revelou bastante receptivo e seguro. Antes da entrevista, em conversa informal, TB1 falou por cerca de uma hora sobre o programa, explicou detalhes do funcionamento e apresentou vários documentos. A entrevista foi tranquila e durou aproximadamente 20 (vinte) minutos (ver Apêndice B).

TB2, por outro lado, adiou duas vezes a entrevista e solicitou a antevisão da pauta para se preparar. Após contatos telefônicos, o gestor se propôs a responder a pauta como um questionário e a entregá-lo em 06 de novembro de 2013. Todavia, até 08 de novembro, não foi possível reaver esse documento, apesar de algumas tentativas. Devido ao prazo de encerramento, revelou-se inviável substituir a colaboração de TB2 por outro gestor. Logo, a pesquisa ficou restrita ao depoimento do gestor escolar TB1. A seguir, esboça-se breve descrição da instituição e do gestor TB1.

TB1 é uma escola de tempo integral municipal que oferta educação infantil e ensino fundamental, situada em região periférica de grande vulnerabilidade social. Criada em 2003, iniciou suas atividades em 2004, atendendo 114 alunos. Hoje, atende a 184 alunos e, em 2014, a expectativa é atender a 235 alunos, após ampliação na estrutura física. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica em 2007 foi 4.1, em 2009, subiu para 4.8 e em 2011, a instituição reservou-se o direito de não divulgar. A meta para 2013 é de 4.9.

Em 2013, TB1 registrou a matrícula de 184 crianças. A escola possui 15 funcionários, entre equipe administrativa, serviços gerais e docentes. O Programa Dinheiro Direto na Escola repassou em 2013, pouco mais de 5 mil reais (FDNE, 2013). O gestor de TB1 possui formação em Pedagogia e atua no ensino fundamental desde 1989. Iniciou suas atividades na escola TB1 em 2006, como professora da quarta série. Em 2008, iniciou a graduação em pedagogia e, desde então, passou a responder pela coordenação pedagógica e, no segundo semestre de 2013, interinamente, pela direção escolar.

A princípio, a entrevista estava prevista para o dia 29 de outubro de 2013, mas por motivos de impossibilidade de horário, houve a necessidade de reagendamento da entrevista. O encontro ocorreu em 01 de novembro de 2013, no período da tarde e durou, aproximadamente duas horas. Cabe esclarecer que o gestor escolar TB1 exerce, na verdade, a função de coordenação pedagógica, mas, no momento desta pesquisa, responde pela direção da instituição, em virtude da licença maternidade da diretora.

O gestor escolar TB1 mostrou-se interessado, acessível, respondendo e esclarecendo a todos os questionamentos. Foi solícito e mostrou as documentações referentes ao programa. A entrevista foi interrompida diversas vezes, pois, casos urgentes surgiam, demandando a atenção da direção. Primeiramente, foi exposto o objetivo do trabalho e esclarecido que as identidades do gestor e da instituição seriam mantidas em sigilo. Nesses primeiros quinze minutos, TB1 pode ter uma visão geral do contexto da pesquisa.

Após, esclarecimentos do pesquisador, o gestor TB1 explanou por cerca de uma hora sobre sua experiência como membro participante do processo de planejamento e aplicação dos recursos do PDDE. Inicialmente, esclareceu sobre o funcionamento do site do PDDE interativo, demonstrando na prática como as informações são registradas online no programa. Depois, falou sobre a gestão, planejamento e aplicação dos recursos do programa, em consonância com as decisões do conselho escolar. Explicou como funciona em detalhes todas as etapas do processo do PDDE. Por fim, mostrou a documentação arquivada, referente ao programa na escola.

Ao término dessa conversa produtiva, procedeu-se a gravação em áudio da entrevista, procurando sistematizar todos os esclarecimentos prévios. Durante a entrevista, o gestor TB1 se mostrou à vontade e disposto a colaborar com a

pesquisa. Não revelou preocupação, insegurança ou medo em relação à investigação. Em nenhum momento, transpareceu sentir-se intimidado, avaliado ou policiado. Ao contrário, pareceu ter vasta experiência em todo o processo do PDDE, por já participar há alguns anos da unidade executora do programa e, exemplarmente, praticou o princípio da publicidade. Apesar de inúmeras interrupções, em decorrência da rotina natural de uma escola, a entrevista transcorreu tranquila e esclarecedora.

Embora a pesquisa não conte com a colaboração do segundo depoente, representando a realidade do PDDE em uma instituição central, os dados coletados com o gestor TB1 foram suficientes para se obter uma visão geral da problemática investigada e a responder, parcialmente, os objetivos propostos. Assim, os imprevistos de uma pesquisa de natureza prática, envolvendo depoentes reais, aliados a pouca experiência do pesquisador, contribuíram para frustrar a proposta inicial, obrigando a ajustamentos e flexibilizações inesperadas.

Todavia, apesar dos contratemplos, os resultados obtidos na entrevista com TB1 compensam todos os tropeços da jornada. As várias negativas ao longo da coleta de dados e a entrevista frustrada com o gestor TB2 comprovam as dificuldades reais de investigações sobre o planejamento e aplicação de recursos públicos e, ao mesmo tempo, sugerem a importância e necessidade de pesquisas dessa natureza.

3.2 ORGANIZAÇÃO DA ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Após transcrição, a entrevista foi analisada com base em dois tópicos centrais: 1) planejamento e 2) aplicação dos recursos do PDDE. Na análise, procurou-se descrever como o gestor escolar TB1 organiza o processo de planejamento e aplicação dos recursos do programa, observando-se: as bases norteadoras desse planejamento, os setores mais demandantes de investimento, a execução dessa aplicação e possíveis sugestões para melhorar a aplicação dos recursos públicos.

Concluída essa descrição preliminar, relacionam-se as ações e apontamentos do gestor TB1 no planejamento e aplicação dos recursos do PDDE

com os princípios de administração pública: 1) Legalidade; 2) Impessoalidade; 3) Moralidade; 4) Publicidade; 5) Eficiência. Nessa análise, o objetivo é suscitar reflexões que possam contribuir para a melhoria da administração de recursos públicos na escola investigada.

É fundamental esclarecer de início que a análise não visa criticar a visão e o posicionamento teórico-prático do gestor. Esta investigação não finaliza apontar se o gestor está agindo de/ em (des)acordo com a lei e orientações do PDDE, de forma (in)eficiente. Em outras palavras, não se pretende esboçar julgamentos de valor, mas descrever uma dada realidade e refletir teoricamente sobre a gestão dos recursos do PDDE.

Neste estudo, o movimento de análise é descritivo e não explicativo. O que se objetiva é descrever a realidade do gestor TB1 para compreender melhor os meandros que envolvem a gestão de recursos na administração pública na prática, sinalizando, a partir dos princípios de administração pública, algumas reflexões que podem contribuir para a melhoria desse processo. Portanto, o objetivo não é criticar, mas compreender para refletir junto sobre o PDDE.

4 PLANEJAMENTO E APLICAÇÃO DE RECURSO DO PDDE

4.1 O PLANEJAMENTO DO PDDE NA VISÃO DO GESTOR TB1

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), teoricamente, visa contribuir para melhoria dos indicadores da educação através do repasse de recursos financeiros diretamente às escolas. Esses recursos serão aplicados, prioritariamente, em projetos voltados para melhorar o desempenho dos educandos, a fim de propiciar maior aprendizagem e desenvolvimento. Na prática, o PDDE pode auxiliar o processo de ensino-aprendizagem ao fomentar projetos e ações pedagógicas que antes ficavam a cargo somente da prefeitura municipal, enquanto órgão mantenedor.

Em muitos casos, a prefeitura não dispõe de recursos para implementar projetos de melhoria educacional. Os recursos, insuficientes, normalmente, atendem apenas as despesas básicas de manutenção das escolas e folha de pagamento. Como programa de natureza suplementar e descentralizada, o PDDE ameniza as precariedades das escolas públicas, mas não resolve o problema da educação de qualidade. O programa apresenta entraves que dificultam o alcance de metas estipuladas, sobretudo, a melhoria do desempenho escolar.

