



Universidade de Brasília  
Faculdade UnB de Planaltina - FUP  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – PPGP

JULIANA PASSOS SANTOS

**TRANSPARÊNCIA FISCAL E CONTROLE SOCIAL NA  
EXECUÇÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA  
ESCOLA EM ALAGOAS E NO DISTRITO FEDERAL**

**Brasília-DF**

**2021**

JULIANA PASSOS SANTOS

TRANSPARÊNCIA FISCAL E CONTROLE SOCIAL NA  
EXECUÇÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA  
EM ALAGOAS E NO DISTRITO FEDERAL

Dissertação apresentada como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Lucijane Monteiro de Abreu

Brasília-DF

2021

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

PS237t Passos Santos, Juliana  
TRANSPARÊNCIA FISCAL E CONTROLE SOCIAL NA EXECUÇÃO DO  
PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA EM ALAGOAS E NO DISTRITO  
FEDERAL / Juliana Passos Santos; orientador Lucijane  
Monteiro de Abreu. -- Brasília, 2021.  
119 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Gestão  
Pública) -- Universidade de Brasília, 2021.

1. PDDE. 2. Controle Social. 3. Transparência Fiscal. 4.  
Comunidade escolar. I. Monteiro de Abreu, Lucijane, orient.  
II. Título.

TRANSPARÊNCIA FISCAL E CONTROLE SOCIAL NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA  
DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA EM ALAGOAS E NO DISTRITO FEDERAL

Juliana Passos Santos

**Composição da Banca Examinadora:**

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Lucijane Monteiro de Abreu  
Orientadora - PPGP/FUP/UnB

---

Prof. Dr. Mauro Eduardo Del Grossi  
Examinador interno - PPGP/FUP/UnB

---

Dra. Andreia Couto Ribeiro  
Examinadora externa – FNDE/MEC

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Luciana de Oliveira Miranda  
Examinadora suplente - PPGP/FUP/UnB

Brasília – 05 de maio de 2021.

Dedico este trabalho à minha família, alicerce da minha vida.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, com sua constante presença, mostrando sempre o valor da vida e a importância das conquistas e das perdas em nossa jornada de seres aprendizes.

Ao meu companheiro de vida, Marcelo Passos, por todo o apoio emocional, incentivo, motivação e ajuda na realização deste mestrado.

Aos meus filhos, Vítor e Rafaela, pela paciência e carinho mesmo com minhas inquietações durante a realização do estudo.

À toda minha família. Meus pais, pela torcida incondicional, e em especial ao meu avô, Djalma Passos (*in memoriam*), que sempre demonstrou, com seu exemplo, a importância da dedicação aos estudos e ao trabalho, mesmo diante das adversidades.

À minha orientadora Professora Lucijane, pelo profissionalismo, paciência e dedicação. Agradeço por seus ensinamentos e pelo acompanhamento desde o início deste projeto, trazendo grandes contribuições na busca por um trabalho de qualidade.

Aos membros da banca examinadora, Professor Mauro e Dra. Andreia, pelas ricas contribuições no processo de construção deste estudo.

Aos colegas de mestrado, especialmente Camila Milhomem, pelo companheirismo, auxílio mútuo e troca de experiências durante toda esta trajetória.

Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à Universidade de Brasília, pela oportunidade na aquisição de novos conhecimentos, novas experiências, e por toda vivência adquirida.

## RESUMO

Este estudo avaliou a atuação das comunidades escolares quanto ao controle social e à transparência fiscal na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE em escolas públicas no estado de Alagoas e no Distrito Federal. Argumenta-se que a transparência fiscal tem como finalidade garantir que o cidadão tenha acesso a informações claras e tempestivas acerca dos atos e gastos públicos, visando ainda a instrumentalização para o exercício do controle social, que é caracterizado como a participação do cidadão na gestão pública, fortalecendo a cidadania. Com base em uma revisão da literatura foram caracterizados a descentralização dos recursos públicos para a educação no Brasil, a gestão escolar democrática, além de conceitos de controle social, transparência fiscal e *accountability*. Por meio de pesquisa documental abordaram-se as características do PDDE, sua forma de repasse financeiro, execução e prestação de contas. Realizou-se pesquisa de abordagem mista, qualitativa e quantitativa, sendo aplicados questionários via *internet* aos gestores educacionais de Alagoas e do Distrito Federal, além de entrevistas semiestruturadas com os especialistas do FNDE, que foram examinadas por meio de análise de conteúdo. Os resultados possibilitaram identificar um bom nível de conhecimento do programa, além de existência do exercício da transparência fiscal e do controle social, por parte das comunidades escolares de Alagoas e do Distrito Federal. As propostas de melhorias apresentadas neste estudo indicam a necessidade de unificar o PDDE com suas Ações Agregadas, realizar repasses financeiros e treinamentos baseados nas notas do IDEGES, além de realizar capacitações específicas aos pais de alunos, alunos, funcionários das escolas e demais membros das comunidades escolares, no que tange à execução do PDDE.

**Palavras-chave:** PDDE; Controle Social; Transparência Fiscal; Comunidade escolar.

## **ABSTRACT**

This study evaluated the performance of school communities in terms of social control and fiscal transparency in the implementation of the Direct Money at School Program - PDDE in public schools in the state of Alagoas and in the Federal District. It is argued that the purpose of fiscal transparency is to ensure that citizens have access to clear and timely information about public acts and expenditures, also aiming at providing tools for the exercise of social control, which is characterized as citizen participation in public management, strengthening citizenship. Based on a literature review, the decentralization of public resources for education in Brazil, democratic school management, as well as concepts of social control, fiscal transparency and accountability were characterized. Through documentary research, the characteristics of the PDDE, its form of financial transfer, execution and accountability were approached. The research was carried out using a mixed approach, qualitative and quantitative, questionnaires were applied via the internet to educational managers in Alagoas and the Federal District, in addition to semi-structured interviews with FNDE specialists, who were examined through content analysis. The results made it possible to identify a good level of knowledge of the program, in addition to an exercise of fiscal transparency and social control, by the school communities of Alagoas and the Federal District. The improvement proposals presented in this study indicate the need to unify the PDDE with its Aggregated Actions, carry out financial transfers and training based on IDEGES scores, in addition to providing specific training to parents of students, students, school staff and other members of the school communities, regarding the execution of the PDDE.

**Keywords:** PDDE; Social Control; Fiscal Transparency; School community.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxograma dos repasses do PDDE.....	pg 36
Figura 2 – Faixas de classificação do IDEGES.....	pg 39
Figura 3 - Protocolo de revisão sistemática da literatura.....	pg 45
Figura 4 – Organograma do FNDE.....	pg 56
Figura 5 – Organograma da DIRAE.....	pg 62
Figura 6 – Proposta de melhoria: unificação do PDDE e suas Ações Agregadas.....	pg 88
Figura 7 – Proposta de melhoria: repasse financeiro baseado nas notas do IDEGES.....	pg 90

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição das prestações de contas por programa educacional.....	pg 22
Gráfico 2 - Dotações orçamentárias para o PDDE e Ações Agregadas entre 2006 e 2019..	pg 35
Gráfico 3 - Situação da prestação de contas do PDDE e Ações Agregadas.....	pg 41
Gráfico 4 - Valores do PDDE e Ações Agregadas em 2019.....	pg 52
Gráfico 5 - Tempo que atua na instituição – Distrito Federal.....	pg 69
Gráfico 6 - Tempo que atua na instituição – Alagoas.....	pg 69
Gráfico 7 - Avaliação da importância do PDDE para as escolas.....	pg 71
Gráficos 8 e 9 - Comunidade escolar é convidada a participar de reuniões para planejar e elaborar os orçamentos relativos ao PDDE?.....	pg 72
Gráfico 10 - Razões que dificultam a execução e prestação de contas do PDDE – Ações Agregadas.....	pg 73
Gráfico 11 - Divulgação de informações no que diz respeito à Gestão do PDDE.....	pg 75
Gráfico 12 - Medidas tomadas por sua escola para possibilitar o controle social do PDDE.....	pg 78
Gráfico 13 - Sugestões de melhorias para o PDDE.....	pg 79

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – PDDE e Ações Agregadas.....	pg 34
Quadro 2 – IDEGES: variáveis e forma de cálculo.....	pg 38
Quadro 3 – Quantidade de municípios por desempenho de IDEGES.....	pg 40
Quadro 4 – Escolas do Distrito Federal.....	pg 57
Quadro 5 – Escolas de Alagoas.....	pg 58
Quadro 6 – Categorias da Escala Likert utilizadas na pesquisa.....	pg 64
Quadro 7 – Propostas de melhorias para o PDDE e suas vantagens.....	pg 94

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Influência da participação social na transparência fiscal e no <i>accountability</i> .....	pg 46
Tabela 2 – Indicadores que evidenciam a desigualdade educacional entre Alagoas e Distrito Federal.....	pg 54
Tabela 3 – Indicadores que evidenciam a desigualdade educacional entre Amapá e Santa Catarina.....	pg 55
Tabela 4 – Entrevistas realizadas.....	pg 68

## LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas e Técnicas
APM	Associação de Pais e Mestres
CE	Conselho Escolar
CGU	Controladoria-Geral da União
CODDE	Coordenação Dinheiro Direto na Escola
DIRAE	Diretoria de Ações Educacionais
EEx	Entidade Executora
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEGES	Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PPA	Plano Plurianual
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RAs	Regiões Administrativas
SAE	Sistema de Ações Educacionais do FNDE
SIGEF	Sistema de Gestão Financeira do FNDE
SIGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação
TCU	Tribunal de Contas da União
UEx	Unidade Executora

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
1.1. Formulação do Problema de Pesquisa .....	18
1.2. Objetivos.....	20
1.2.1. Objetivo Geral .....	20
1.2.2. Objetivos Específicos .....	20
1.3. Justificativa.....	20
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	22
2.1. Descentralização dos recursos públicos para a educação no Brasil .....	23
2.2. Gestão Escolar Democrática.....	26
2.3. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).....	29
2.3.1. Informações gerais sobre o programa.....	29
2.3.2. A distribuição dos recursos financeiros do PDDE .....	32
2.3.3. Execução do Programa .....	36
2.3.4. Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IDEGES).....	38
2.3.5 Prestação de Contas .....	40
2.4. Controle Social, Transparência fiscal e <i>Accountability</i> .....	42
2.5. Revisão sistemática da literatura .....	44
2.5.1. Estado da arte sobre participação social, transparência fiscal e <i>accountability</i> .....	46
2.6. Desigualdade educacional. ....	47
3. METODOLOGIA.....	52
3.1. Tipo de pesquisa .....	52
3.2. Caracterização dos ambientes.....	54
3.3. Participantes da pesquisa.....	56
3.4 Instrumentos de coleta de dados.....	63
3.5 Análises dos dados .....	66
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	67
4.1 Caracterização dos respondentes dos questionários enviados aos dirigentes das Unidades Executoras .....	68

4.2 Conhecimento das comunidades escolares de Alagoas e do Distrito Federal acerca da gestão do PDDE .....	70
4.3 Transparência Fiscal praticada pelas comunidades escolares de Alagoas e do Distrito Federal no PDDE.....	74
4.4 Controle Social praticado pelas comunidades escolares de Alagoas e do Distrito Federal no PDDE.....	76
4.5 Caracterização dos participantes das entrevistas realizadas com os colaboradores da CODDE. ....	80
4.6 Percepção acerca do controle social e da transparência fiscal na execução do PDDE .....	80
4.7 Proposição de melhorias para o PDDE, no que tange ao exercício do controle social e da transparência fiscal .....	85
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	94
REFERÊNCIAS .....	98
APÊNDICES .....	108
Apêndice A – Termo de Consentimento Institucional .....	108
Apêndice B - Questionário .....	110
Apêndice C – Roteiro para entrevistas semiestruturadas .....	117

## 1. INTRODUÇÃO

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável - ODS do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de número ODS4 visa assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos (PNUD, 2015).

No Brasil, o contexto social é permeado pela desigualdade e ausência de oportunidades, o que dificulta o exercício de muitos dos direitos fundamentais do cidadão (FEIJÓ, 2006). Ademais, investimento em educação constitui uma das principais ferramentas para a redução dessa desigualdade.

Diversos são os autores que afirmam que não se pode haver educação de qualidade e pública sem recursos próprios para isso, entre eles podemos elencar Mendes e Moreira (2018), Souza, Silva e Sousa (2019), Cavalcanti e Oliveira (2019) e Nunes (2017). O adequado financiamento público da educação é indissociável da gestão educacional, constituindo uma condição imprescindível para a garantia do acesso e da gratuidade da educação, como um direito à cidadania.

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 212, regulamenta que a União destinará no mínimo 18% da sua receita proveniente dos impostos no desenvolvimento da educação, enquanto os Estados e Municípios destinarão não menos que 25% (BRASIL, 1988).

O direito à educação também é assegurado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei nº 9.394/1996), que ratifica os pressupostos estabelecidos pela Constituição Federal no sentido em que impõe ao Estado o provimento de programas educacionais que proporcionem ensino obrigatório e gratuito.

Martins (2016) afirma que a Carta Magna foi responsável por um processo de redemocratização que ampliou o envolvimento direto da sociedade civil com as políticas públicas, sendo que o povo, pouco a pouco, vem apresentando maior participação na formulação, condução e fiscalização dos programas governamentais.

Nesta seara, insere-se o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que visa prestar assistência financeira às escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para a manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com a conseqüente elevação do desempenho escolar. O Programa objetiva ainda promover o fortalecimento da autogestão como meio de consolidação da escola democrática, buscando integração entre poder

público/comunidade/escola/família, assim como da participação cidadã e exercício do controle social (BRASIL, 2006).

Dados do Sistema de Gestão Financeira do FNDE (SIGEF/FNDE)<sup>1</sup> demonstram que, no ano de 2019, 104.466 escolas foram beneficiadas com os recursos do PDDE Básico em todo o território nacional, perfazendo um total de R\$ 789.365.141,24 investidos, representando 2,6% em relação ao total dos recursos disponibilizados para a educação neste mesmo ano.