O pacto federativo favorece a centralização de 70% dos recursos arrecadados no Brasil. Mesmo com os repasses legais, a União ainda detém mais de 50% dos recursos. Contudo, no momento de saldar as contas da Educação, o governo federal responde por 18%, enquanto que Estados e Municípios precisam aplicar pelos menos 25%. Nesta perspectiva, o PDDE representa um avanço ainda tímido na contrapartida da União.

Na leitura e análise dos dados da entrevista, três temas se sobressaem no discurso do gestor TB1, em relação ao planejamento dos recursos do PDDE: 1) as bases norteadoras do planejamento; 2) o propósito central do programa PDDE e 3) a insuficiência de recursos. Com base nessas três categorias, procede-se a análise dos dados, procurando intercalar o testemunho do gestor TB1 com as ponderações do pesquisador.

Analisando o discurso do gestor TB1, observa-se que as bases norteadoras do planejamento dos recursos do PDDE são, respectivamente: 1) as diretrizes, normativas, cartilhas e guias de orientação, emitidas pelos órgãos competentes (FNDE, MEC); 2) a garantia da gestão democrática e 3) a melhoria da qualidade da Educação. As orientações de órgãos federais visam assegurar que a elaboração do planejamento siga critérios fixos e universais, determinando como os recursos devem ser geridos, aplicados e publicados em cada escola.

Outro ponto fundamental do PDDE é a garantia da gestão democrática que estabelece que a educação seja responsabilidade de toda a comunidade escolar e sociedade. A gestão democrática possibilita a inserção de outros atores do meio escolar, assegurando e delegando aos pais, professores e funcionários, o direito e o dever de participar na construção de um projeto que contemple as reais necessidades da instituição. Por fim, o gestor TB1 enfatiza a importância dos recursos do PDDE na melhoria da educação.

Nós seguimos uma resolução que vem diretamente do MEC que diz que a escola em si é uma escola democrática onde todos tem que ter participação. [...] quando eu abro o programa do PDDE, ele já me diz que eu tenho essa turma que está com o Ideb baixo porque já consta lá essa avaliação' (GESTOR TB1, entrevista de 01 de novembro de 2013).

No trecho acima, TB1 explica como é realizado o planejamento. Identifica-se claramente o vínculo do PDDE com as diretrizes e normativas do MEC, que delimitam a forma de proceder a construção do planejamento e a aplicação de recursos, direcionando as ações para as carências mais urgentes, constatadas em avaliações periódicas dos órgãos responsáveis. Nesses parâmetros, verifica-se uma forma de direcionamento das ações, ao mesmo tempo, em que se enaltece a gestão democrática.

De acordo com os documentos do FNDE, o propósito central do PDDE é repassar recursos, incentivar a gestão democrática e contribuir para melhoria da educação. Seu maior impacto está em colaborar com o desenvolvimento da educação, caminhando ao encontro de um objetivo maior: a qualidade do processo de ensino-aprendizagem. Na visão do gestor TB1, parece ser esse o propósito norteador do programa.

Todo o processo para o gasto desse dinheiro é elencado para que eu tenha um índice de desenvolvimento de aprendizagem maior [...] Se em janeiro eu sentasse com uma equipe e definisse a respeito da turma que apresenta déficit de aprendizagem e com os recursos definidos, poderíamos trazer livros diferenciados, uma monitoria diferenciada para essa turma durante o ano letivo e mostrar resultados ao final do ano seria muito melhor planejado [...] Eu me reúno com o comitê e definimos dentre as ações que já estão dentro do programa quais são as prioridades, baseados claro em dados do Ideb, dados dos registros das avaliações que nós temos na escola e dos registros que são feitos como Prova Brasil, avaliação nacional de alfabetização. (GESTOR TB1, entrevista de 01 de novembro de 2013).

TB1 sinaliza que a visão sobre o planejamento dos recursos está relacionada à melhoria dos indicadores na aprendizagem dos alunos, produzindo a chamada educação de qualidade. Dados referentes à avaliação de desempenho orientam o planejamento dos recursos do PDDE, a fim de sanar os problemas diagnosticados. Todavia, autores como Gonçalves et al. (2004) apontam que a natureza da prestação de contas é mais quantitativa e contábil do que, propriamente, qualitativa e relacionada à melhoria do desempenho escolar.

Caracteriza-se na fala de TB1 o fator temporal. Segundo o gestor, o planejamento é feito com base em uma realidade que o recurso, ao ser disponibilizado, encontrará diferente. Pois, o valor liberado pelo PDDE chega à escola somente no ano seguinte ao planejamento. Esse desencontro entre as necessidades reais e os recursos para implementar ações compromete o planejamento realizado, ampliando deficiências e lacunas. Segundo dados da própria escola TB1, em 2013, a base de cálculo para o PDDE foi de 200 alunos. Em 2014, serão 235 alunos, que deverão ser atendidos com os recursos calculados sobre o efetivo de 2013. Tal fato enfraquece as ações do gestor e contribuem para o agravamento das dificuldades.

A insuficiência de recursos para educação básica é tema recorrente em todo país. A falta de investimentos compromete a qualidade de estrutura física e pedagógica, o estímulo e permanência de bons profissionais na carreira da Educação e, sobretudo, o aprendizado dos alunos que registram nas avaliações oficiais grandes defasagens nas áreas de linguagem, leitura e matemática. “A escola pobre para pobre” entrega à sociedade, muitas vezes, indivíduos despreparados para exercer plenamente sua cidadania, enfrentar o mundo do trabalho e prosseguir com os seus estudos, enfrentando a segregação de novas avaliações oficiais, como o Enem. Sobre essa questão, o gestor TB1 declara:

Não, eles não são suficientes para a demanda da escola. Nós trabalhamos no PDDE e o MEC trabalha com o censo escolar. Os censos escolares têm variações. Como o dinheiro que hoje eu estou trabalhando é do ano anterior, havia um número menor de alunos. Hoje, eu tive uma ampliação e tenho um número maior. Então, eu não posso atender a todas as ações previstas devido ao número de alunos. Pois, não é só a ação, mas eu tenho que prever que aquela ação precisará de um número de alunos que hoje faz parte do meu quadro. Como nosso censo fecha no mês de maio e o PDDE começa ser elaborado a partir de julho o recurso só chega em outubro do próximo ano, então há uma defasagem de informações e isso faz com que a verba não seja suficiente para demanda que eu tenho hoje. (GESTOR TB1, entrevista de 01 de novembro de 2013).

TB1 registra, nesse trecho, a insuficiência de recursos por conta do aumento da demanda de alunos de um ano para o outro. Essa nova realidade compromete os projetos planejado anteriormente. Assim, as ações organizadas com base em determinado número de alunos não é mais viável. A realidade já é outra; as carências, defasagens e problemas se multiplicam numa velocidade maior do que os poucos recursos oficiais. Tais recursos se revelam ainda mais insuficientes no próximo ano, com o aprofundamento das deficiências estruturais e pedagógicas. Desse modo, há sempre a necessidade de reformular ações e planejamentos. Contudo, não há recursos e a conta do fracasso fica, primeiramente, para a escola, depois para a comunidade local e, por fim, para o desenvolvimento do país.

Além da defasagem de informações e desencontro entre realidade e planejamento, o repasse de recursos do PDDE não atende as necessidades crescentes da escola. O valor atribuído por aluno é irrisório (R\$ 20,00 por aluno + 1000,00 fixos por escola urbana) e está aquém do necessário para corrigir os déficits de décadas de atraso, as deficiências crescentes do processo de ensino-aprendizagem e ainda construir as bases de uma educação de qualidade. No próximo tópico, analisam-se as impressões do gestor TB1 sobre a aplicação dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola.

4.2 APLICAÇÃO DE RECURSOS DO PDDE

A aplicação dos recursos do PDDE, assim como seu planejamento, segue normas e instruções fixadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão responsável pelo programa. O emprego dos recursos em projetos e

ações destina-se a complementação do trabalho desenvolvido ou a ser instalado dentro da unidade educacional. Observando os dados da entrevista de TB1, os temas mais relevantes sobre a aplicação de recursos do PDDE são: 1) propósito central do PDDE e 2) a gestão democrática.

A análise do depoimento de TB1 sobre a aplicação dos recursos do PDDE aponta que: 1) a escola tem autonomia para escolher o percentual de gastos com custeio e capital; 2) precisa priorizar as ações que de fato contribuam para melhorar o desempenho escolar e 3) praticar a gestão democrática e autônoma do recurso por meio da Unidade Executora.

Em relação ao setor que mais demanda investimento, TB1 afirma que 80% do PDDE destina-se a gastos de custeios e 20% para gastos com capital. Segundo TB1, a justificativa para a escolha desse percentual se deve a dois fatores principais: 1) a prefeitura tem dificuldade de arcar com as despesas de custeio; 2) os gastos com capital são, extremamente, limitados pela Resolução n. 10, de 18 de abril de 2013. A escola não pode investir em grandes benfeitorias, reformas ou construções, visto que essa responsabilidade cabe ao órgão mantenedor, neste caso a Prefeitura Municipal.

Eu **defino** entre material de consumo (custeio) e material de capital. A escola tem **liberdade** de fazer esse percentual. **Se eu quiser fazer** somente 20% de material de capital e 80% de material de custeio a escola, eu posso. **Se eu quiser** dividir essa verba em 50% para custeio e 50% para capital. A escola também tem essa autonomia. A nossa escola, hoje, **nó definimos** que nossa escola precisa de 80% de material de custeio e 20% de capital, porque, a secretaria de educação já nos fornece os bens materiais [...] Na verdade, o material de consumo como o papel, material de escritório, esses materiais mais escassos devido ao número grande de escolas que a rede atende [...] o recurso não dá para todas, o número não é suficiente [...] a manutenção é vista no PDDE na resolução de número 10, através de pequenos reparos, porque a função de fazer a manutenção das instituições não é do recurso do PDDE e sim da unidade executora que é a prefeitura municipal e secretaria municipal de educação. Então, **a escola não pode** construir nada. Ela pode fazer reparos pequenos, por isso nós **optamos** pelos 20% de capital para podermos fazer esses pequenos reparos. (GESTOR TB1, entrevista de 01 de novembro de 2013).

Em relação ao PDDE, a autonomia é um aspecto bastante questionável. Os recursos do PDDE seguem critérios engessados que não permitem flexibilidades no momento de investir na melhoria da educação. Na fala de TB1, embora, exista ênfase na questão (escolha, opção, liberdade, autonomia e definição), fica claro que nem o gestor e nem a Unidade Executora podem aplicar o recurso da forma que

considerar mais eficiente. A escola de TB1 recebeu em 2013, R\$ 5.000 (cinco mil reais) para gerenciar 200 (duzentos) alunos. A instituição possui inúmeras demandas pedagógicas para atender com esse valor, mas, não pode construir nada e nem adquirir qualquer bem material com valor acima de 1.000 reais, visto que ultrapassaria os 20% fixados para gasto com capital, mesmo que seja para ampliar o interesse, a motivação e o gosto pela aprendizagem.

O recurso precisa ser gasto respeitando-se, estritamente, os critérios estabelecidos pelo Fundo de Desenvolvimento Nacional da Educação Básica e Ministério da Educação. Caso, não seja possível, o recurso deve ser devolvido, sob pena de cancelamento do programa. É difícil perceber em que dimensão do processo se esconde os princípios da gestão democrática. É óbvio que as regras, critérios e diretrizes não levam em consideração os gestores educacionais. Todo o processo é imposto de cima para baixo, apagando-se o movimento autoritário e centralizador dos órgãos federais com o rótulo gestão democrática.

Na fala de TB1, não se evidencia que a autonomia e a gestão democrática ainda não são contempladas pelo PDDE, um programa bastante regulado por critérios pré-definidos, por órgãos que controlam a “tornerinha” de recursos públicos. Por isso, entende-se que a gestão democrática ainda parece uma experiência utópica, nesse cenário.

O fato é que os recursos são ínfimos e a aplicação, extremamente, regulada. Todas essas regulamentações parecem forçar a escola para o propósito de investir na melhoria do desempenho escolar. Essa questão é fortemente marcada na fala de TB1 em vários momentos da entrevista.

Os recursos se concentram, hoje, no processo de ensino aprendizagem. Todo o processo para o gasto desse dinheiro é elencado para que eu tenha um índice de desenvolvimento de aprendizagem maior [...] Dessa forma eu posso definir junto com o conselho escolar e a APMF de que forma podemos gastar para favorecer o desenvolvimento de aprendizagem. Eu preciso estar apresentando propostas de ações que visem a esse desenvolvimento. (GESTOR TB1, entrevista de 01 de novembro de 2013).

Novamente, o discurso proferido sobre o planejamento do PDDE é retomado na aplicação desse recurso. Nesse trecho da entrevista é evidente, na ótica de TB1, que o programa visa melhorar e desenvolver o processo de ensino-aprendizagem, com base na elevação do desempenho escolar dos alunos. Para isso, TB1 recebe um montante para investir em projetos e ações que deem conta de sanar ou, pelo

menos, minimizar as dificuldades de aprendizagem dos alunos. Tais dificuldades são identificadas em diagnósticos nacionais, como a Prova Brasil, Provinha Brasil e Avaliação da Educação Básica, vinculados ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC).

O MEC cruza essas informações e alimenta o PDDE online, definindo ações para aperfeiçoar a qualidade da educação e a redução de desigualdades. Na teoria, esse é o discurso vigente que sustenta o programa. Mas, na prática, o excesso de regulações e a carência de recursos dificultam a transformação da teoria em prática, de leis, resoluções e diretrizes em ações eficientes de desenvolvimento e promoção de igualdade social. Veja como isso se materializa na fala de TB1:

Com esse comitê, hoje, nós fazemos tudo online que é o PDDE interativo em que eu faço todas as ações. Eu me reúno com o comitê e definimos dentre as ações que **já estão dentro do programa** quais são as prioridades, baseados claro em dados do Ideb, dados dos registros das avaliações que nós temos na escola e dos registros que são feitos como Prova Brasil, avaliação nacional de alfabetização. Então, **isso já vem praticamente pronto quando eu abro o programa do PDDE**, ele já me diz que eu tenho essa turma que está com o Ideb baixo porque já consta lá essa avaliação (GESTOR TB1, entrevista de 01 de novembro de 2013).

Essa questão suscita outra regulação do programa. A unidade executora precisa atender às indicações de gastos dos recursos, seguindo as orientações do MEC. Essas orientações são pautadas nos resultados de avaliações governamentais, como o prova Brasil. Se essas avaliações indicarem problemas na disciplina de matemática, os recursos precisam ser aplicados em projetos que visem a melhoraria desse desempenho. O dinheiro poderia ser aplicado, por exemplo, na compra de jogos que estimulem o pensamento matemático, ábacos ou cenários que emulem supermercados, lojas, lanchonetes, entre outros espaços, onde a matemática está presente.

Novamente, as regulações parecem encaminhar o gestor para o “bom caminho”, em relação ao gasto dos recursos públicos. Entretanto, negativas ou positivas as regulações não deixam de ser regulações que limitam o processo e a autonomia do gestor e da unidade executora. No fundo, o que se pressupõe é que as avaliações anuais do governo têm mais condições de indicar o que a escola precisa e deve fazer para gerar aprendizagem, qualidade e igualdade do que a comunidade escolar que vive a escola, os alunos e as dificuldades, cotidianamente.

Como determina as resoluções do PDDE, a execução dos recursos está subordinada a Unidade Executora, composta por membros do conselho escolar, Associação de Pais, Mestres e Funcionários (APMF) e ao comitê gestor local. Isso também está expressamente registrado no discurso de TB1.

Ela é definida com a APMF e com o conselho escolar. Nós nos reunimos, uma equipe com representantes de toda comunidade, equipe docente, equipe de apoio, o presidente da APMF e o presidente do conselho escolar, os tesoureiros porque são eles quem assinarão os cheques. Então, eles têm que estar informados. Essa equipe define em que essa verba, em quais materiais apesar de já estar dentro da ação, já estar definida um ano antes, o que vai ser comprado primeiro e também para a distribuição de tarefas. Porque, hoje, a escola não tem mais como somente fazer, é o próprio diretor fazer os orçamentos. Ela precisa da participação do presidente da APMF, do presidente do conselho da comunidade para que eles também possam ir às ruas e verificar. Para que depois, nós também tenhamos apoio da própria comunidade em dizer porque foi comprado essa cortina marrom e não a azul [...] Nós seguimos uma resolução que vem diretamente do MEC que diz que a escola em si é uma escola democrática onde todos têm que ter participação. (GESTOR TB1, entrevista de 01 de novembro de 2013).