O PDDE, em tese, propicia a democratização da escola pública, que, por meio dos repasses financeiros, supre as escolas com investimentos na infraestrutura física e pedagógica, propiciando a participação social e autonomia financeira para a melhoria da qualidade do ensino (MARINHEIRO; RUIZ, 2017).

No campo do financiamento da educação brasileira, além do desafio de ampliar os investimentos, temos os desafios na gestão e no controle institucional e social sobre a movimentação desses recursos. Diante da fragilidade da vinculação de recursos e dos desvios de recursos públicos existentes nas diferentes instâncias e níveis de governo no Brasil, é fundamental o fortalecimento dessas instâncias de controle social e institucional (MAFASSIOLI, 2017).

O exercício do controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública. De acordo com a Controladoria-Geral da União – CGU (2010), o controle social é um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania e torna-se complemento indispensável ao controle institucional, exercido pelos órgãos fiscalizadores. Ou seja, a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público é essencial, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos.

Conforme preceitua a Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, no âmbito do PDDE as escolas com mais de cinquenta alunos matriculados devem constituir Unidades Executoras (UEX), congregando pais, alunos, funcionários, professores e membros da comunidade. É atribuição dessas UEX “exercer plenamente a autonomia de gestão do PDDE, assegurando à comunidade escolar participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas,

---

<sup>1</sup> O SIGEF/FNDE é o elo de comunicação financeira entre as entidades e o FNDE. Por meio dele, são realizados os repasses financeiros ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Possui módulo de consulta às informações pelo público externo, por meio do endereço eletrônico <https://www.fn.de.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>.

desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa” (BRASIL, 2013).

As UEx são entidades privadas sem fins lucrativos, comumente denominadas de Associação de Pais e Mestres (APM) ou Conselho Escolar (CE), com cadastro nacional de pessoa jurídica (CNPJ) devidamente constituído.

Dessa forma, o Estado transferiu responsabilidades, antes por ele executadas, para a escola e para a comunidade escolar. As UEx acabaram por assumir a responsabilidade nas tomadas de decisões, na efetivação das ações e nos mecanismos de fiscalização que promovem o acompanhamento e os direcionamentos dos recursos recebidos e investidos na unidade escolar (MILLER, 2017).

No que se refere aos recursos do PDDE, a transparência fiscal permite que os professores, pais, alunos, funcionários, ou seja, toda a comunidade escolar tenha o direito à publicidade dos atos realizados com os recursos recebidos e a possibilidade de exercer o controle social sobre os atos e gastos públicos. Isso porque o direito da comunidade escolar não se limita a fiscalizar a regularidade na gestão das escolas, mas também verifica se a destinação dos recursos, além de lícita, tem sido adequada, razoável, moral e eficiente (MELO JÚNIOR, 2016).

Assim, visando auxiliar o FNDE e toda a sociedade brasileira na busca pelo *accountability*, este estudo abordará a importância do controle social e da transparência fiscal, no âmbito da execução do PDDE, realizando extensa pesquisa em comunidades escolares de duas unidades da federação com extrema desigualdade educacional, de acordo com os estudos de Oliveira e Araújo (2005); Castro (2009); Filho e Kirschbaum (2015); Sampaio e Oliveira (2015); Medeiros e Oliveira (2014), e ainda dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Além disso, espera-se contribuir, em conjunto com os especialistas da área, para melhorias no desenho do programa.

Para alcançar o objetivo proposto, a dissertação foi organizada em 5 capítulos. O primeiro apresenta breve introdução, além do problema de pesquisa e dos objetivos a serem atingidos. O segundo capítulo traz a fundamentação teórica responsável por embasar todo o estudo, sendo obtida por meio de extensa pesquisa acerca das linhas mestras que norteiam o trabalho, além de revisão de literatura sobre o tema.

No terceiro capítulo encontra-se a metodologia utilizada. Caracterizou-se a pesquisa, o local onde foi desenvolvida a pesquisa de campo, os participantes envolvidos na coleta de dados, os instrumentos de coleta e as formas de análise de dados.

O quarto capítulo apresenta os resultados da pesquisa e traz a discussão das análises realizadas, sendo dividido em sete seções, com o intuito de explorar os objetivos específicos apresentados no trabalho.

Por fim, o quinto capítulo traz as considerações finais com constatações, limitações de pesquisa e sugestões para investigações futuras, bem como as referências utilizadas para o desenvolvimento deste trabalho.

### **1.1. Formulação do Problema de Pesquisa**

A Constituição Federal de 1988, promulgada em um período marcado por lutas de movimentos sociais, de educadores, de políticos e pesquisadores da educação, que defendiam um projeto de educação pública de qualidade, incentivou a disseminação do controle social, levando à abertura de espaços de participação da população (NUNES, 2017). Além disso, a Carta Magna, em seu artigo 206, inciso VI, incluiu a gestão democrática como um dos princípios básicos que norteiam o ensino.

Mafassioli (2017) afirma que as decisões da escola devem ser compartilhadas entre os diferentes segmentos da comunidade escolar, sendo que os processos de participação e do trabalho coletivo devem ser estabelecidos nos espaços de ação colegiada (conselhos escolares, associação de pais e mestres, grêmios estudantis).

O movimento social que marcou o fim da década dos anos 1980 no Brasil não necessariamente trouxe uma real participação da sociedade civil organizada na decisão e na escolha das políticas públicas. O hiato entre a formalidade e a realidade é resultado de um processo de abertura imposto de cima para baixo e que não assegura efetivo poder de fiscalização, já que, de um lado, nem sempre existe a transparência desejada pela sociedade e pelos órgãos de controle e, de outro, nem sempre o cidadão está suficientemente motivado ou capacitado para exercer seu papel (MARTINS, 2016).

Assim, fica o questionamento se a participação da comunidade escolar na gestão dos programas educacionais é realmente efetiva e eficiente. E se o desempenho dos conselhos e

associações escolares estiver aquém do esperado, resta investigar as razões da falta de engajamento da sociedade.

Pires (2011) afirma que a aferição da efetividade das instituições participativas tem indicado a correlação entre a presença dessas instituições e melhores indicadores de desempenho nas políticas públicas.

Para Lavallo e Barone (2015) as principais variáveis socioeconômicas, dentre elas a escolaridade da população, apresentam relação consistente com o número médio de conselhos e associações constituídos.

De acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em 2019, o estado de Alagoas apresentou uma taxa de distorção idade-série no ensino fundamental de 22,3%, e no ensino médio de 32,8%. Já o Distrito Federal, no mesmo ano apresentou uma taxa de distorção idade-série no ensino fundamental de 14,3%, e no ensino médio de 23,2%.

Oliveira e Araújo (2005) afirmam que o estado de Alagoas protagoniza um dos piores desempenhos escolares do Brasil, reflexo da necessidade de políticas educacionais pautadas no redimensionamento do papel do Estado e do ajuste fiscal. Já para o Distrito Federal, dados divulgados pelo INEP em 2017, em função do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), demonstram que a unidade federativa possui um dos melhores desempenhos escolares do país, levando em consideração alguns indicadores como taxas de aprovação, reprovação e abandono, além do desempenho dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática.

Frente a esses dados, resta a dúvida se as comunidades escolares de duas localidades contrastantes, no que diz respeito ao cenário educacional, atuam da mesma forma para a melhoria da gestão escolar.

Tomando por base o exposto e o formato de gestão escolar do PDDE, envolvendo descentralização de recursos financeiros, autonomia das unidades escolares e participação da comunidade escolar, a pergunta a ser respondida com esta pesquisa é **“As comunidades escolares no estado de Alagoas e no Distrito Federal desempenham o controle social e a transparência fiscal na execução do PDDE por meio de suas Associações de Pais e Mestres ou Conselhos Escolares?”**.

Com o questionamento apresentado sobre a participação e o desempenho das comunidades escolares na gestão do programa educacional citado, objetivos foram traçados e apresentados para o presente estudo.

## **1.2. Objetivos**

### **1.2.1. Objetivo Geral**

Em consonância com o problema de pesquisa, o objetivo geral é: avaliar a atuação das comunidades escolares quanto ao controle social e à transparência fiscal na execução do PDDE em escolas públicas no estado de Alagoas e no Distrito Federal.

### **1.2.2. Objetivos Específicos**

- Identificar o conhecimento das comunidades escolares de Alagoas e do Distrito Federal acerca da gestão do PDDE;
- Verificar a existência ou perspectiva de controle social e transparência fiscal praticados pelas comunidades escolares dessas localidades quanto ao PDDE;
- Propor melhorias no desenho do PDDE, no que tange ao exercício do controle social e da transparência fiscal.

## **1.3. Justificativa**

A pesquisa se justifica por estar diretamente ligada à transparência na utilização dos recursos do PDDE nas escolas, fator essencial para que essas instituições continuem a receber tais recursos e promova *accountability* enquanto característica do modelo de administração pública contemporânea, que prega a participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas.

Quanto ao tema transparência na administração pública, autores como Bairral, Silva e Alves (2014) afirmam que apesar de o assunto suscitar grande interesse entre os pesquisadores, ainda pouco se sabe sobre o nível de divulgação das informações públicas e sobre os incentivos que afetam essa divulgação. A literatura nacional, na maioria das vezes, se limita a investigar os modelos de transparência pública a partir de *web sites* e disponibilização de relatórios fiscais, não consultando a fonte de interesse e os beneficiários diretos dos recursos públicos repassados.

Já para Pires (2011) há grande quantidade de estudos sobre avaliações de políticas públicas, mas pouco tem sido pesquisado sobre avaliação da participação cidadã, evidenciando a importância da presente pesquisa.

Quanto ao programa PDDE, alguns apontamentos foram feitos pela CGU, em virtude da avaliação da execução do programa por ocasião do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos – 4º FEF, durante os anos de 2015 a 2017, gerando o Relatório nº 201902278, publicado em maio de 2019, que, entre outras falhas, elencou a falta de transparência da aplicação dos recursos e engajamento insuficiente da comunidade escolar nas atividades das Unidades Executoras. A seleção dos entes fiscalizados foi obtida por meio de Matriz de Vulnerabilidade da própria CGU, sendo fiscalizadas *in loco* 36 Entidades Executoras, distribuídas em 15 estados, além de 292 Unidades Executoras.

Para avaliar a execução do programa, algumas questões foram elaboradas, entre elas destaca-se a seguinte pergunta: “Há transparência e incentivo à participação da comunidade escolar, fomentando o controle social sobre a execução dos recursos do PDDE?”

O resultado de tal trabalho evidenciou que aproximadamente 24% das escolas visitadas não contam com a participação sistemática da comunidade escolar e não promovem ações que incentivem essa participação. Quanto à transparência, mais da metade das UEx visitadas não utilizam meios de divulgação para as informações do programa.

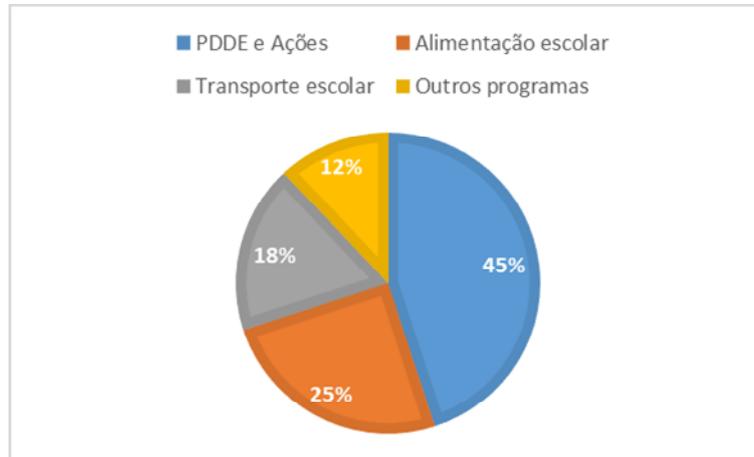
A comunidade escolar atuante é um dos fatores que induz a melhoria dos resultados do PDDE, pois seus integrantes são conhecedores das especificidades locais e, assim, têm condições de opinar na definição das necessidades prioritárias (BRASIL, 2019).

Além disso, dados extraídos do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC)<sup>2</sup> do FNDE em 2020, relativos à distribuição das prestações de contas dos programas educacionais operacionalizados pelo FNDE demonstram que o PDDE possui o maior volume de processos, conforme demonstrado no Gráfico 1.

---

2 O SIGPC visa disponibilizar informações sobre recursos públicos transferidos para entidades, que gerem a obrigação constitucional e legal de prestar contas, para acompanhamento de forma transparente pela sociedade civil, gestores e órgãos de controle. Possui módulo de acesso externo, por meio do endereço eletrônico <https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>.

**Gráfico 1. Distribuição das prestações de contas por programa educacional.**



Fonte: Elaborado pela autora, com dados de 2020 do SIGPC/FNDE.

Os registros do setor de Ouvidoria do FNDE somaram, durante o ano de 2019, 13.449 atendimentos prestados acerca da execução do PDDE, incluindo dúvidas sobre pagamento e prestação de contas, além de manifestações com indícios de irregularidades referentes à má gestão do programa.

Dessa forma, ao investigar a própria comunidade escolar no que tange ao controle social e transparência fiscal na execução do PDDE, os resultados da pesquisa poderão trazer benefícios para o programa, auxiliando a sua execução, trazendo possíveis melhorias para seu desenho, aprimorando a gestão dos recursos e aproximando o cidadão ao gestor público.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico foi dividido em duas partes. Na primeira, serão apresentadas as linhas mestras que nortearam este projeto com um breve histórico da descentralização dos recursos públicos para a educação no Brasil, gestão democrática da educação, conceitos de controle social, transparência fiscal e *accountability*, além de explanar sobre o PDDE, objeto deste estudo. A segunda parte é composta de uma revisão sistemática de literatura, a fim de identificar na produção acadêmica dos últimos cinco anos (2015 a 2020) as principais publicações científicas que abordaram a questão da relação entre a participação da sociedade nas decisões políticas e a ocorrência da transparência fiscal e do *accountability* e trazer alguns apontamentos acerca da desigualdade educacional entre Alagoas e o Distrito Federal.