O gestor TB1 explica como ocorre a interação dos vários membros, sobre as decisões de aplicação de recursos do PDDE, a definição das prioridades e o que será realizado com mais urgência. Tudo passa pela análise e aprovação dos membros. Essa forma de condução garante ao programa mais um de seus pressupostos, a gestão democrática, pois ao envolver os pais, professores, funcionários e membros da comunidade nas decisões, o processo se torna mais orientado a satisfazer as reais necessidades educacionais daquele contexto.

Nesse cenário, há elementos que dificultam a gestão democrática: adesão voluntária (engajamento), a consciência da participação, o esclarecimento e a competência para questionar a realidade. Conforme declarações de TB1, em esclarecimentos anteriores à gravação da entrevista, há membros da comunidade escolar e local que não dispõem de tempo para estar na escola, em decorrência da jornada diária de trabalho. Outros não têm interesse real pelos problemas que a escola enfrenta.

Para TB1, há também aqueles que se prontificam e creem em uma escola de qualidade, mas demonstram dificuldades em compreender o funcionamento formal do programa e atuar, ativamente, no processo, devido a questões burocráticas (decretos, resoluções e planilhas), exigidos pelo poder público. Em todos esses casos, a gestão democrática se revela frágil. No plano real, a

participação efetiva não se garante apenas por força de lei e dever, mas, sobretudo, pela consciência da cidadania, do bem comum e da gestão participativa do bem público. Aliado a isso, existem as possibilidades concretas de engajamento e participação. Sem o devido conhecimento da organização e dificuldades da escola, muitos membros podem ter sua participação minimizada, reproduzindo e fortalecendo a voz e visão do outro, tal como um coro, improvisado, reunido apenas para seguir o fluxo dos membros mais esclarecidos e influentes. Tudo isso sinaliza que a democracia não é um projeto fácil, principalmente, em comunidades vulneráveis, social, econômica, intelectual e politicamente.

A prestação de contas é uma etapa importante do programa e faz parte das atribuições da unidade executora. É necessário demonstrar e comprovar toda organização de orçamento, decisão pela compra em determinado fornecedor e comprovação de despesas através de notas, que também seguem parâmetros específicos. A prestação de conta, de natureza contábil, funciona como requisito para a liberação do recurso do ano seguinte. Isso significa que *a priori* não é o aspecto pedagógico, a elevação do desempenho escolar e, conseqüentemente, o desenvolvimento da Educação que serve de base para a liberação do recurso.

Desse modo, é suficiente que o gestor educacional mantenha os livros, notas e demais documentos em dia para fazer jus aos recursos do PDDE no exercício anterior, mesmo que nenhuma melhoria tenha sido verificada no processo de ensino-aprendizagem. Ao tratar da questão de prestação de conta, TB1 destaca o papel fiscalizador do conselho escolar e unidade executora na aplicação dos recursos do PDDE.

Porém, nós temos que ser fiscalizados. Seria muito óbvio eu receber um dinheiro, gastar não prestar conta para ninguém e os pais assistindo que a escola não está adequada aquilo que proposta pedagógica da escola apresenta. Então, o MEC tem essa resolução em que diz que todos os pares da comunidade e conselhos devem fazer parte e ser parte integrante da unidade executora e fiscalizadora dos recursos do Programa Dinheiro Direto na escola. (GESTOR TB1, entrevista de 01 de novembro de 2013).

O gestor TB1 aponta em seu discurso o dever de prestar contas não só a entidade responsável pelo repasse do recurso, mas também ao demais envolvidos, ou seja, os pais e a comunidade escolar. É primordial a demonstração dos gastos, para comprovar o empenho dos envolvidos em obter melhores resultados para a educação. Elemento importante dessa fala é adequação da aplicação do recurso

com a proposta pedagógica da escola. Naturalmente, esse é um dos objetivos desse programa complementar. Todavia, na prática, é bastante complicado para alguns membros do conselho escolar e unidade executora, que não fazem parte do cotidiano da escola, compreender e ter a certeza de que há essa afinidade no momento de decidir as prioridades na aplicação do recurso.

Por outro lado, é inegável que a participação dos alunos, família, funcionários, professores e gestores nas decisões da escola pode contribuir para a construção de uma educação de qualidade que beneficie a todos: comunidade, município e, principalmente, alunos. A formação de conselhos é elemento fundamental em um processo democrático de conscientização e participação da sociedade local nos problemas da educação. Sua atuação, em grande parte, depende do interesse, competência e capacidade de liderança de seus membros.

No próximo capítulo, buscam-se aproximações entre a organização do PDDE e os princípios da administração pública, a fim de suscitar reflexões que aprimorem o planejamento e a aplicação de recursos públicos.

5 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PDDE

5.1 PDDE E LEGALIDADE

O PDDE foi criado pela Resolução 12, de 10 de maio de 1995, inicialmente com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental. Em 1998, o nome é alterado para PDDE pela Medida provisória n. 1784, de 14 de dezembro de 1998 e consolidado com a Medida Provisória n. 2100-32, de 24 de maio de 2001. Na resolução n. 10, de 18 de abril de 2013, estabelece os critérios de repasse e execução dos recursos do PDDE. Desse modo, o PDDE admite apenas o que estiver elencado em suas resoluções. O limite dado pela lei confere uma proteção às comunidades envolvidas, pois somente pode-se fazer o que a lei dita.

A formação dos conselhos escolares, associações de pais, mestre e funcionários ou qualquer outra associação envolvendo a comunidade escolar, segue os ditames da lei. O cuidado com a legalidade dos atos é essencial para o bom andamento do programa que prevê demonstrações e prestação de contas de seus trâmites.

Eu me reúno com o comitê e definimos dentre as ações que já estão dentro do programa quais são as prioridades, baseados claro em dados do Ideb, dados dos registros das avaliações que nós temos na escola e dos registros que são feitos como Prova Brasil, avaliação nacional de alfabetização [...] Os recursos vêm divididos em duas formas pra mim: o recurso de custeio e o recurso de capital. Dessa forma eu posso definir junto com o conselho escolar e a APMF de que forma podemos gastar para favorecer o desenvolvimento de aprendizagem. Eu preciso estar apresentando propostas de ações que visem a esse desenvolvimento. Vai ser nessa categoria que o recurso será mais aplicado. (GESTOR TB1, entrevista de 01 de novembro de 2013).

A Legalidade nos atos de planejamento e aplicação de recursos do PDDE confere ao programa confiabilidade e seriedade nas ações sobre a educação. O gestor local toma a lei como norteadora de todos os atos e ações desempenhadas no programa. Tal preceito torna inquestionável que os direitos coletivos serão assegurados, beneficiando a comunidade.

O papel da unidade executora no gerenciamento do programa é determinado por lei. Essa unidade executora como bem enfatiza o gestor TB1 precisa considerar na aplicação dos recursos, os mecanismos de avaliação do desempenho escolar. Da mesma forma, a garantia da gestão democrática é estabelecida por força de lei (Lei 11.947, de 16 de junho de 2009) e dezenas de resoluções que regulam o programa, determinando critérios para o planejamento e aplicação dos recursos.

No discurso de TB1, é sempre muito marcada a questão de executar o recurso em benefício da elevação dos índices de aprendizagem e, conseqüentemente, melhoria da qualidade da educação. Em outro trecho da entrevista, evidencia-se a normatização das resoluções que norteiam as ações do gestor pelo princípio da legalidade.

A questão da manutenção é vista no PDDE na resolução de número 10, através de pequenos reparos, porque a função de fazer a manutenção das instituições não é do recurso do PDDE e sim da entidade executora que é a prefeitura municipal e secretaria municipal de educação. Então, a escola não pode construir nada. Ela pode fazer reparos pequenos, por isso nós optamos pelos 20% de capital para podermos fazer esses pequenos reparos (GESTOR TB1, entrevista de 01 de novembro de 2013).

O princípio da legalidade não deve ser entendido como algo que apenas limita a atuação dos agentes públicos, mas sim orienta e disciplina sua atividade, de forma a proteger o administrador, o administrado e a Administração Pública. No PDDE, as orientações acerca dos procedimentos necessários para o funcionamento do programa norteiam o modo de atuação do órgão responsável. Isso transparece na fala de TB1, quando o gestor lembra a real função dos recursos do PDDE, estabelecida pela resolução n. 10. A escola não pode construir nada porque isso é atribuição da prefeitura local.

Logo, se o gestor empregar recursos do PDDE para construir uma biblioteca, pensando em favorecer o desenvolvimento da leitura e, conseqüentemente, a elevação do desempenho escolar e melhoria da educação, ele tornará o ato administrativo ilícito, mesmo que imbuído de boas intenções. Além dessa normativa, outras orientações do PDDE estão presentes abaixo na fala de TB1.

Então, a nossa escola que é a unidade executora está organizada, englobando o comitê local que é responsável em organizar toda parte de orçamento, definir o que vai ser comprado primeiro, prioridades do momento

antes que se dê a execução total do projeto. A responsável pela gestão de recursos dentro da escola é a diretora. Ela é a responsável por pagar as contas e prestar contas, mas somente depois de aprovado pelo comitê gestor local.

Para Pinto (2008), o princípio da legalidade evita o arbítrio do gestor público, exigindo que o mesmo obedeça aos ditames da lei. A unidade executora é uma das exigências para que a escola participe e administre corretamente os recursos do PDDE, em consonância com as leis e resoluções que regulam o programa. A direção não pode executar o recurso sem a anuência e deliberação do Comitê local. Isso confere ao ato administrativo legalidade e democracia à gestão.

Outro aspecto importante na fala de TB1 é a documentação necessária para atestar a legalidade do ato administrativo. É preciso que os gastos do PDDE sejam controlados e auditados, internamente, por meio de fiscalização da unidade executora e o empenho de notas fiscais, orçamentos, definição de compras e fornecedores, a fim de assegurar a legitimidade na aplicação dos recursos, observando-se as orientações da lei e resoluções.

5.2 PDDE E PUBLICIDADE

O planejamento e a aplicação (execução) dos recursos do PDDE é realizada seguindo critérios detalhados em resoluções. Há orientações para que todos os serviços contratados, aquisição de bens e materiais necessitam ser fundamentados e registrados em ata. Posteriormente, esse documento deve ser afixado, de forma legível, em ponto de fácil acesso e visibilidade. Essa forma de divulgação, em especial para a comunidade escolar, das aquisições e/ou contratações se relaciona ao princípio da publicidade.

Hoje, nós realizamos esse planejamento através de reuniões com os professores, com a comunidade, juntamente, com um comitê. Então, nós formamos um comitê do PDDE que está registrado em ata. Eu faço primeiramente uma reunião com os pais, dentre os pais há dois representantes. Após, é feita uma nova reunião com os professores. Os professores entre eles elegem um representante. É feita outra reunião com a equipe de apoio que também elege seu representante tudo registrado em ata. Depois, esse comitê local é apresentado para um comitê municipal que é o comitê da secretaria municipal. Com esse comitê, hoje, nós fazemos tudo online que é o PDDE interativo.

Na fala de TB1, observa-se o cuidado em tornar público os atos da gestão escolar, por meio de reuniões e movimentos para democratizar as decisões, através de reuniões, conselhos e comitês. Toda essa rotina escolar é registrada em ata, a fim de se descrever os percursos das decisões, permitindo a publicidade dos atos da administração escolar. Nesse trecho da entrevista, é evidente que todos os segmentos da comunidade escolar são convocados para participar dos rumos da gestão democrática e decidir o planejamento das transformações educacionais. A efetiva participação dos membros dessa comunidade viabiliza a publicidade dos atos da gestão.

Segundo Santos (20123) tal atitude objetiva: 1) estimular a participação e o controle social na gestão desses recursos, 2) trabalhar em prol da gestão escolar democrática e 3) evidenciar a transparência no uso do dinheiro público. Dessa forma a publicidade dos atos possibilita um maior monitoramento das partes interessadas, conferindo-lhes o direito à informação, controle e participação efetiva da administração. Ao definir a aplicação do recurso, TB1 mais uma vez reafirma os pressupostos da gestão democrática, por meio da participação de todos os membros da comunidade escolar nas decisões que afetarão o futuro da escola e educação.

Ela [aplicação do recurso] é definida com a APMF e com o conselho escolar. Nós nos reunimos, uma equipe com representantes de toda comunidade, equipe docente, equipe de apoio, o presidente da APMF e o presidente do conselho escolar, os tesoureiros porque são eles quem assinarão os cheques. Então, eles têm que estar informados. Essa equipe define em que essa verba [...] o que vai ser comprado primeiro e também para a distribuição de tarefas. Porque, hoje, a escola não tem mais como somente fazer, é o próprio diretor fazer os orçamentos. Ela precisa da participação do presidente da APMF, do presidente do conselho da comunidade para que eles também possam ir às ruas e verifiquem. Para que depois, nós também tenhamos apoio da própria comunidade em dizer por que foi comprado essa cortina marrom e não a azul.

TB1 esclarece nesse trecho que a aplicação do recurso é definida, democraticamente, em equipe, por membros de diferentes setores da comunidade escolar. Essa democratização da decisão confere maior publicidade ao ato administrativo, oportunizando a informação, participação e controle. Aspecto importante do princípio da publicidade é o esclarecimento de todos os membros do conselho escolar que atuam como agentes fiscalizadores das decisões. Tal aspecto aparece na fala de TB 1 no momento em que se enfatiza a presença dos tesoureiros

nas reuniões do conselho escolar e o apoio dos conselheiros na verificação das cotações de preço, organização de compras, orçamentos. Enfim, toda a comunidade escolar precisa estar esclarecida sobre o que e por que foi comprado, atuando como partícipe de todo o processo.

A publicidade fornece as comunidades um mecanismo de controle, ajudando na gestão do dinheiro público. Na fala de TB1 identifica-se essa preocupação, mostrar o que está fazendo e de que maneira está empregando o dinheiro público. A gestão da coisa pública torna-se mais fácil quando em consonância com o princípio da publicidade. A transparência dos atos e ações dá ao administrador e ao administrado meios para que saibam sobre os temas que os envolvem, garantindo seu direito de intervir quanto necessário.

Nós seguimos uma resolução que vem diretamente do MEC que diz que a escola em si é uma escola democrática onde todos tem que ter participação. Porém, nós temos que ser fiscalizados. Seria muito óbvio eu receber um dinheiro, gastar não prestar conta para ninguém e os pais assistindo que a escola não está adequada aquilo que proposta pedagógica da escola apresenta. Então, o MEC tem essa resolução em que diz que todos os pares da comunidade e conselhos devem fazer parte e ser parte integrante da unidade executora e fiscalizadora dos recursos do Programa Dinheiro Direto na escola.

TB1 sintetiza nesse trecho a presença de três importantes princípios da Administração pública: 1) legalidade, na obediência da resolução do MEC; 2) publicidade, na participação democrática do conselho escolar, fiscalização dos conselheiros, prestação de contas e 3) eficiência, na aplicação precisa do recurso, em conformidade com a proposta pedagógica da escola. A participação de todos nas decisões da unidade executora e, conseqüentemente, no planejamento e execução do recurso garante o exercício do princípio de publicidade no PDDE.

5.3 PDDE E EFICÊNCIA

O princípio da eficiência objetiva cumprir o dever de forma rápida, precisa, garantindo a produção de resultados que satisfaçam as necessidades a quem se presta o serviço. Assim, além da legalidade no desempenho das funções, a obtenção de resultados positivos se faz primordial para alcançar o princípio da

eficiência. A formação de comitês gestores ou unidades executoras para analisar os problemas, identificar soluções e colocar em prática os planos de melhoria concorre para uma maior eficiência. A divisão de tarefas entre os membros otimiza o tempo, soma experiência e contribui para ações mais assertivas sobre os projetos a serem executados.

É possível pensar eficiência a partir da insuficiência de recursos? Teoricamente, sim. A gestão democrática que preconiza a participação de todos os membros da comunidade escolar pode estimular a criatividade e eficiência na maximização dos recursos. Mas, na prática, isso é bastante complexo, porque a obrigação legal da participação, por meio de conselhos, unidades e comitês não garante a adesão de fato das pessoas. Nem todos estão realmente interessados nos problemas da escola (pais, professores, funcionários, comunidade em geral).