## **2.1. Descentralização dos recursos públicos para a educação no Brasil**

No sistema capitalista o Estado e o mercado são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos (direta ou indiretamente), sendo necessário que as duas prossigam em funcionamento regular (TITOTO, 2019). De acordo com Marinheiro e Ruiz (2017), a partir da década de 1970, o mundo passou a presenciar uma crise do sistema de produção capitalista. Depois de um longo período de prosperidade econômica, o capital passou a dar sinais de um quadro crítico, impulsionando uma gama de transformações políticas.

No Brasil, até 1990, o setor público se encontrava dominado por organizações centralizadas, em um contexto mundial cada vez mais dinâmico, aberto e competitivo (REZENDE, 2004).

A partir dos anos 1990, inicia-se um novo período democrático no país, de inspiração neoliberal. Com a explosão da crise da dívida externa, muitos países, para reverter seus efeitos, recorreram a empréstimos das agências financeiras multilaterais – Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional e, como contrapartida, tiveram que aderir às reformas estruturais de cunho neoliberal. Assim, as políticas educacionais brasileiras foram ajustadas de acordo com os postulados das agências multilaterais de financiamento, como a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outras. As mudanças institucionais recomendadas por essas agências, no geral, indicavam a adoção de modelos de sistemas de ensino descentralizados, concedendo maior autonomia às escolas, que deveriam se responsabilizar pela gestão através de um sistema participativo, envolvendo a comunidade nos processos decisórios, inclusive na captação de recursos financeiros (MARONEZE; LARA, 2009).

Encontros como a Conferência Mundial sobre Educação para Todos em Jomtien (UNESCO, 1990) e a Conferência de Nova Delhi (UNESCO, 1993) orientaram politicamente a linha que estas reformas deveriam seguir.

A intervenção dessas agências, sobretudo a do Banco Mundial, decorreu mais da influência política junto aos governos por meio da imposição de temas prioritários, linhas de ação e de um enfoque economicista das políticas educacionais, do que dos recursos financeiros que são mobilizados para a implantação de projetos educacionais (HADDAD, 2008).

No Brasil, foram implementadas mudanças de cunho gerencial, voltadas para a modernização do aparato burocrático, cujo objetivo central era imprimir eficiência ao desempenho do Estado. Integravam-se ao movimento conhecido como Reforma do Estado, sob a orientação de Bresser Pereira, então Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE), durante o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Entre as ações prioritárias, destacam-se a descentralização administrativa, pela qual foram transferidas funções da burocracia central para estados e municípios e para as denominadas organizações sociais; e a avaliação de desempenho, que serve como forma de permitir a regulação do Estado descentralizado. Portanto, descentralizar e avaliar tornaram-se eixos estruturantes da educação (FONSECA; OLIVEIRA, 2005).

O enxugamento da estrutura do Estado, a descentralização, a adoção da administração pública gerencial – flexível, adaptável e orientada às necessidades dos “cidadãos-clientes” – foram algumas das principais diretrizes dos processos reformadores neoliberais (NOMA, 2011).

No campo da educação, foi elaborado em 1993, o “Plano Decenal de Educação para Todos”, priorizando os investimentos na educação básica e promovendo uma série de reformas educacionais em consonância com as orientações políticas prescritas nos documentos formulados pelas agências multilaterais (MARONEZE; LARA, 2009).

Peroni (2007), ao discutir sobre a política educacional brasileira a partir da década de 1990, explica que ela foi formulada em resposta às orientações das agências internacionais, entretanto, é importante salientar que os governos dos países em desenvolvimento aceitaram tais orientações e as adaptaram aos seus contextos locais de modo a responder às demandas políticas e econômicas do capitalismo mundial.

Uma das estratégias adotadas pelo Governo Federal para alcançar resultados de qualidade e eficiência em sua administração era a descentralização, que pretendia estimular a participação da sociedade na esfera pública, visando a aproximação entre financiamento e administração, tanto nas relações do poder público com o mercado, quanto na transferência de responsabilidades para os municípios e para a escola, no caso da educação. Assim, pode-se justificar a restrição do financiamento público para a educação, alegando-se que os problemas educacionais não decorrem da falta de recursos, mas da falta de uma melhor administração desses recursos (PERONI; ADRIÃO, 2007).

Para Vieira (2012), a descentralização pode ser compreendida, basicamente, como distribuição de poder de decisão, ação ou execução, que se efetiva de um núcleo central para unidades locais. Já Marinheiro e Ruiz (2017) afirmam que descentralização pode ser entendida como a transferência de responsabilidade de gestão e financiamento das atividades públicas para estados e municípios, e prevê ainda a valorização das parcerias entre o Estado e as organizações sociais, que, embora sejam organizações de direito privado, prestam serviços considerados públicos.

Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) afirmam que o embate entre descentralização e centralização das reformas brasileiras como condicionante natural do grau de autonomia a ser concedido pelo Estado possui caráter cíclico. Parte de um período altamente centralizado, para uma iniciativa de descentralização, a qual se segue outro período de centralização. Fato ocorrido com a Reforma do Aparelho de Estado de 1995, que apresentou propostas em que a autonomia era ponto central.

De acordo com Rezende (1998), a descentralização traz um dilema: como dar autonomia e controlar as organizações autônomas ao mesmo tempo? Segundo o autor, há uma contradição entre o ajuste fiscal (necessidade de maior controle por parte da burocracia para reduzir gastos) e a mudança institucional (menos controle para flexibilizar as atividades estatais).

Para Pinho e Sacramento (2009), ao se transferir as responsabilidades e competências da esfera federal para os governos locais, o que se espera é o aprofundamento da democracia, a aproximação do cidadão das instâncias decisórias, contribuindo, assim, para uma realização mais eficiente e eficaz das políticas públicas. Os mesmos autores afirmam ainda que a descentralização deve viabilizar a transparência dos governos, já que a visibilidade do representante do executivo é maior no âmbito das municipalidades.

Para Lavallo e Barone (2015), a descentralização possibilitou o surgimento e a disseminação de instâncias de participação popular, com novos formatos, abrangência territorial e feições institucionalizadas, sendo que seu acesso direto ou indireto a recursos públicos foi submetido a novas regulamentações, e seu papel na gestão de políticas e produção de conhecimento tornou-se um dado do funcionamento da democracia e da gestão pública.

Silva *et al.* (2017) destacam, ainda, que a participação popular é fundamental nos processos de elaboração e avaliação da política pública, pois confere um caráter democrático e legitimador nos processos decisórios do governo, em especial após as reformas gerenciais do

Estado, estimuladas a partir da década de 1990. No Brasil, diversas políticas públicas educacionais, por exemplo, contam com a participação da sociedade, seja de modo individual pelo cidadão, que é possível graças ao compromisso legal de transparência na utilização de recursos públicos; ou através dos conselhos sociais legalmente instituídos, a quem compete fiscalizar e deliberar sobre a correta execução das políticas públicas.

Uma das possibilidades de participação popular na escola é a existência do Conselho Escolar, que é um órgão colegiado e, como tal, deve contar com a participação de representantes de todos os segmentos da comunidade local e escolar, possibilitando uma melhor aplicação dos recursos financeiros da escola, como também uma gestão escolar mais transparente e democrática (DOURADO *et. al.*; 2006).

## **2.2. Gestão Escolar Democrática**

A Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 206, determina que o direito à educação abrange a garantia não só do acesso e da permanência na escola, mas também do padrão de qualidade como um dos princípios segundo o qual se estruturará o ensino (BRASIL, 1988).

Oliveira e Araújo (2005) afirmam que logo após a promulgação da Constituição, implementaram-se no Brasil ações baseadas na visão da necessidade do redimensionamento do papel do Estado nas políticas sociais e do ajuste fiscal. Para a educação, esse contexto representou o acirramento das tensões entre as expectativas de melhoria da qualidade dos sistemas de ensino e a disponibilidade de recursos orçamentários para este fim. Isso favoreceu uma visão de qualidade baseada em ideias de eficiência e produtividade, com uma matriz empresarial, em oposição à ideia de democratização da educação e do conhecimento como estratégia de construção e consolidação de uma esfera pública democrática.

Entende-se que qualidade da educação é uma expressão polissêmica, que envolve condições intra e extraescolares, bem como diferentes atores institucionais e individuais (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007).

Cabral Neto (2011) relata a importância de uma gestão democrática para alcançar uma educação de qualidade. Para ele, é necessário investir na qualidade para todos, os mais fortes e os frágeis. Sousa (2009) também acredita que é essencial uma gestão democrática para assegurar a qualidade de ensino público, pois não basta ter apenas uma gestão descentralizada.

Dourado e colaboradores (2006) afirmam que a escola é espaço de formação humana e socialização do saber sistematizado, sendo que a construção desse saber pressupõe a participação de todos os sujeitos envolvidos no processo educativo como condição básica para que a formação se concretize. Sendo assim, a gestão dessa instituição precisa ser transparente, contando com a participação de todos.

Para Cury (2007), a escola é uma instituição de serviço público que se distingue por oferecer o ensino como um bem público. Então, a gestão democrática é, antes de tudo, uma abertura ao diálogo e à busca de caminhos condizentes com a democratização da escola brasileira.

Algumas características da gestão escolar democrática são: o compartilhamento de decisões e informações, a preocupação com a relação custo-benefício e a transparência. Compartilhar decisões significa envolver pais, alunos, professores, funcionários e outras pessoas da comunidade na administração escolar. Discutir propostas e implementar ações conjuntas por meio de parcerias proporciona grandes resultados para melhorar a qualidade da escola no país (UNICEF; PNUD; INEP/MEC, 2004).

A participação do coletivo em todas as ações escolares é de extrema importância, pois é a comunidade escolar a maior interessada na execução de projetos e programas que visam à melhoria da escola. O Conselho Escolar configura-se, portanto, como órgão de representação da comunidade escolar e, desse modo, visa à construção de uma cultura de participação, constituindo-se em espaço de aprendizado do jogo político democrático e de formação político-pedagógica. Por essa razão, a consolidação dos Conselhos Escolares implica buscar a articulação efetiva entre os processos pedagógicos, a organização da escola e o financiamento da educação e da escola propriamente dita (DOURADO *et. al.*; 2006).

Para Moura, Zucchetti e Barreto (2015) também se faz muito importante o relacionamento da escola pública com outros setores do serviço público, como saúde e serviço social, além da atuação de entidades do Terceiro Setor e Organizações Não Governamentais (ONG's), para uma modalidade de educação não escolar, constituindo uma ação estratégica de articulação entre as áreas pedagógica e social.

Legalmente, observamos que a gestão escolar democrática está amparada tanto pela Constituição Federal, quanto pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e também pelo Plano Nacional de Educação (PNE). O artigo 14 da LDB garante a gestão democrática do ensino

público por meio da participação dos profissionais da Educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Além disso, as estratégias 19.4 a 19.7 do atual PNE (Lei nº 13.005/2014), visam estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis, associações de pais e mestres e conselhos escolares, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional.

A gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo, por injunção da nossa Constituição em seu artigo 37: transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência. Voltada para um processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimentos dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática. Por isso a gestão democrática é a gestão de uma administração concreta (CURY, 2007).

Marinheiro (2016) afirma que não há como garantir uma política educacional pautada na gestão democrática sem estabelecer a autonomia na escola, e para que essa autonomia se efetive, é necessário que o professor, o responsável, a comunidade, o aluno, sejam sujeitos ativos nas decisões tomadas pela escola, inclusive na elaboração do projeto político-pedagógico.

Para Mafassioli (2015), os conceitos de gestão democrática e de autonomia estão inter-relacionados. Segundo a autora, quando falamos em autonomia, logo surge a ideia de livre escolha, contudo, a autonomia, na perspectiva da democratização da gestão, requer responsabilidade com outros. As escolhas não são individuais, a tomada de decisão é partilhada e coletiva.

Inserido nesta temática de gestão escolar democrática, foi criado o Programa Dinheiro Direto na Escola, dentro de uma configuração de Estado neoliberal com predomínio de políticas macroeconômicas de ajuste fiscal. O programa é um dos exemplos da adoção de estratégias que iriam privilegiar a descentralização das políticas e a autonomia da escola, com base nas orientações de agências internacionais, passando a um programa que desresponsabilizava o Estado em relação à gestão direta de certos serviços da escola e passava essa responsabilidade para as Unidades Executoras (TITOTO, 2019).

## **2.3. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**

### **2.3.1. Informações gerais sobre o programa**

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado em 1995, com a denominação de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), por meio da Resolução/CD/FNDE nº 12, de 10 de maio de 1995, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e tem por finalidade prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com a consequente elevação do desempenho escolar. Também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar (BRASIL, 1995).

O PDDE atualmente está inserido na Ação de Governo 0515 – Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica, vinculada ao Objetivo 1007: “ampliar o atendimento escolar de qualidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, em colaboração com os sistemas de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa na perspectiva da educação ao longo da vida e à formação cidadã, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024”, do Programa Temático 2080 - Educação de qualidade para todos do Plano Plurianual 2016-2019.

O principal eixo do programa é prover as escolas públicas de infraestrutura física e pedagógicas adequadas ao seu pleno funcionamento. Os recursos financeiros são transferidos pelo FNDE, sem a necessidade de celebração de convênio ou instrumento congêneres, diretamente às contas bancárias das escolas, e podem ser utilizados para a melhoria física dos estabelecimentos de ensino beneficiários (manutenção, conservação e pequenos reparos); aquisição de material necessário ao funcionamento da escola (material permanente ou de consumo); avaliação da aprendizagem; implementação do projeto pedagógico e no desenvolvimento de atividades educacionais (BRASIL, 2013).

O programa tem sua base fundamentada no princípio de descentralização da execução dos recursos federais destinados ao ensino e no reforço ao exercício da cidadania, visando à distribuição de recursos de forma menos burocrática, mais ágil e diretamente às escolas. A ideia central é de que a comunidade escolar, composta pelos alunos, seus pais, professores e funcionários das escolas, é a principal interessada na aplicação dos recursos para a resolução de

seus próprios problemas, dessa forma deve ser a responsável pelo recebimento, execução e controle financeiro no âmbito do Programa (FACHINI, 2004).

Segundo Mafassioli (2015), o PDDE iniciou atendendo somente ao ensino fundamental, porque, naquele período, este era o nível prioritário de atendimento às crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória. Em 2009, com a instituição da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, passa a ser obrigatória a oferta do ensino aos alunos de 4 a 17 anos, além do atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares.

Assim, um dos principais marcos na histórica do PDDE, desde sua concepção, foi a ampliação de seu público alvo, em 2009, que passou a abranger toda a educação básica e não apenas o ensino fundamental (OLIVEIRA, 2017).

A Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, atualiza as condições de funcionamento do Programa e estabelece como beneficiários as escolas públicas da educação básica (estaduais, municipais e do Distrito Federal) e as escolas privadas que atendam aos alunos com necessidades especiais, mantidas por entidades sem fins lucrativos.

Essa mesma normativa, em seu art. 2º, prevê que um dos propósitos do PDDE é o incentivo à autogestão escolar e ao exercício da cidadania com a participação da comunidade. Ao definir que os recursos serão preferencialmente recebidos e geridos por Unidades Executoras Próprias, formadas por membros da comunidade escolar, torna-se evidente que o PDDE privilegia a autonomia das escolas e o controle social.

Para Dourado e colaboradores (2006), o PDDE reforça a questão da gestão financeira da escola que assume grande centralidade no âmbito das discussões educacionais, já que a implementação de projetos mais participativos, idealizados e discutidos pela comunidade escolar, passa a requerer que a escola tenha cada vez mais autonomia na gestão dos recursos a ela destinados. Nesse sentido, os conselhos escolares se tornam fundamentais, haja vista que ter autonomia de gestão financeira requer muita responsabilidade dos autores que estão à frente dos processos educativos.

Segundo Adrião e Peroni (2007), a sistemática inaugurada pelo PDDE constituiu indutor à institucionalização de mecanismos coletivos de gestão nas escolas e incorporação, mesmo que formal, da presença de todos os segmentos escolares nesse processo, sobretudo em regiões em que esses mecanismos eram parciais ou inexistentes. Por outro lado, embora se fale em

autonomia, as resoluções do PDDE estabelecem as formas de utilização dos recursos financeiros, com isso, definem o leque de opções para utilização do montante repassado, não garantindo às escolas, a partir de suas necessidades e prioridades, a liberdade de decidir sobre os gastos (KALAM, 2011).

Para que o devido repasse dos recursos seja feito, é necessário que as escolas públicas com mais de cinquenta alunos matriculados na educação básica constituam Unidades Executoras Próprias (UEX). Segundo a Resolução nº 10/2013, a UEX é uma entidade privada sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas e dos polos presenciais da UAB, integrada por membros da comunidade escolar, comumente denominada de caixa escolar, conselho escolar, colegiado escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras entidades, responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses do programa, destinados às referidas escolas e polos, bem como pela execução e prestação de contas desses recursos.

De acordo com Marinheiro e Ruiz (2017), a escola continua sendo estatal, mas passa a ter a lógica privada, uma vez que insere na escola pública uma empresa de cunho privado, na perspectiva de quase mercado. Além disso, abre a possibilidade de angariar recursos de fontes privadas, em regime de parcerias e por meio de ações coletivas, eximindo cada vez mais o Estado das suas obrigações, enquanto mantenedor do serviço público.

Para Dalberio (2008), o conselho escolar é concebido como local de debate e tomada de decisões. Assim, como espaço de discussão, de reflexão e de debate, favorece todos os segmentos presentes na escola – professores, funcionários, pais e alunos – a explicitação de seus interesses, suas crenças e reivindicações. É, então, um canal de participação e também instrumento de gestão da própria escola. Nesse sentido, o conselho escolar deve incentivar a comunicação ampla e a participação nas decisões sobre questões importantes e que estão inter-relacionadas na escola.

Já Dourado (2007), afirma que o PDDE, a despeito de possibilitar às unidades escolares a gestão de pequenos recursos, por meio de entidade privada, não contribuiu efetivamente para a democratização dos processos de deliberação coletiva e, ainda, restringiu a autonomia à gestão financeira da escola.

Escolas com menos de cinquenta alunos matriculados estão dispensadas de constituírem a respectiva UEX, sendo que, nesse caso, os recursos financeiros referentes ao PDDE são transferidos às Entidades Executoras (EEX), que são as Prefeituras Municipais ou Secretarias

Estaduais, que se encarregam de realizar as aquisições ou contratações e distribuir os benefícios às unidades de ensino.

O PDDE é um programa que envia recursos diretamente para a escola, ampliando a autonomia e a responsabilidade da comunidade escolar. De acordo com os normativos do Programa, as UEX administram a execução dos gastos, devendo, posteriormente, prestar contas à Entidade Executora, a qual deverá reportar o resultado da análise ao FNDE. A gestão financeira da escola ganha agilidade para prover as necessidades básicas de manutenção e realizar pequenos investimentos (PINHEIRO, 2012).

Para aderir ao programa, as EEx e UEx devem se cadastrar por meio de sistema eletrônico disponibilizado pelo FNDE, o PDDEWeb<sup>3</sup>, ter conta bancária específica e não possuir pendências com prestação de contas de exercícios anteriores referentes ao Programa em questão. Tal cadastro deve ser atualizado anualmente, de acordo com a Resolução nº 6, de 27 de fevereiro de 2018.

O PDDE opta pela criação de uma UEx de natureza privada como mecanismo para assegurar maior flexibilidade na gestão dos recursos repassados e ampliar a participação da comunidade escolar nessa mesma gestão (ADRIÃO; PERONI, 2007).

Dessa forma, as decisões acerca da destinação dos recursos do PDDE devem ser realizadas por meio da participação do coletivo escolar, na perspectiva da aplicação adequada dos recursos, a fim do atendimento às demandas da instituição educacional, bem como da efetivação de uma gestão democrática. Isto implica no desafio da garantia de um processo decisório mediante consenso, bem como dos interesses da comunidade escolar refletidos nas ações de sua Unidade Executora (SANTOS; SILVA; SILVA, 2018).

As UEx são comumente refletidas em Associação de Pais e Mestres (APM), que por sua vez têm seus membros eleitos por meio de voto secreto nas chapas concorrentes para mandatos de dois anos. As APMs se reúnem em assembleias gerais e são compostas de direção, conselho deliberativo e conselho fiscal.

### **2.3.2. A distribuição dos recursos financeiros do PDDE**

Os recursos financeiros distribuídos em função do programa se originam de dotação orçamentária consignada anualmente ao FNDE advinda do Salário Educação, que é uma

---

<sup>3</sup> O PDDEWeb é um sistema de cadastramento e atualização de informações cadastrais das Unidades Executoras Próprias representativas de escolas públicas de educação básica beneficiárias do PDDE, como também de Entidades Executoras. Acesso por meio do endereço eletrônico <https://www.fnde.gov.br/pdde/>.

contribuição social, prevista na Constituição Federal em seu artigo 212, parágrafo 5º, calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas pelas empresas. A União arrecada essa contribuição social, utiliza parcela do valor arrecadado (cerca de 40%) para o financiamento de vários programas educacionais, entre eles o PDDE, e transfere a maior parcela dos recursos (cerca de 60%) aos governos subnacionais.

O parágrafo 6º, do artigo 212, da Carta Magna prevê que as cotas da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica na rede pública de ensino (BRASIL, 1988).

O montante financeiro destinado ao PDDE fica limitado aos valores autorizados na ação específica, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual do Governo Federal, e condicionados aos regramentos estabelecidos na Lei Orçamentária Anual (LOA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal e à viabilidade operacional (BRASIL, 2013).

São duas as categorias econômicas em que os recursos do PDDE são transferidos: custeio, que se destina a cobrir despesas relacionadas à aquisição de material de consumo (materiais de expediente, limpeza, construção) e contratação de serviços (manutenção hidráulica, elétrica, jardinagem); e capital, que deve ser empregada na aquisição de materiais permanentes. As escolas podem escolher o percentual que desejam receber em cada uma dessas categorias, por meio do sistema PDDEWeb. Caso a escolha não seja feita, os recursos serão repassados obedecendo a divisão de 80% para custeio e 20% para capital (BRASIL, 2018).

A partir de 2006, os recursos do programa foram destinados também para financiamento de ações específicas, relacionadas a outras políticas do Ministério da Educação (MEC), mas executadas sob o mesmo modelo operacional e regulamentar do PDDE, chamadas de Ações Agregadas. Tais ações englobam objetivos e públicos alvo mais específicos, embora concorram igualmente para manutenção e melhoria da infraestrutura física dos estabelecimentos escolares, envolvendo desde investimentos para adequações físicas nos prédios escolares (a fim de garantir, por exemplo, abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e acessibilidade) a repasses para ampliar a jornada escolar (BRASIL, 2016).

As Ações Agregadas estão agrupadas em três tipos principais, e subdivididas da forma demonstrada no Quadro 1.

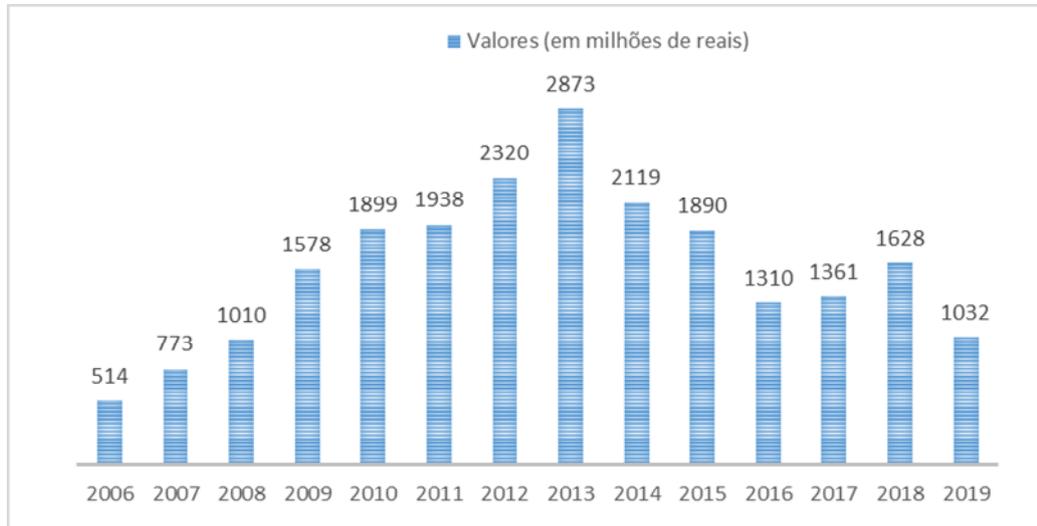
**Quadro 1. PDDE e Ações Agregadas.**

<b>PDDE – Educação Integral</b>	<b>PDDE - Estrutura</b>	<b>PDDE - Qualidade</b>
<p><b>Novo Mais Educação -</b> Recursos financeiros para compor a jornada escolar de 5 horas diárias ou 15 horas semanais.</p>	<p><b>Escola Acessível -</b> Promoção da acessibilidade e inclusão escolar de estudantes da educação especial em classes comuns do ensino regular.</p>	<p><b>Ensino Médio Inovador -</b> Apoiar e fortalecer o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras no ensino médio</p>
	<p><b>Água na Escola -</b> Garantir abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e esgotamento sanitário</p>	<p><b>Atleta na Escola -</b> Favorecer a disseminação da prática esportiva e o desenvolvimento de valores olímpicos e paraolímpicos entre os jovens e adolescentes, numa perspectiva de formação educativa integral</p>
	<p><b>Escola do Campo -</b> Adequação e benfeitoria na infraestrutura física das unidades educacionais rurais.</p>	<p><b>Mais Cultura na Escola -</b> Assegurar a realização de atividades culturais, de forma a potencializar as ações dos Programas Mais Educação e Ensino Médio Inovador.</p>
	<p><b>Escolas Sustentáveis -</b> Favorecer a melhoria da qualidade de ensino e a promoção da sustentabilidade socioambiental nas unidades escolares.</p>	<p><b>Mais Alfabetização -</b> Garantir apoio adicional ao processo de alfabetização, no que se refere à leitura, escrita e matemática</p>

Fonte: Elaborado pela autora, com dados de BRASIL, 2018.

Cada Ação Agregada possui seu próprio normativo (Resolução), com regras específicas de execução, contas bancárias independentes, sendo que a operacionalização dos recursos financeiros e a consequente prestação de contas deve ser realizada de modo individual pelas UEx.

Segundo Oliveira (2017), tais mudanças repercutiram substancialmente no aumento da alocação orçamentária para o Programa Dinheiro Direto na Escola, conforme demonstrado no Gráfico 2.

**Gráfico 2. Dotações orçamentárias para o PDDE e Ações Agregadas entre 2006 e 2019.**

Fonte: Elaborado pela autora, com dados de BRASIL, 2018a e SIGEF/FNDE.

Conforme os normativos do Programa, a distribuição deve adotar critérios que garantam um padrão mínimo de qualidade do ensino e contribuam para a redução das desigualdades sócio educacionais do Brasil. O montante a ser repassado é calculado com base no número de alunos matriculados e informados no Censo Escolar do ano anterior ao do repasse. Segundo a norma, a distribuição de recursos leva em conta ainda o tipo de escola (pública/privada), a localização (rural/urbana) e o tipo de alunado (regular/especial) (BRASIL, 2013).

Para Oliveira (2017), o que se observa na prática, contudo, não condiz com o estabelecido nas resoluções do programa. A pesquisa do autor evidenciou que, apesar dos conhecidos desníveis nas condições de infraestrutura das escolas do país - entre as regiões geográficas, unidades da federação, zonas de localização (urbana/rural), redes de ensino e mesmo entre escolas de uma mesma localidade -, o que se constata da análise do PDDE e de suas ações é que nem a distribuição orçamentária, nem a distribuição de recursos levada a efeito no âmbito de cada ação programática se efetivam por critérios convergentes com o propósito de reduzir as desigualdades.