Para isso seria fundamental o envolvimento e o engajamento de toda a comunidade escolar no dia-a-dia da escola. Os problemas da educação precisam ser encarados com consciência e responsabilidade de todos. Não se podem esperar milagres. Dificilmente, uma avalanche de recursos invadirá o sistema educacional brasileiro solucionando todas as suas carências. A comunidade escolar precisa se unir para lutar por mais recursos, mas também para construir soluções criativas e eficientes para seus problemas.

TB1 aponta que os recursos planejados em ano anterior para atender as dificuldades de 100 (cem) alunos, dificilmente, serão eficazes no ano seguinte para atender as carências de 135 alunos. A matemática do PDDE é ineficaz para a demanda crescente das escolas. O recurso já é pouco, mas se torna ainda menor no ano seguinte com entrada de novos alunos no sistema. A sugestão de TB1 é simples. Para tornar o PDDE mais eficaz é preciso enquadrar o programa na realidade da escola, antecipando o recurso para resolver as demandas do presente.

O planejamento deveria ser feito anualmente e não com informações já debilitadas. Isso nos ajudaria a poder executar e ver os resultados durante o ano letivo. Penso que se em janeiro eu sentasse com uma equipe e definisse a respeito da turma que apresenta déficit de aprendizagem e com os recursos definidos, poderíamos trazer livros diferenciados, uma monitoria diferenciada para essa turma durante o ano letivo e mostrar resultados ao final do ano, seria muito melhor planejado. (GESTOR TB1, entrevista de 01 de novembro de 2013).

Na fala do gestor TB1 fica evidente que a forma como está estruturado o PDDE apresenta entraves à gestão e aplicação eficaz dos recursos. Dessa forma se torna difícil, por conta do tempo, assegurar resultados satisfatórios, que realmente alterem a dinâmica deficiente, instalada no processo de educação. O recurso chega tarde demais para viabilizar uma solução real para o desempenho e a aprendizagem deficiente dos alunos. O programa precisa adquirir maior celeridade a fim de se tornar mais eficiente para as dificuldades da escola.

Logo, o desafio está em responder rápida e assertivamente a necessidades cada vez mais crescentes, onde as demandas somam-se e a cobrança por resultados se intensifica. Para vencer tais desafios se faz necessário o investimento na gestão e organização, definição de metas e objetivos, fortalecimento da comunicação entre os envolvidos.

Não, eles não são suficientes para a demanda da escola. Nós trabalhamos no PDDE e o MEC trabalha com o censo escolar. Os censos escolares têm variações. Como o dinheiro que hoje eu estou trabalhando é do ano anterior, havia um número menor de alunos. Hoje, eu tive uma ampliação e tenho um número maior. Então, eu não posso atender a todas as ações previstas devido ao número de alunos [...] Como nosso censo fecha no mês de maio e o PDDE começa ser elaborado a partir de julho o recurso só chega em outubro do próximo ano, então há uma defasagem de informações e isso faz com que a verba não seja suficiente para demanda que eu tenho hoje.

A eficiência traz como uma de suas prerrogativas, a obtenção de resultados positivos e satisfatórios. Identifica-se na fala do gestor TB1 a dificuldade em atender o princípio da eficiência, por conta da insuficiência de recursos e demandas cada vez mais crescentes. Vencer o peso da burocracia e obter melhores resultados, aproveitando ao máximo os recursos escassos, configura-se em uma batalha diária enfrentada pelo gestor público nas escolas de todo o Brasil. A defasagem de informações, o desencontro entre dificuldade e recurso comprometem a eficiência do PDDE, tornando-o um paliativo para as carências e urgências da escola.

Aspecto importante que precisa ser valorizado nesse movimento de aproximação entre os princípios da administração pública e o PDDE é a clara intenção de aperfeiçoamento do programa, concretizada em várias resoluções desde a sua criação. O PDDE não está pronto, mas se constituindo e se fortalecendo ao longo de quase duas décadas. A resolução n. 10, de 22 de março de

2004, possibilitou melhorias no programa, promovendo avanços na correção do repasse de recursos.

Tais avanços não sanaram a problemática da insuficiência de recursos, mas amenizaram um quadro anterior ainda mais caótico. De fato, há muito para se construir a fim de se garantir a Educação de qualidade, mas é importante enaltecer as várias conquistas em prol desse ideal. A educação brasileira precisa de mais investimentos, gestão planejada, democrática e eficaz de recursos, gerando maior qualidade e desenvolvimento para escola, município, estado, nação e, sobretudo, para as pessoas, razão primeira de toda Educação.

6 CONCLUSÃO

Com base na análise dos dados, retoma-se a pergunta norteadora desta pesquisa para se organizar a síntese dos resultados. O estudo investigou o processo de planejamento e aplicação dos recursos do PDDE em uma instituição municipal de ensino fundamental em tempo integral de Telêmaco Borba, a partir da visão de um gestor local. Esta conclusão sintetiza as análises de três aspectos centrais: o planejamento, a aplicação e a aproximação dos princípios da Administração Pública com o PDDE.

O PDDE configura-se em um programa de caráter suplementar e seu objetivo é contribuir para a infraestrutura física e pedagógica, alavancando a gestão autônoma escolar nas áreas: financeira, administrativa e didática. O programa pretende melhorar os índices de desempenho do ensino fundamental e, por isso, está associado ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e a programas de avaliação nacional como: Prova Brasil e Avaliação Nacional de Alfabetização. Os recursos do PDDE são destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção (reparos) e pequenos investimentos de capital.

Para a escola de TB1, o PDDE é um aliado na dura realidade escolar, mesmo com críticas a forma como o programa está estruturado. Tudo é passível de melhorias, como já dito, o programa está se constituindo há quase duas décadas, agregando melhorias e corrigindo lacunas. Os repasses de recursos à escola contribuem para concretizar projetos que visam ao desenvolvimento da educação.

O processo de planejamento dos recursos do PDDE segue critérios pré-estabelecidos, com o intuito de fomentar a elevação dos índices de ensino aprendizagem. O planejamento é realizado por um conselho formado por representantes dos professores, pais, funcionários e da comunidade. Esses membros se reúnem e discutem temas relevantes no meio escolar. Dessa forma elencam os principais obstáculos a serem superados para atingir uma educação de qualidade.

A adesão dos membros é um fator crucial para a gestão democrática, mas também uma dificuldade na rotina escolar. Não são raros os casos de falta de compromisso e desinteresse com a educação. O processo com todo seu caráter descentralizado, por vezes, centraliza-se em poucas ou apenas uma pessoa. Alguns

membros alegam falta de tempo, desconhecimento e outras dificuldades para participar das decisões da escola no planejamento e aplicação de recursos.

Na escola de TB1, os recursos do PDDE têm sua aplicação voltada para aquisição de materiais de escritório em geral. Também faz parte das necessidades da escola materiais educativos, livros, entre outros itens que concorram para melhoria da aprendizagem. Pequenos reparos na estrutura física também fazem parte da aplicação de recursos, mas em um percentual menor, pois, conforme TB1, a prefeitura municipal tem o dever de arcar com esse tipo de despesa.

Para conquistar melhorias na educação, os gestores educacionais, juntamente com os conselhos, elegem prioridades e investem nelas os recursos repassados pelo PDDE. A comissão responsável pelos recursos tenta atender as necessidades mais urgentes, aplicando as verbas do programa, que já foram definidas, anteriormente, no planejamento. Quando se realiza o planejamento do PDDE, os projetos são definidos. Com a vinda do recurso que demora algum tempo, a realidade da escola, usualmente, é outra. Dessa forma, com a nova realidade, o trabalho de levantamento das urgências e do que realmente trará algum resultado, é primordial.

O PDDE obedece a leis, regulamentos, diretrizes e resoluções que lhe conferem legalidade. Do mesmo modo, os atos e ações tomadas pelas unidades executoras devem seguir os critérios legais, norteadores do programa. A prestação de contas, desde o planejamento até a utilização dos recursos, assegura a publicidade dos atos da gestão democrática.