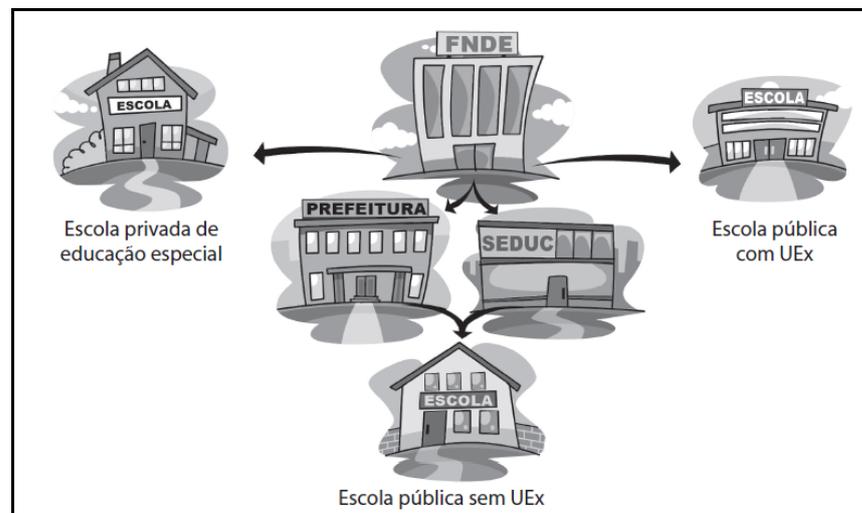
O cálculo do valor a ser repassado para escolas com UEx constituída é realizado a partir da soma de duas parcelas: uma variável e outra fixa. A parcela variável é calculada com base em um valor *per capita* vezes a quantidade de alunos. A parcela fixa é um valor constante por escola,

sendo que o valor é diferente a depender do tipo de escola e conforme o tipo de alunado (MAFASSIOLI, 2015).

De acordo com a Resolução nº 10/2013, o montante devido às escolas sem UEx constituída, ou seja, com menos de cinquenta alunos matriculados, leva em conta apenas a parcela variável de repasse.

O repasse dos recursos referentes ao PDDE é realizado pelo FNDE diretamente nas contas bancárias das Unidades Executoras Próprias, no caso de escolas públicas com mais de cinquenta alunos matriculados, ou diretamente para a Entidade Mantenedora, no caso de escolas privadas de educação especial. Para as escolas públicas que não possuem UEx, os recursos são repassados para as Entidades Executoras, podendo ser Prefeituras Municipais ou Secretarias Estaduais e Distrital de educação, conforme a vinculação da unidade educacional. A Figura 1 representa o fluxo do repasse do Programa.

**Figura 1. Fluxograma dos repasses do PDDE**



Fonte: BRASIL, 2008

### 2.3.3. Execução do Programa

De acordo com a Resolução CD/FNDE nº 9, de 2 de março de 2011, para utilização dos recursos financeiros do PDDE, inicialmente, devem-se identificar as reais necessidades e prioridades da escola através de reunião com professores, pais, alunos, entre outros membros da comunidade escolar, e realizar a seleção dos materiais e bens ou serviços destinados a suprir essas necessidades. O relatório dessa reunião deverá ser registrado em livro de ata específico do

PDDE e estar disponível à comunidade escolar e aos órgãos de fiscalização, de acompanhamento e controle interno e externo. Cópia da ata de reunião precisa ser afixada nas sedes das escolas, em local de fácil acesso e visibilidade, de modo a divulgar as aquisições e contratações que se pretende realizar com os repasses, promovendo a transparência das ações empregadas (MELO JÚNIOR, 2016).

Cabe às UEx levar ao conhecimento de alunos, pais, servidores e outros membros da comunidade as datas e os locais de reunião, assim como esclarecer a importância da participação de todos na gestão dos recursos recebidos pela escola.

Os recursos do PDDE são públicos, dessa forma sua utilização deve ser baseada nos princípios da legalidade, da eficiência e da transparência. As aquisições de materiais e bens e as contratações de serviços com os repasses efetuados do programa deverão ser realizadas mediante a adoção dos procedimentos estabelecidos pelas leis de licitação e contratos da Administração Pública (MAFASSIOLI, 2017).

No caso de execução por meio das UEx, deve ser realizada ampla pesquisa de preços, junto aos fornecedores ou prestadores que atuem nos ramos do produto ou do serviço a ser adquirido ou contratado, sendo obrigatória a avaliação de, no mínimo, três orçamentos que deverão ser consolidados no formulário padrão de Consolidação de Pesquisas de Preços.

Para a escolha da proposta mais vantajosa na aquisição de bens ou prestação de serviços, deve-se avaliar os seguintes itens: menor preço obtido para o item ou lote cotado; menor preço global; melhor qualidade do produto e/ou serviço e prazos e condições de entrega de produtos ou execução de serviços satisfatórios (BRASIL, 2011).

Após a realização das aquisições ou contratações de pessoas jurídicas, a UEx deve exigir a apresentação de documento fiscal original. No caso de serviços realizados por pessoas físicas, pode ser aceito o recibo como documento de despesa. Conforme determinação da Resolução CD/FNDE nº 8, de 16 de dezembro de 2016, toda a documentação probatória das aquisições e contratações deverá ser mantida em arquivo, pelo prazo de 10 anos, em boa ordem e organização, na sede da escola beneficiária, juntamente com os demais documentos do PDDE, à disposição da comunidade escolar, do FNDE, do Ministério Público e dos órgãos de controle interno e externo.

De acordo com o artigo 26 da Resolução FNDE nº 10/2013 as UEx devem afixar, nas sedes das escolas, em local de fácil acesso e visibilidade, a relação dos seus membros e o demonstrativo sintético que evidencie os bens e serviços contratados às expensas do PDDE, com

a indicação dos valores correspondentes. As UEx devem também disponibilizar, aos membros da comunidade escolar e aos cidadãos que demonstrem interesse, qualquer informação solicitada, com vistas a promover a transparência na execução dos recursos.

Essa publicação dos demonstrativos relativos à execução do PDDE, por meio das UEx, é de extrema relevância para a promoção da transparência e do controle social, pois são os principais meios de se levar à comunidade local informações específicas sobre as contratações realizadas, tais como: o que foi contratado, quando ocorreu, quanto custou, qual o fornecedor e quem são os membros da UEx que representam a comunidade (CGU, 2019).

#### **2.3.4. Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IDEGES).**

O FNDE, no intuito de favorecer o monitoramento e avaliação do PDDE, além de fomentar o exercício do controle social na execução do programa, desenvolveu o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IDEGES).

De acordo com o FNDE, o índice é utilizado para mensurar o desempenho da gestão descentralizada do PDDE, ao nível de cada UEx, Município, Estado ou Região. Calculado semestralmente, mediante pontuação de zero a dez, leva em consideração para a realização satisfatória o alcance máximo de seu público alvo (adesão), recursos utilizados em sua totalidade (execução) e empregados nas finalidades do programa (prestação de contas) (BRASIL, 2020).

As variáveis para o cálculo do índice são apresentadas no Quadro 2.

**Quadro 2 – IDEGES: variáveis e forma de cálculo**

IDEGES		
Variável	Descrição	Cálculo
Índice de Adesão ao PDDE	Aponta o interesse, capacidade e viabilidade das comunidades escolares em se mobilizarem para participar e constituir suas UEx	Razão entre o número de escolas que aderiram ao Programa e o número total de escolas passíveis de atendimento no período em análise
Índice de Execução de Recursos	Aponta para a eficiência dos processos de execução do Programa, levados a efeito pelas entidades gestoras	Razão entre o valor total executado e o valor disponível no período de apuração

Índice de Regularidade com Prestação de Contas	Sugere que a destinação dada aos recursos transferidos pelo PDDE atendeu disposições legais e normativas, e que os valores foram gastos na manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino	Razão entre o número de prestações de contas nas situações de “aprovadas” e “aprovadas com ressalva” e o quantitativo total de obrigações de prestar contas
--	---	---

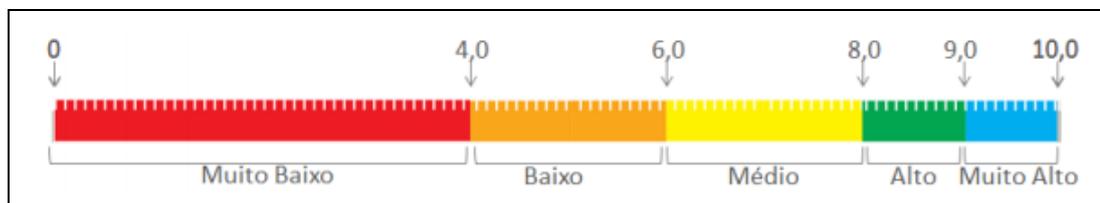
Fonte: Elaborado pela autora, com base em BRASIL, 2020.

O cálculo final do índice é realizado mediante aplicação de função não-linear e exponencial sobre a média de suas variáveis individuais. Segundo o FNDE, tal opção matemática tem o intuito de deixar o índice mais sensível à variação de suas componentes, principalmente à medida que as entidades vão se aproximando do nível máximo de desempenho, visando o estímulo a esforços dos gestores para contínua melhoria do índice, tanto no caso das entidades com os piores desempenhos (onde o potencial de melhoria é mais amplo), quanto no caso das entidades com melhores resultados (BRASIL, 2020).

Os dados para o cálculo das variáveis e para a nota final do IDEGES são retirados dos sistemas da Autarquia: PDDEWeb, Sistema de Ações Educacionais (SAE/PDDE) e Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC).

Restaram definidas cinco faixas de classificação de desempenho do IDEGES: muito baixo; baixo, médio; alto e muito alto, dispostas na Figura 2 a seguir.

**Figura 2 – Faixas de classificação do IDEGES.**



Fonte: BRASIL, 2020.

Para uma visão geral acerca das faixas de notas dos 5.570 municípios do Brasil, o IDEGES médio municipal medido para o ano de 2020 é demonstrado no Quadro 3.

**Quadro 3 – Quantidade de municípios por desempenho de IDEGES**

<b>IDEGES municipal</b>	
<b>Desempenho (faixas de notas)</b>	<b>Quantidade de municípios</b>
Muito alto (9 a 10)	55
Alto (8 a 9)	1.223
Médio (6 a 8)	2.436
Baixo (4 a 6)	1.339
Muito baixo (0 a 4)	517

Fonte: Elaborado pela autora, com dados de <https://www.fnnde.gov.br>

Segundo os desenvolvedores do instrumento, o IDEGES pode ser utilizado para viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação do PDDE; orientar ações de assistência técnica; estimular esforços para a melhoria do desempenho; reconhecer boas iniciativas em gestão, realizando premiação aos entes federados com bom desempenho; além de contribuir para a alocação orçamentária mais eficiente (BRASIL, 2020).

### **2.3.5 Prestação de Contas**

De acordo com a Resolução CD/FNDE nº 15, de 10 de julho de 2014, a Unidade Executora deve proceder com a obrigação legal em prestar contas quando tiver recebido recursos do PDDE naquele exercício, mesmo que eles não tenham sido utilizados. A documentação deverá ser enviada à Prefeitura ou à Secretaria de Educação, conforme vinculação da escola, sendo que estas deverão analisar e julgar as prestações de contas, remetendo o resultado posteriormente ao FNDE, de forma consolidada.

Além de ser obrigação prevista na Constituição Federal e nas normas do programa, a elaboração da prestação de contas é indispensável para possibilitar que a comunidade escolar e os órgãos competentes possam acompanhar o que está sendo feito com os recursos públicos. Ela constitui importante instrumento de transparência, que possibilita aos cidadãos a verificação quanto ao uso do dinheiro nas finalidades devidas e na forma correta (BRASIL, 2018).

Em relação às prestações de contas do PDDE analisadas pelo FNDE, dados do SIGPC extraídos em junho de 2020, demonstram a seguinte posição para o dia da consulta: 2.406 entidades com as contas reprovadas e 1.180 omissas no dever legal de prestar contas, estando em situação de inadimplência junto ao sistema, conforme demonstra o Gráfico 3.

**Gráfico 3. Situação da prestação de contas do PDDE (posição para o dia da consulta).**



Fonte: Elaborado pela autora, com dados de 2020 do SIGPC/FNDE.

Diante da omissão no dever de prestar contas e da reprovação das contas, o FNDE pode suspender repasses futuros vinculados ao PDDE, inscrever a UEx e seus dirigentes em cadastro de inadimplentes, e futuramente, após o julgamento das contas pelo Tribunal de Contas da União, pode-se dar o impedimento dos responsáveis licitarem ou contratarem com a administração pública, a inabilitação dos responsáveis para exercerem cargo ou função pública, inclusive cargos eletivos, e até a penhora de bens dos responsáveis pela omissão, para garantir o ressarcimento dos valores.

A administração dos recursos por meio das UEx demonstra novo padrão de gestão nas escolas, já que responsabiliza uma entidade paralela à estrutura estatal por decisões políticas referentes ao funcionamento da escola, como a definição do uso dos recursos disponíveis. As Unidades Executoras tomam o papel de gestoras financeiras da escola, administrando um montante de recursos predeterminado, muitas vezes desconhecendo e desconsiderando as diretrizes traçadas no projeto político-pedagógico (PERONI, 2007).

Segundo Miller (2017) a descentralização no repasse de recursos pode ser encarada como um processo de transferir a responsabilidade do Estado para a escola. No caso do PDDE, a responsabilização e a gestão são transferidas à Unidade Executora, de caráter civil e que legalmente se converte em personalidade jurídica para administrar os recursos do Programa repassados pelo governo federal, na intenção de promover a transparência fiscal e o *accountability*.

#### **2.4. Controle Social, Transparência fiscal e *Accountability***

Do ponto de vista legal, a necessidade de se prestar contas é anterior à Constituição Federal de 1988. O artigo nº 93 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, já trazia em sua redação a previsão de “quem quer que utilize dinheiro público terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes” (BRASIL, 1967).

O controle social, por sua vez, pode ser um instrumento eficaz de participação, combate à corrupção e fortalecimento da cidadania. O próprio texto da Constituição Cidadã de 1988 propiciou e facilitou a abertura do Estado à participação direta e indireta da sociedade no processo de tomada de decisões.

Para Costa (2013), o controle social pode ser entendido como a participação ativa e dialogada dos cidadãos, em conjunto com o Estado, na formulação, execução e monitoramento das políticas públicas.

Fung e Wright (2003) afirmam que o controle social tem o poder de produzir efeitos positivos em termos de política, já que, normalmente, é exercido por indivíduos com conhecimento relevante no assunto-alvo e que vivenciam na prática os temas das decisões, além de encurtar a distância entre as decisões e sua implementação.

Na vertente do controle social, Pimenta (1998) lembra a importância da transparência como elemento fundamental para a substituição dos controles burocráticos por outros sociais, ou seja, a sociedade, face a um processo de desburocratização e flexibilização da administração pública, passa a desempenhar papel central na fiscalização do uso dos recursos, no estímulo da concorrência entre fornecedores e na tomada de decisão. A ação do Estado ganha, em tese, mais legitimidade, por estar diretamente amparada pela sociedade.

A meta 16.6, do objetivo 16 de desenvolvimento sustentável – ODS16 do PNUD, visa desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis (PNUD, 2015). No Brasil, foi realizada análise da meta citada pelo Grupo de Trabalho Interministerial, composto por 27 Ministérios e órgãos de governo, substituindo a ideia de responsabilidade das instituições por *accountability*, e a noção de eficácia por efetividade, sendo efetividade entendida como a capacidade de alcançar os resultados pretendidos, de acordo com a definição estabelecida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Como conceito de transparência, Loureiro, Teixeira e Prado (2008) afirmam que o termo está associado à divulgação de informações por parte dos governos para atores internos e externos e sua conseqüente utilização como instrumento de responsabilização (*accountability*) dos agentes públicos quando estes adotam algum procedimento inadequado ao bom uso dos recursos. Já para Kim e colaboradores (2005), transparência significa que a informação deve ser completa, de fácil entendimento, acessível, comparável com períodos anteriores, sem viés, e deve, ainda, atentar para os diversos meios em que é possível promover a ampla divulgação da gestão pública.

O Fundo Monetário Internacional define transparência fiscal como a ênfase em manter o público informado acerca da estrutura e das funções do governo, das intenções da política fiscal, das contas do setor público e das projeções fiscais (FMI, 2007). Nessa mesma direção, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE define transparência como a divulgação completa de todas as informações fiscais relevantes, de forma oportuna e sistemática (OCDE, 2002).

De acordo com a ABNT (2010), transparência pode ser conceituada como a franqueza sobre decisões e atividades que afetam a sociedade, e a conseqüente comunicação realizada de forma clara, precisa, tempestiva, honesta e completa. Já o termo *accountability* está relacionado à prestação de contas e a posterior responsabilização dos atos. Segundo a Associação, em sua publicação da *International Organization for Standardization (ISO) 26000*, as organizações devem aceitar a responsabilidade por erros, tomando as medidas cabíveis para remediá-los e adotando ações para evitar que se repitam.

Segundo Pinho e Sacramento (2009), o termo *accountability* não possui uma tradução definida para o português. Para os autores, o que se percebe são traduções diferentes em vários estudos, ainda que os termos produzidos possam estar próximos ou convergentes. Em síntese, não existe perfeita concordância nas traduções, podendo-se trabalhar com um conceito composto. Dessa forma, *accountability* pode ser entendida como a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo determinações da lei, estando envolvido o ônus, que seria a pena para o não cumprimento dessa resolução.

O Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad, 2006) afirma que a *accountability* possui caráter multidimensional. Ainda identifica cinco formas de atuação da administração pública para realizar a *accountability*: por meio dos órgãos públicos de

controle; por meio do controle realizado pelos parlamentares; pela introdução lógica dos resultados; pela competição administrada; e pelo controle social. Como introdução lógica dos resultados, o autor se refere à utilização de sistemas de avaliação *ex post* das políticas públicas como meio para medir seu desempenho e exigir a prestação de contas dos funcionários responsáveis. Já a lógica da competição administrada sinaliza, por meio dos custos e da qualidade, quem deve ser premiado ou qual organismo requer reformulações. Por fim, no controle social, os cidadãos se tornam controladores dos governantes não apenas nas eleições, mas ao longo do mandato de seus representantes.

Alguns fatos merecem destaque para a construção da transparência fiscal e da *accountability* no Brasil, como a aprovação da Lei Complementar nº 101/2000, a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), em abril de 2001. A LRF impôs limites e condições para a gestão das receitas, despesas e exigiu a transparência das contas públicas como rotina na administração fiscal, bem como a responsabilização pelo seu descumprimento. A CGU, criada para exercer funções administrativas de controle, correição, prevenção e ouvidoria, disponibiliza, via internet, informações sobre os valores de repasses de recursos federais destinados às instâncias subnacionais. O órgão provoca a atuação de órgãos importantes, fundamentais para a punição daqueles que transgridem as regras da coisa pública, tais como os tribunais de contas e o Ministério Público (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Como afirma Campos (1990), para que a administração pública seja *accountable* deve-se percorrer algumas ocorrências, que estão diretamente relacionadas à democracia, a saber: organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo; substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes; e transparência e descentralização do aparato governamental.

## **2.5. Revisão sistemática da literatura**

Para a composição desta revisão de literatura, definiu-se a seguinte questão de pesquisa: qual a relação entre uma maior participação social nas decisões políticas e na execução das políticas públicas e a ocorrência da transparência fiscal e do *accountability*?

Com o intuito de responder à questão apresentada, foi estruturado um protocolo de pesquisa para obtenção de artigos que tratassem sobre o tema a ser estudado, com base no

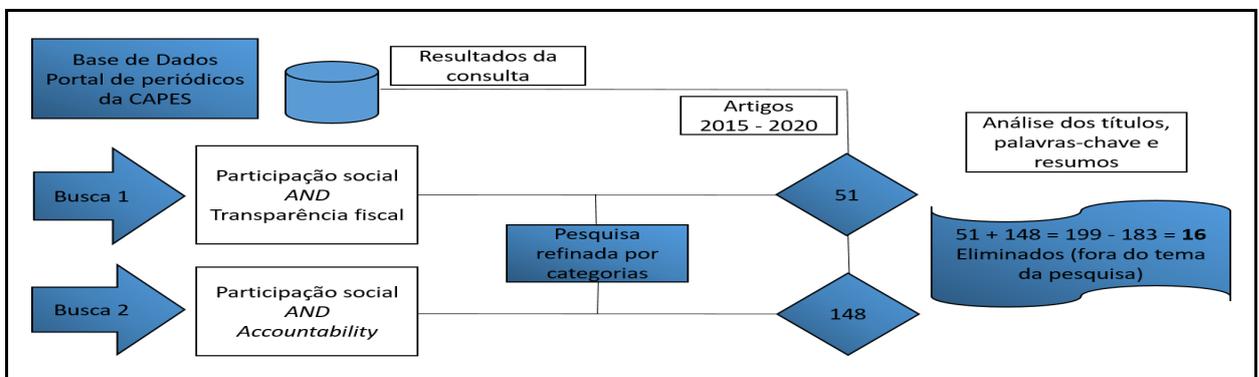
proposto por Guarnieri (2015). Esse protocolo de revisão sistemática é fundamentado em cinco etapas definidas por Cronin, Ryan & Coughlan (2008): formulação da questão de pesquisa; conjunto de critérios de inclusão e exclusão; seleção e acesso da literatura; avaliação da qualidade da literatura incluída na revisão; análise, síntese e disseminação dos resultados.

O conjunto de critérios de inclusão e exclusão de artigos para compor a revisão sistemática de literatura inclui a definição do recorte temporal, do tipo de artigo, dos descritores e operadores *booleanos*. Nesta pesquisa foi definido como recorte temporal os últimos 5 anos (2015 a 2020). Foram priorizados os artigos publicados e disponíveis integralmente, por meio das bases do portal de periódicos CAPES, e revisados por pares. Foram utilizados os seguintes descritores: “participação social”, “transparência fiscal” e “*accountability*”.

Foram construídas combinações com os descritores citados e o operador booleano “AND”. As combinações foram submetidas à máquina de busca para que se obtivesse um primeiro resultado, aplicando ainda o filtro por tópicos, sendo incluídas as seguintes categorias: “governança”; “participação política”; “sociologia”; “democracia”; “ciências políticas”; “políticas públicas”; “administração pública”; “América Latina” e “Brasil”. Após a aplicação dos critérios de inclusão e exclusão restaram selecionados 199 artigos.

Para avaliar a qualidade dos artigos selecionados, foram utilizados procedimentos de filtragem por meio da análise do título, palavras-chave e resumo. O principal critério de avaliação foi a correlação desses três filtros com o tema da pesquisa. Nesta etapa, foram excluídos 183 artigos que se distanciaram do objetivo proposto para esta pesquisa. Como estratégia de extração de informação, foram lidos na íntegra os 16 trabalhos definitivamente incluídos para a construção da revisão sistemática, cujo protocolo pode ser observado na Figura 3.

**Figura 3. Protocolo da revisão sistemática da literatura**



Fonte: Elaborado pela autora, com base em Guarnieri (2015).

Após a leitura da totalidade dos artigos, foram preenchidos formulários de extração de dados para cada texto lido integralmente, onde constam a síntese do trabalho, englobando as principais abordagens utilizadas e as conclusões dos estudos. Passou-se, então, à etapa de sumarização dos resultados, em que foram confeccionadas tabelas contendo os principais assuntos categorizados e os seus respectivos autores.

### 2.5.1. Estado da arte sobre participação social, transparência fiscal e *accountability*

Esta seção apresentará o resultado das análises realizadas nos artigos selecionados, após a realização do protocolo explicitado.

Estabeleceram-se três categorias distintas, consignadas na Tabela 1, com o intuito de responder à questão proposta: qual a relação entre uma maior participação social nas decisões políticas e na execução das políticas públicas e a ocorrência da transparência fiscal e do *accountability*?

**Tabela 1 - Influência da participação social na transparência fiscal e no *accountability***

Influência da participação social	Autores
A participação social provoca melhorias na transparência fiscal e no <i>accountability</i>	Gomide Jr. (2017); Almeida, Carlos e Silva (2016); Oliveira e Pisa (2015); Silva (2018); Carlos, Silva e Almeida (2018); Corralo (2017); Souza e Machado (2018); Amorim, Craveiro e Machado (2019); Struecker e Hoffmann (2017); Seller (2016); Nascimento <i>et. al.</i> (2016).
Não se pode afirmar que a participação social provoca alguma alteração na transparência fiscal e no <i>accountability</i>	Lüchmann, Almeida e Taborda (2018); Cambrão (2018); Schwarzkopf (2019).
A participação social não constata melhorias na transparência fiscal e no <i>accountability</i>	Santos e Gugliano (2015); Fedozzi e Martins (2015).

Fonte: Elaborado pela autora.

Dos 16 artigos analisados, grande parte deles - 11 artigos - indica que a participação social provoca melhorias na transparência fiscal e no *accountability*, o que representa 69% da totalidade do escopo da presente revisão sistemática.

O resultado expressivo de autores que concluem que a transparência fiscal é favorecida pela atuação das instâncias de participação popular nos leva a inferir que os conselhos atuam como importantes espaços de promoção de *accountability* dos governantes sobre os representados. As ações da sociedade civil em direção ao fomento da transparência têm se mostrado instrumento eficaz de empoderamento do cidadão quanto ao exercício do controle sobre as ações do Estado e de uma mudança na cultura da cidadania, refletindo em uma melhoria da qualidade do serviço público prestado.

Importante mencionar que a minoria dos estudos considera que não se pode afirmar que a participação social provoca alguma alteração na transparência fiscal e no *accountability*, contabilizando 19% dos artigos, e que a participação social não provoca melhorias nos citados instrumentos, totalizando 12%. Nestes trabalhos, a maior crítica quanto à participação social não incitar melhor *accountability* e transparência fiscal recai no fato da representatividade nas instâncias de participação popular: muitas vezes há cooptação de representantes para as organizações populares por parte dos governos. Assim, apesar da interação entre o Estado e a sociedade civil, há constrangimentos políticos que prejudicam a efetividade dessas instâncias.

## **2.6. Desigualdade educacional.**

Foi possível observar que diversos autores, entre eles Martins (2016), Tomé (2011), Lavallo e Barone (2015), Pires (2011), Pires e Vaz (2010) e Mello e Bertagna (2016) afirmam que a sociedade brasileira é desigual, e que a desigualdade de oportunidades advinda da desigualdade social interfere diretamente em vários aspectos da vida da população, até na efetividade e eficiência das instituições locais de participação popular, como é o caso dos Conselhos Escolares e Associações de Pais e Mestres.

Cury (2010) afirma que a complexidade social de nosso país, que é extremamente desigual nas suas múltiplas variáveis, além do complexo caráter federativo do Estado brasileiro, impõem rigorosa vigilância ao pesquisador. As diversidades regionais somam-se às suas disparidades que continuam sendo de grande monta em nosso país.

Para Delgado, Miranda-Ribeiro e Soares (2012), o ensino brasileiro é desigual e isso repercute em vários aspectos da vida social, contribuindo ainda mais para perpetuar as desigualdades já existentes. Já Medeiros e Oliveira (2014) dizem que a educação no Brasil é altamente descentralizada e essa descentralização se torna evidente na heterogeneidade de gastos e formas de gestão do sistema de ensino. Para os autores desigualdades educacionais refletem desigualdades regionais mais amplas.