O PDDE, como recurso suplementar, prima pela elevação do desempenho escolar e melhoria da educação, orientando o planejamento e aplicação de recursos para as deficiências indicadas em avaliações oficiais. Logo, o próprio programa é um mecanismo de promoção da eficiência da educação. Todavia, sua configuração atual requer ajustes que podem ser realizados democraticamente. O Ministério da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação precisam criar um canal de comunicação eficaz para ouvir as demandas dos gestores locais. Desse modo, pode-se viabilizar aprimoramentos concretos, concretizando-se a Educação de qualidade.

REFERÊNCIAS

AMBONI, Vanderlei. Gestão democrática e controle social dos recursos financeiros destinados às escolas estaduais do Paraná. **Revista Urutágua** (DECS/UEM), n. 13, ago./set./out./nov. 2007. Disponível em: <www.urutagua.uem.br/013/13amboni.htm> Acesso em: Out. 2013.

BARROS, Ricardo P. de; MENDONÇA, Rosane. **O impacto de três inovações na educação Brasileira**. Texto para discussão n. 566. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0566.pdf>>. Acesso em: Set. 2013.

BRASIL. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 Dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. FDNE. **Medida Provisória n. 1784**, de 14 de dezembro de 1998. Brasília: FNDE, 1998.

_____. Ministério da Educação. FNDE. **Dinheiro Direto na Escola**. Brasília, DF: FNDE, 2001.

_____. Ministério da Educação. FDNE. **Resolução CD/FNDE n. 10**, de 22 de março de 2004. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências. Brasília: FNDE, 2004.

_____. Ministério da Educação. FDNE. **Resolução CD/FNDE n. 43**, de 11 de novembro de 2005. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências. Brasília: FNDE, 2005.

_____. Ministério da Educação. **Caderno 7: Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE**. 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=868&Itemid=916>>. Acesso em: 09 out. 2013.

_____. Ministério da Educação. FDNE. **Manual de orientação para constituição de unidade executora**. Brasília: FNDE, Jul. 2009.

_____. Ministério da Educação. FDNE. **Guia de orientações** para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Brasília, DF: 2011. 24 p.

_____. Ministério da Educação. FDNE. **Relação de Unidades Executoras Atendidas pelo PDDE**. Exercício de 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/pls/edw_fnde/internet_fnde.PDDEREX_2_PC?p_listar=S&p_ano=2013&p_prg=02&p_uf=PR&p_co_mun=412710&p_tipo=P> Acesso em: Nov 2013.

_____. Ministério da Educação. FDNE. **Resolução CD/FNDE n. 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. Brasília: FNDE, 2013.

_____. **Novo PDDE**: confira aqui as principais novidades. Brasília, DF: Ministério da Educação, FNDE, 2013. 6 p.

_____. Ministério da Educação. FNDE. **Programa Dinheiro Direto na Escola**. Disponível em: <<http://fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao>>. Acesso em: 09 out. 2013.

CISESKI, Ângela A.; ROMÃO, José E. Conselho de escola: coletivos instituintes da escola cidadã. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (Orgs). **Autonomia da escola**: princípios e propostas. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

CORONEL, F. R.; OLIVEIRA, R. T. C de. **Programa dinheiro direto na escola (PDDE) no contexto da redefinição do papel do Estado**: a experiência da escola pública da rede estadual de campo grande-MS (2002-2005). Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada7/_GT2%20PDF/PROGRAMA%20DINHEIRO%20DIRETO%20NA%20ESCOLA%20_PDDE_%20NO%20CONTEXTO%20DA.pdf> Acesso em: 9 out. 2013.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Deliberação n. 020/91**, Curitiba: CEE, 1991.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DOURADO, Luiz F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. Revista **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>> Acesso em: 9 out. 2013.

FARIAS FILHO, Luciano M. de. Educação pobre para pobre? *Jornal da Ciência. Consecti*. 6 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.consecti.org.br/artigos/artigo-educacao-pobre-para-pobre/>> Acesso em: 09 out. 2013.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=dinheiro_direto_escola.html>. Acesso em: Set. 2013.

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

GONÇALVES, Francisco. W. de A. S.; LUZ, Liliene, X.; CRUZ, Rosana E. da. **O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como política educacional do Estado contemporâneo**. Série-Estudos, Campo Grande, n. 18, p. 127-142, Jul./Dez. 2004.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira. IDEB. Disponível em: <<http://portalIDEB.inep.gov.br>>. Acesso em: Mar. 2009

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira. Relatório Nacional da Pesquisa. Problematização da qualidade em pesquisa de custoaluno-ano em escolas de Educação Básica. Brasília: INEP, 2006. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B9391749B-E2AB-4A90-B356-80A43408F537%7D_MIOLO_PesquisaNacional_Qualidade_Volume%2002.pdf>. Acesso em: Set. 2013.

MACHADO, Maria A. de M. **Desafios a serem enfrentados na capacitação de gestores escolares**. Brasília, v. 17, n. 72, p. 97-112, fev./jun., 2000

MAIA, Benjamin P.; BOGONI, Gisele D. **Gestão democrática**. Coordenação de apoio à direção e equipe pedagógica – CADEP. 2008. Disponível em: <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/portal/cadep/gestao_democratica.ppt#312,2,Slide2> Acesso em: Out. 2013.

MEIRELLES, Hely L. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELO, Celso A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. Guia de Gestão Escolar: informações e orientações práticas para o dia-a-dia da escola pública. Curitiba: SEED/SGI, 2002.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Estatuto do conselho escolar**. Superintendência de Educação. Coordenação de Apoio à Direção e Equipe Pedagógica. Pato Branco, 26 de abril de 2006. Disponível em: <<http://www.pbccarlosgomes.seed.pr.gov.br/redeescola/escolas/23/1870/696/arquivos/File/EstatutoEscolar.pdf>> Acesso em: 9 out. 2013.

PARO, Vitor H. **Gestão Democrática da Escola Pública**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1998.

PINTO, José M. de R. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000.

PINTO, Alexandre G. G. Os princípios mais relevantes do direito administrativo. **Revista da EMERJ**, v. 11, n. 42, 2008. p. 130-141.

RODRIGUEZ, Vicente. **O financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização**. Caderno Cedes, ano XXI. n. 55, nov., 2001.

SANTOS, Roseane M. **A importância do princípio da publicidade no processo licitatório brasileiro**. 07 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/8208/A-importancia-do-principio-da-publicidade-no-processo-licitatorio-brasileiro>> Acesso em: 09. Out. 2013.

SANTOS, Maria A. G. **Gestão de recursos financeiros no setor educacional: uma análise das escolas da rede estadual de Pernambuco**. 2010. 80 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

TELÊMACO BORBA. Secretaria Municipal de Educação. Nota oficial da reunião que ocorreu no dia 24 de abril de 2013. Disponível em: <http://smetelemaco.blogspot.com.br/2013_04_01_archive.html> Acesso em: 09 out. 2013.

UTFPR. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Comissão de Normalização de Trabalhos Acadêmicos. Normas para elaboração de trabalhos acadêmicos. Curitiba : UTFPR, 2008.

VIVAN, Dirceu. **A gestão escolar na educação democrática**: construção participativa da qualidade educacional. 2007. 120 f. Monografia (Especialização em Formulação e Gestão de Políticas Públicas), Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2008.

XAVIER, A. C. R.; AMARAL SOBRINHO, J.; MARQUES, E. (Org.). **Gestão escolar**: desafios e tendências. Brasília: IPEA, 1994.

APÊNDICES

APÊNDICE – A: Pauta de entrevista utilizada com o Gestor TB1

PAUTA DE ENTREVISTA

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PERGUNTAS DA PAUTA
a) Descrever o processo de planejamento dos recursos educacionais pelos gestores públicos;	1. Como é realizado o planejamento dos recursos do PDDE? 2. Como está organizada a unidade executora, responsável pela gestão desses recursos?
b) Identificar as principais necessidades de aplicação de recursos financeiros do PDDE na educação fundamental de Telêmaco Borba;	3. Em que se concentram os principais gastos de recursos financeiros na escola? 4. Qual o percentual de gasto com: - Manutenção predial; - Manutenção de equipamentos; - Aquisição de material didático; - Aquisição de material de consumo? 5. Quais desses setores mais necessitam de aplicação de recursos na escola? Por quê? 6. Os recursos do PDDE são suficientes para as demandas da escola?
c) Verificar como as unidades educacionais definem a aplicação dos recursos financeiros;	7. Como é definida a aplicação dos recursos? Por que é feita dessa forma? 8. Existe alguma estratégia para maximizar a aplicação dos recursos do PDDE? 9. O que poderia ser feito para melhorar o planejamento dos recursos da Educação?