Segundo Menezes Filho e Kirschbaum (2015) há certo consenso na literatura de que a desigualdade de renda é afetada pelo desempenho escolar, este último podendo ser explicado parcialmente pela quantidade e qualidade do ensino praticado. Para os autores, a educação além de impactar diretamente no mercado de trabalho, traz resultados para a diminuição da criminalidade, aumento da cidadania, maior preocupação com o meio ambiente e redução da taxa de fertilidade.

Sampaio e Oliveira (2015) afirmam que a desigualdade educacional possui diversas dimensões que são inter-relacionadas, mas devem ser examinadas isoladamente para a melhor compreensão de suas causas e implicações, possibilitando a formulação de políticas públicas. Entre essas dimensões estão: desigualdade de acesso aos diferentes níveis educacionais, de tratamento (as condições da oferta do ensino) e de desempenho escolar.

Para Abrucio (2010) o modo como se deu a expansão da Educação Básica no Brasil configurou a desigualdade nas condições de ensino entre as regiões. A Lei Geral de 1827, ainda no Império, responsabilizou as províncias pela educação primária. Assim, os estados mais ricos, do Sul e do Sudeste, assumiram a etapa básica da educação, enquanto que estados do Norte e do Nordeste se omitiram, deixando a responsabilidade para seus municípios. O autor continua afirmando que a capacidade orçamentária dos estados do Sul e Sudeste para a educação é bem maior que a dos estados das outras regiões, principalmente porque os mecanismos de transferências redistributivas praticados recentemente ainda são insuficientes para reduzir a desigualdade das condições financeiras entre os entes federados.

Medeiros e Oliveira (2014) afirmam que a desigualdade educacional entre regiões apresenta forte relação com a origem social dos estudantes, o que inclui uma série de fatores que vão desde a educação dos pais desses alunos ao capital social de suas famílias. Isso significa que, para explicar as desigualdades regionais em educação, muito mais importante que a diferença na qualidade das escolas são as diferenças nas populações adultas de cada região.

Visando medir a qualidade do aprendizado e estabelecer metas para a melhoria do ensino, é utilizado um índice calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). É calculado a partir da taxa de rendimento escolar (aprovação, reprovação e evasão dos alunos) e as médias de desempenho da Prova Brasil e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb (INEP, 2017).

Franco, Alves e Bonamino (2007) afirmam que a qualidade da educação básica tem respaldo na disponibilização dos dados gerados pelas avaliações em larga escala, que evidenciam, mediante os resultados aferidos por seus instrumentos de avaliação, a qualidade dos sistemas de ensino. Assim, por meio do IDEB, é possível verificar a qualidade da educação no país, contudo existem outras dimensões que precisam ser avaliadas, além do índice (ASSIS, 2014).

Para Dourado, Oliveira e Santos (2007) há uma grande dificuldade em fazer uma análise da qualidade da educação devido a suas múltiplas significações. É necessário compreender os fatores que interferem no processo educativo, tais como: as condições de ensino, as desigualdades socioeconômicas e culturais dos alunos, a desvalorização profissional e a possibilidade limitada de atualização permanente dos profissionais da educação.

Os resultados das avaliações em larga escala não podem ser entendidos de forma isolada ou como a única medida válida da qualidade da educação. É necessário levar em consideração outras dimensões, como: os resultados para a sociedade (incentivo a comportamentos associados ao desenvolvimento social e ambiental sustentável, à cidadania global, à convivência e à diversidade), bem como o ambiente da escola e da sala de aula, englobando o processo de ensino e aprendizagem; a presença de professores capacitados de maneira adequada e motivados; participação comunitária e governança democrática; além de estruturas e insumos materiais adequados (UNESCO, 2019).

Oliveira (2017) afirma que especificamente para o caso do Brasil, a literatura aponta a disponibilidade de equipamentos e as condições das instalações físicas das escolas como muito relevantes para o desempenho escolar. O autor, em seu estudo acerca de infraestrutura física das escolas públicas brasileiras, cita o país como uma das nações com as piores condições, considerando a disponibilidade e adequação dos prédios escolares, sistemas de condicionamento térmico e iluminação, salas de aula, equipamentos para laboratórios, materiais didáticos, computadores para ensino e conectividade com a internet.

As desigualdades educacionais, em suas várias dimensões são realidade no Brasil e podem ser constatadas por índices e dados disponíveis. Waltenberg (2005), em seu estudo sobre desigualdade educacional, verificou que na distribuição de medidas de proficiência do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes de 2000 (Pisa 2000), para o Brasil, os alunos classificados entre os 10% com maiores notas obtiveram resultados 134% mais altos em matemática, e 83% mais altos em leitura que os estudantes classificados entre os 10% com menores notas.

Almeida *et. al.* (2017) afirmam em seu estudo que foram identificados em Alagoas índices educacionais que inserem o estado entre os piores do Brasil no ranking do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), adotado pelo Ministério da Educação (MEC).

O estado de Alagoas é composto por 102 municípios e possui pouco mais de três milhões de habitantes no total, conforme dados de 2019 do IBGE, computando um número de 490.587 matrículas no ensino fundamental em 2018. Ocupa a 17ª posição dentre as 27 unidades federativas no ranking do IDEB dos anos finais do ensino fundamental (INEP, 2019). Dados do IBGE demonstram ainda que Alagoas é o estado brasileiro com maior taxa de analfabetismo proporcional à sua população (17,2%), e o 26º lugar no rendimento nominal mensal domiciliar per capita de 2019 (R\$ 731,00). No estado, a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo é de 25,86%, segundo dados do PNUD/2010. A remuneração média dos docentes da educação básica em Alagoas, para o ano de 2016, foi computada em R\$ 2.986,00, segundo dados do INEP.

Dados da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) que compõe o SAEB, divulgados em 2016, demonstram que 39,7% dos docentes do estado possuem a formação considerada adequada. As provas de proficiência em língua portuguesa, englobando leitura e escrita, e em matemática aplicadas aos estudantes ao final do 3º ano do ensino fundamental, demonstraram que os alunos de Alagoas têm média abaixo das proficiências médias regional e nacional.

Outro estado brasileiro com índices educacionais abaixo do desejado é o Amapá, com uma população bem menor que Alagoas: pouco mais de 669.000 habitantes divididos em 16 municípios, de acordo com dados do IBGE de 2019. O estado está na 27ª posição no ranking do IDEB dos anos finais do ensino fundamental (INEP, 2019) com um número de 136.185 matrículas no ensino fundamental em 2018. Ocupa o 22º lugar no rendimento nominal mensal domiciliar per capita de 2019 (R\$ 880,00) e possui taxa de analfabetismo proporcional à sua

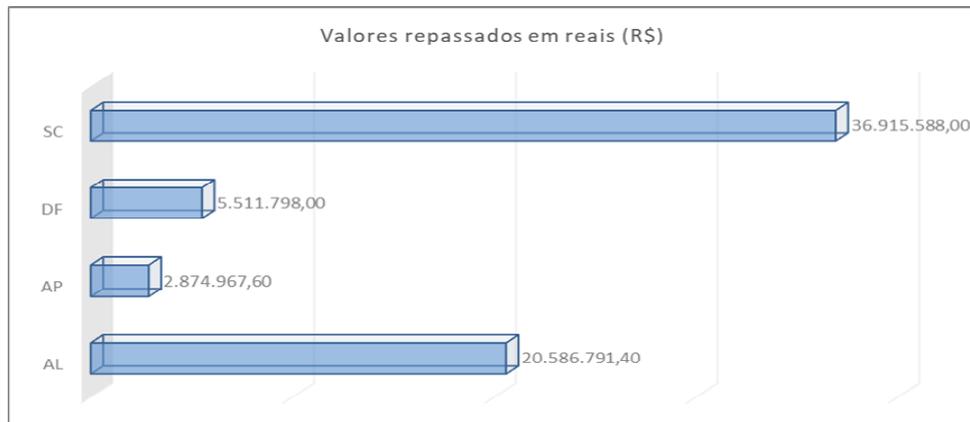
população de 6,1% (IBGE, 2019). No Amapá, de acordo com dados do PNUD/2010, a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo é de 17,80%. Já a remuneração média dos docentes da educação básica, para o ano de 2016, foi computada em R\$ 1.815,71, segundo dados do INEP.

Em contraste, temos o estado de Santa Catarina, composto de 295 municípios e mais de 6 milhões de habitantes, é o 6º melhor IDEB dos anos finais do ensino fundamental de todo Brasil (INEP, 2019), com um total de 851.993 matrículas no ensino fundamental em 2018. Com R\$ 1.769 de rendimento nominal mensal, o estado fica em 5º no ranking correspondente, além de possuir taxa de analfabetismo proporcional à sua população de 2,5% (IBGE, 2019). A proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo é de 66,66%, e a remuneração média dos docentes da educação básica, para o ano de 2016, ficou em R\$ 4.542,80.

O Distrito Federal, diferentemente de Alagoas, do Amapá e de Santa Catarina, não possui municípios, sendo dividido em Regiões Administrativas (RAs) para fins de descentralização e coordenação local, nos termos da Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964. Atualmente o DF conta com 33 RAs, possuindo pouco mais de três milhões de habitantes, totalizando 377.622 matrículas no ensino fundamental em 2018 (IBGE, 2019). É o 5º melhor IDEB dos anos finais do ensino fundamental de todo o país (INEP, 2019). Dados do IBGE demonstram ainda que o DF é uma das unidades federativas com as menores taxas de analfabetismo proporcional (3,1%), e o 1º lugar no rendimento nominal mensal domiciliar per capita de 2019 (R\$ 2.686,00). A proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo no DF é de 53,48%, segundo dados do PNUD/2010. A remuneração média dos docentes da educação básica no Distrito Federal, para o ano de 2016, foi computada em R\$ 7.067,36, segundo dados do INEP.

Dados do SAEB/ANA (2016) demonstram que 73,3% dos docentes da unidade da federação possuem a formação considerada adequada. As provas de proficiência em língua portuguesa, englobando leitura e escrita, e em matemática demonstraram que os alunos do Distrito Federal têm média acima das proficiências médias regional e nacional.

A exemplo das demais unidades federativas, Alagoas, Amapá, Santa Catarina e Distrito Federal recebem recursos federais, em caráter suplementar, para a execução do PDDE, e possuem Associações de Pais e Mestres ou Conselhos Escolares compondo suas Unidades Executoras para o devido acompanhamento do Programa. O Gráfico 4 demonstra os valores repassados em função do PDDE e Ações Agregadas para cada estado citado em 2019.

**Gráfico 4. Valores do PDDE e Ações Agregadas em 2019.**

Fonte: Elaborado pela autora, com dados de SIGEF/FNDE.

### 3. METODOLOGIA

Este capítulo tem o intuito de revelar os métodos, técnicas e procedimentos utilizados para responder ao problema de pesquisa apresentado: “As comunidades escolares no estado de Alagoas e no Distrito Federal desempenham o controle social e a transparência fiscal na execução do PDDE, por meio de suas Associações de Pais e Mestres ou Conselhos Escolares?”.

#### 3.1. Tipo de pesquisa

Vergara (2016) afirma que há várias taxionomias de tipos de pesquisa, propondo dois critérios: (i) quanto aos fins da pesquisa; (ii) quanto aos meios de investigação.

Em relação aos fins da pesquisa, Gil (2017) afirma que a pesquisa pode ser classificada como descritiva quando o propósito for descrever características de determinada população ou fenômeno. Nesse sentido, esta investigação se enquadra como descritiva, pois caracteriza as percepções e a atuação das comunidades escolares do estado de Alagoas e do Distrito Federal, quanto ao controle social e à transparência fiscal na execução do PDDE.

Ainda quanto aos fins, a presente pesquisa se enquadra também como exploratória, pois como explica Vergara (2016) é aquela que ocorre em áreas em que ainda há pouco conhecimento. Embora o PDDE seja um programa educacional relativamente antigo e alvo de pesquisas, não foi verificada a existência de estudos quanto ao controle social e transparência fiscal, no âmbito das

Unidades Executoras, de acordo com o ponto de vista deste estudo. Além disso, a pesquisa pode ser classificada ainda como aplicada, pois há a possibilidade de aplicação prática para a solução de um problema claro e específico, indo ao encontro da afirmação de Vergara (2016) de que a pesquisa aplicada é fundamentalmente motivada pela necessidade de resolver problemas concretos.

Quanto aos meios de investigação, a pesquisa se caracteriza como pesquisa de campo, pois, conforme afirma Vergara (2016), é investigação empírica realizada no local onde ocorre um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo.

Marconi e Lakatos (2017) afirmam que a pesquisa de campo requer a realização de uma pesquisa bibliográfica prévia sobre o tema, para que seja estabelecido o estado da arte sobre a questão, abrangendo toda a bibliografia já publicada sobre o tema. Dessa forma, o trabalho se valeu ainda da pesquisa bibliográfica com base em material publicado em livros, dissertações, teses e artigos científicos.

Finalmente, ainda quanto aos meios de investigação, trata-se de pesquisa documental, pois como afirma Vergara (2016), compreende análise de documentos constantes no interior de órgãos públicos, consubstanciada no exame de resoluções, leis e normativos relativos ao processo de execução do PDDE.

Quanto à abordagem, de acordo com Gil (2017), a pesquisa pode ser considerada como quantitativa quando os dados são quantificados, com auxílio de instrumentos padronizados e neutros, recorrendo à linguagem matemática para descrever um fenômeno, sem a interferência direta do investigador. Já a abordagem qualitativa, conforme descreve Creswell (2010), é interpretativa, com o investigador envolvido em uma experiência intensiva com os participantes, abordando situações em profundidade.

Para a presente pesquisa o caminho escolhido foi o da abordagem mista, que combina a pesquisa quantitativa e qualitativa em uma mesma investigação. Para Creswell (2010), o uso combinado das abordagens quantitativa e qualitativa proporciona uma maior compreensão dos problemas de pesquisa, utilizando os pontos fortes de cada abordagem.