APÊNDICE – B: Transcrição da entrevista com o Gestor TB1

1. Como é realizado o planejamento dos recursos do PDDE?

Hoje, nós realizamos esse planejamento através de reuniões com os professores, com a comunidade, juntamente, com um comitê. Então, nós formamos um comitê do PDDE que está registrado em ata. Eu faço primeiramente uma reunião com os pais, dentre os pais há dois representantes. Após, é feita uma nova reunião com os professores. Os professores entre eles elegem um representante. É feita outra reunião com a equipe de apoio que também elege seu representante tudo registrado em ata. Depois, esse comitê local é apresentado para um comitê municipal que é o comitê da secretaria municipal. Com esse comitê, hoje, nós fazemos tudo online que é o PDDE interativo em que eu faço todas as ações. Eu me reúno com o comitê e definimos dentre as ações que já estão dentro do programa quais são as prioridades, baseados claro em dados do Ideb, dados dos registros das avaliações que nós temos na escola e dos registros que são feitos como Prova Brasil, avaliação nacional de alfabetização. Então, isso já vem praticamente pronto quando eu abro o programa do PDDE, ele já me diz que eu tenho essa turma que está com o Ideb baixo porque já consta lá essa avaliação. Então, o planejamento é feito sempre com essa equipe.

2. Como está organizada a unidade executora, responsável pela gestão desses recursos?

Então, a nossa escola que é a unidade executora está organizada, englobando o comitê local que é responsável em organizar toda parte de orçamento, definir o que vai ser comprado primeiro, prioridades do momento antes que se dê a execução total do projeto. A responsável pela gestão de recursos dentro da escola é a diretora. Ela é a responsável por pagar as contas e prestar contas, mas somente depois de aprovado pelo comitê gestor local.

3. Em que se concentram os principais gastos de recursos financeiros na escola?

Os recursos se concentram, hoje, no processo de ensino aprendizagem. Todo o processo para o gasto desse dinheiro é elencado para que eu tenha um índice de desenvolvimento de aprendizagem maior. Os recursos vêm divididos em duas formas pra mim: o recurso de custeio e o recurso de capital. Dessa forma eu posso definir junto com o conselho escolar e a APMF de que forma podemos gastar para favorecer o desenvolvimento de aprendizagem. Eu preciso estar apresentando propostas de ações que visem a esse desenvolvimento. Vai ser nessa categoria que o recurso será mais aplicado.

4. Qual o percentual de gasto com:

- **Manutenção predial;**
- **Manutenção de equipamentos;**
- **Aquisição de material didático;**
- **Aquisição de material de consumo?**

O percentual de gasto é definido já quando você faz a inscrição da tua escola dentro do programa PPDE. Eu defino entre material de consumo (custeio) e material de capital. A escola tem liberdade de fazer esse percentual. Se eu quiser fazer somente

20% de material de capital e 80% de material de custeio a escola, eu posso. Se eu quiser dividir essa verba em 50% para custeio e 50% para capital. A escola também tem essa autonomia. A nossa escola, hoje, nós definimos que nossa escola precisa de 80% de material de custeio e 20% de capital, porque, a secretaria de educação já nos fornece os bens materiais que são os próprios de escola como armários, carteiras, cadeiras, mesas e os materiais de consumo que são os adquiridos através do PNL, livro de didático para o professor e livros pedagógicos. Na verdade, o material de consumo como o papel, material de escritório, esses materiais mais escassos devido ao número grande de escolas que a rede atende que são 33 escolas. Há sempre uma que eles... o recurso não dá para todas, o número não é suficiente. Então para que a escola possa andar como suas próprias pernas e desenvolver seus próprios projetos, nós optamos por ter no custeio uma porcentagem maior. A questão da manutenção é vista no PDDE na resolução de número 10, através de pequenos reparos, porque a função de fazer a manutenção das instituições não é do recurso do PDDE e sim da unidade executora que é a prefeitura municipal e secretaria municipal de educação. Então, a escola não pode construir nada. Ela pode fazer reparos pequenos, por isso nós optamos pelos 20% de capital para podermos fazer esses pequenos reparos.

5. Quais desses setores mais necessitam de aplicação de recursos na escola?
(Inserida na questão 2)

6. Os recursos do PDDE são suficientes para as demandas da escola?

Não, eles não são suficientes para a demanda da escola. Nós trabalhamos no PDDE e o MEC trabalha com o censo escolar. Os censos escolares têm variações. Como o dinheiro que hoje eu estou trabalhando é do ano anterior, havia um número menor de alunos. Hoje, eu tive uma ampliação e tenho um número maior. Então, eu não posso atender a todas as ações previstas devido ao número de alunos. Pois, não é só a ação, mas eu tenho que prever que aquela ação precisará de um número de alunos que hoje faz parte do meu quadro. Como nosso censo fecha no mês de maio e o PDDE começa ser elaborado a partir de julho o recurso só chega em outubro do próximo ano, então há uma defasagem de informações e isso faz com que a verba não seja suficiente para demanda que eu tenho hoje. Porém, poderia haver uma contradição. Poderia ter me encaminhado uma verba com um número x de alunos e hoje eu estar com um número abaixo. Mas não é a realidade das escolas do Brasil.

7. Como é definida a aplicação dos recursos e por que é feita dessa forma?

Ela é definida com a APMF e com o conselho escolar. Nós nos reunimos, uma equipe com representantes de toda comunidade, equipe docente, equipe de apoio, o presidente da APMF e o presidente do conselho escolar, os tesoureiros porque são eles quem assinarão os cheques. Então, eles têm que estar informados. Essa equipe define em que essa verba, em quais materiais apesar de já estar dentro da ação, já está definida um ano antes, o que vai ser comprado primeiro e também para a distribuição de tarefas. Porque, hoje, a escola não tem mais como somente fazer, é o próprio diretor fazer os orçamentos. Ela precisa da participação do presidente da APMF, do presidente do conselho da comunidade para que eles também possam ir às ruas e verifiquem. Para que depois, nós também tenhamos apoio da própria comunidade em dizer porque foi comprado essa cortina marrom e não a azul. Porque foi definido em uma reunião que a cortina marrom, ela não vai transcender a luz para dentro da sala, ela não vai prejudicar a visão dos alunos. Então, tudo tem

que ter uma fundamentação e para essa fundamentação toda essa equipe tem que se reunir. E por que é feita dessa forma? Nós seguimos uma resolução que vem diretamente do MEC que diz que a escola em si é uma escola democrática onde todos tem que ter participação. Porém, nós temos que ser fiscalizados. Seria muito óbvio eu receber um dinheiro, gastar não prestar conta para ninguém e os pais assistindo que a escola não está adequada aquilo que proposta pedagógica da escola apresenta. Então, o MEC tem essa resolução em que diz que todos os pares da comunidade e conselhos devem fazer parte e ser parte integrante da unidade executora e fiscalizadora dos recursos do Programa Dinheiro Direto na escola.

8. Existe alguma estratégia para maximizar a aplicação dos recursos?

Não existe. Porque ela é feita através do censo escolar. Existe um valor definido pelo ministério da educação que é pago por aluno. Então, é calculado esse valor x, multiplicado pelo número de alunos que eu apresento no censo do ano anterior. Então, não tem como ampliar porque é um valor que vem fixo.

9. O que poderia ser feito para melhorar o planejamento dos recursos da Educação?

O planejamento deveria ser feito anualmente e não com informações já debilitadas. Isso nos ajudaria a poder executar e ver os resultados durante o ano letivo. Penso que se em janeiro eu sentasse com uma equipe e definisse a respeito da turma que apresenta déficit de aprendizagem e com os recursos definidos, poderíamos trazer livros diferenciados, uma monitoria diferenciada para essa turma durante o ano letivo e mostrar resultados ao final do ano seria muito melhor planejado. Mas é uma estrutura que já vem pronta do governo federal. Em minha opinião, seria melhor usar a verba real no momento de necessidades reais.