Portanto, foi realizada pesquisa do tipo quantitativa em relação à coleta de dados a partir das comunidades escolares de Alagoas e do Distrito Federal, com o auxílio de questionários eletrônicos enviados remotamente aos Conselhos Escolares e Associações de Pais e Mestres das escolas públicas. Já o aspecto qualitativo se deu com a coleta de dados junto aos especialistas em

PDDE, que conhecem e vivenciam os pormenores do programa diariamente, se valendo de entrevistas semiestruturadas.

### 3.2. Caracterização dos ambientes

Foram caracterizadas nesta seção as unidades federativas estudadas, bem como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, autarquia responsável por prestar assistência técnica e financeira ao PDDE.

#### a) Localidades estudadas

Para a realização desta pesquisa, o estado de Alagoas e o Distrito Federal foram selecionados como universo amostral, tendo em vista os indicadores coletados de fontes oficiais, dispostos na Tabela 2, que evidenciam a desigualdade educacional entre suas populações, apesar do número habitacional semelhante, visando estabelecer uma comparação entre as duas unidades da federação no que tange ao exercício do controle social e da transparência fiscal na execução do PDDE.

**Tabela 2 – Indicadores que evidenciam a desigualdade educacional entre Alagoas e Distrito Federal.**

<b>Indicadores</b>	<b>Alagoas</b>	<b>Distrito Federal</b>
IDEB (Ranking) – INEP/2019	17º	5º
Taxa de analfabetismo – IBGE/2019	17,2%	3,1%
Rendimento nominal – IBGE/2019	R\$ 731,00	R\$ 2.686,00
Proporção de jovens com Ensino Médio completo – PNUD/2010	25,86%	53,48%
Remuneração média dos docentes – INEP/2019	R\$ 2.986,00	R\$ 7.067,36
Taxa de docentes com formação adequada – INEP/2016	39,7%	73,3%

Fonte: Elaborado pela autora, com dados de IBGE, INEP e PNUD.

Já os estados do Amapá e de Santa Catarina foram selecionados para a aplicação prévia dos questionários que buscaram coletar os dados da pesquisa, visando a verificação de possíveis falhas nas perguntas, conforme preconizado por Marconi e Lakatos (2010). Tais estados possuem condições semelhantes com Alagoas e Distrito Federal no que diz respeito à desigualdade educacional entre si, conforme demonstram os indicadores da Tabela 3.

**Tabela 3 – Indicadores que evidenciam a desigualdade educacional entre Amapá e Santa Catarina.**

<b>Indicadores</b>	<b>Amapá</b>	<b>Santa Catarina</b>
IDEB (Ranking) – INEP/2019	27º	6º
Taxa de analfabetismo – IBGE/2019	6,1%	2,5%
Rendimento nominal – IBGE/2019	R\$ 880,00	R\$ 1.769,00
Proporção de jovens com Ensino Médio completo – PNUD/2010	17,80%	66,66%
Remuneração média dos docentes – INEP/2019	R\$ 1.815,71	R\$ 4.542,80
Taxa de docentes com formação adequada – INEP/2016	60%	64,5%

Fonte: Elaborado pela autora, com dados de IBGE, INEP e PNUD.

#### **b) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE**

O FNDE é autarquia federal, criada pela Lei nº 5.537/1968, responsável por disponibilizar recursos financeiros para manutenção e desenvolvimento do sistema educacional público do Brasil, abrangendo os níveis federal, estadual e municipal.

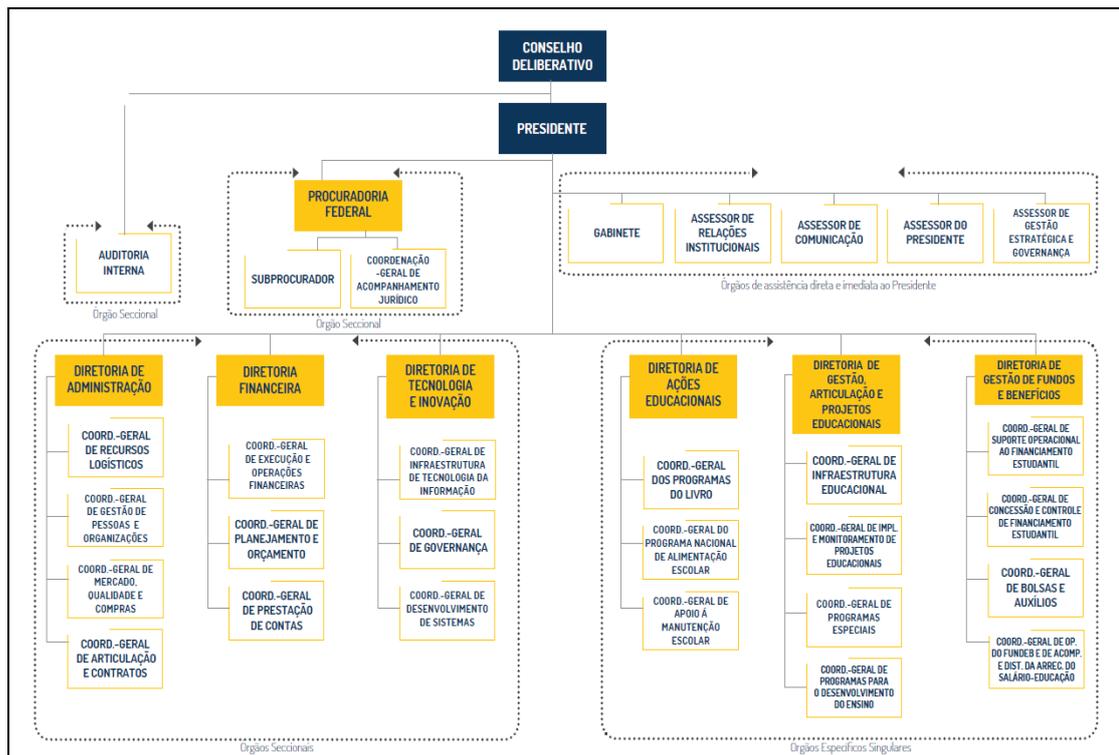
Com o objetivo de alcançar melhorias e garantir uma educação de qualidade para todos, o FNDE tem a incumbência de prestar assistência técnica e financeira aos 26 estados, 5.570 municípios e ao Distrito Federal. Os repasses financeiros são feitos em três categorias distintas: constitucionais, automáticos e voluntários (BRASIL, 2019).

Conforme relata Cruz (2012), o Ministério da Educação (MEC) é o órgão responsável pelo gerenciamento da execução das políticas educacionais do governo federal, visto que é competência da União a coordenação da Política Nacional de Educação, articulando os diferentes níveis e sistemas, conforme previsão legal.

Vinculado ao Ministério da Educação, e responsável pela execução de políticas educacionais desse Ministério, o FNDE abarca diversos projetos e programas, que o fazem ser uma referência na educação brasileira. Alguns exemplos são os programas: Alimentação Escolar, Livro Didático, Dinheiro Direto na Escola, Transporte do Escolar, Caminho da Escola, Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil, Brasil Carinhoso, além de diversas bolsas e auxílios concedidos a estudantes de todos os níveis da educação (BRASIL, 2019).

A estrutura orgânica do FNDE é apresentada pelo organograma oficial da instituição, disposto na Figura 4, baseado no Decreto nº 9.007/2017, o qual aprovou a nova estrutura regimental da Autarquia, e na Portaria FNDE nº 629/2017, que aprovou o Regimento Interno do Fundo, alterada pela Portaria FNDE nº 134/2018.

**Figura 4. Organograma do FNDE**



Fonte: Relatório de Gestão/FNDE, 2018.

A Autarquia conta ainda com canais de comunicação com o cidadão e partes interessadas ao repasse de recursos educacionais, como a Ouvidoria, Central de Atendimento ao Cidadão, Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), além do Atendimento Institucional. Os citados canais recebem, analisam e encaminham manifestações de qualquer cidadão aos setores competentes do FNDE, auxiliando no controle social e no acompanhamento da administração pública.

### 3.3. Participantes da pesquisa

Participaram desta pesquisa as comunidades escolares do estado de Alagoas e do Distrito Federal, além dos especialistas no Programa Dinheiro Direto na Escola, colaboradores do FNDE.

**a) Comunidades escolares do estado de Alagoas e do Distrito Federal**

Os recursos financeiros referentes ao PDDE são repassados às Unidades Executoras - UEx, compostas pelas comunidades escolares, normalmente traduzidas em Associações de Pais e Mestres ou Conselhos Escolares, entidades de direito privado registradas em cartório e com estatuto constituído. Essas entidades são compostas por membros diretores, conselho deliberativo e conselho fiscal, eleitos em assembleias gerais para mandatos de dois anos.

Dessa forma, este estudo questionou os membros diretores dessas instituições, acerca da execução do PDDE, no âmbito do controle social e da transparência fiscal.

O universo amostral desta pesquisa é composto de 444 escolas do Distrito Federal, distribuídas entre suas Regiões Administrativas, beneficiárias dos repasses do PDDE em 2019, conforme demonstrado no Quadro 4. O ano de 2019 foi escolhido como recorte, tendo em vista ser uma realidade temporal próxima e um exercício financeiro fechado, com disposição completa dos dados relativos ao PDDE nos sistemas da Autarquia.

**Quadro 4. Escolas do Distrito Federal**

<b>Estado</b>	<b>Região Administrativa</b>	<b>Quantidade de UEx beneficiadas</b>
DF	Águas Claras	1
DF	Brazlândia	14
DF	Candangolândia	4
DF	Ceilândia	48
DF	Cruzeiro	10
DF	Fercal	2
DF	Gama	41
DF	Guará	10
DF	Itapoã	3
DF	Jardim Botânico	1
DF	Lago Norte	2
DF	Lago Sul	3
DF	Núcleo Bandeirante	5
DF	Paranoá	24
DF	Park Way	5
DF	Planaltina	33
DF	Plano Piloto	62
DF	Recanto das Emas	23
DF	Riacho Fundo I	6
DF	Riacho Fundo II	6
DF	Samambaia	36

DF	Santa Maria	23
DF	São Sebastião	18
DF	Sobradinho	28
DF	Taguatinga	33
DF	Varjão	1
DF	Vicente Pires	2
<b>TOTAL</b>		<b>444</b>

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Sistema de Ações Educacionais – SAE.

Compõem ainda o universo amostral as 1.855 unidades escolares do estado de Alagoas, distribuídas em seus 102 municípios, beneficiadas pelos recursos do PDDE no ano de 2019, conforme demonstrado no Quadro 5.

#### Quadro 5. Escolas de Alagoas

<b>Estado</b>	<b>Município</b>	<b>Quantidade de UEx beneficiadas</b>
AL	Água Branca	10
AL	Anadia	15
AL	Arapiraca	80
AL	Atalaia	23
AL	Barra de Santo Antônio	10
AL	Barra de São Miguel	5
AL	Batalha	20
AL	Belém	5
AL	Belo Monte	8
AL	Boca da Mata	11
AL	Branquinha	12
AL	Cacimbinhas	10
AL	Cajueiro	18
AL	Campestre	5
AL	Campo Alegre	22
AL	Campo Grande	4
AL	Canapi	30
AL	Capela	17
AL	Carneiros	7
AL	Chã Preta	7
AL	Coité do Noia	16
AL	Colônia Leopoldina	15
AL	Coqueiro Seco	7
AL	Coruripe	20
AL	Craíbas	26

AL	Delmiro Gouveia	29
AL	Dois Riachos	28
AL	Estrela de Alagoas	11
AL	Feira Grande	29
AL	Feliz Deserto	4
AL	Flexeiras	5
AL	Girau do Ponciano	126
AL	Ibateguara	20
AL	Igaci	18
AL	Igreja Nova	22
AL	Inhapi	7
AL	Jacaré dos Homens	5
AL	Jacuípe	8
AL	Japaratinga	8
AL	Jaramataia	7
AL	Jequiá da Praia	8
AL	Joaquim Gomes	19
AL	Jundiá	4
AL	Junqueiro	21
AL	Lagoa da Canoa	22
AL	Limoeiro de Anadia	28
AL	Maceió	127
AL	Major Isidoro	20
AL	Mar Vermelho	5
AL	Maragogi	29
AL	Maravilha	9
AL	Marechal Deodoro	21
AL	Maribondo	10
AL	Mata Grande	24
AL	Matriz de Camaragibe	9
AL	Messias	11
AL	Minador do Negrão	15
AL	Monteirópolis	11
AL	Murici	12
AL	Novo Lino	10
AL	Olho D'água das Flores	10
AL	Olho D'água do Casado	5
AL	Olho D'água Grande	12
AL	Olivença	14
AL	Ouro Branco	7
AL	Palestina	8

AL	Palmeira dos Índios	29
AL	Pão de Açúcar	29
AL	Pariconha	22
AL	Paripueira	5
AL	Passo de Camaragibe	15
AL	Paulo Jacinto	8
AL	Penedo	29
AL	Piaçabuçu	15
AL	Pilar	13
AL	Pindoba	1
AL	Piranhas	14
AL	Poço das Trincheiras	11
AL	Porto Calvo	16
AL	Porto de Pedras	10
AL	Porto Real do Colégio	13
AL	Quebrângulo	17
AL	Rio Largo	35
AL	Roteiro	9
AL	Santa Luzia do Norte	7
AL	Santana do Ipanema	28
AL	Santana do Mundaú	7
AL	São Brás	6
AL	São José da Laje	17
AL	São José da Tapera	27
AL	São Luís do Quintude	33
AL	São Miguel dos Campos	17
AL	São Miguel dos Milagres	11
AL	São Sebastião	30
AL	Satuba	12
AL	Senador Rui Palmeira	18
AL	Tanque D'arca	7
AL	Taquarana	22
AL	Teotônio Vilela	37
AL	Traipu	38
AL	União dos Palmares	25
AL	Viçosa	21
<b>TOTAL</b>		<b>1.855</b>

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Sistema de Ações Educacionais – SAE.

Com o objetivo de definir a amostra de respondentes dos questionários, utilizou-se o cálculo proposto por Gil (1999), por meio da Equação 1, utilizada para populações abaixo de

100.000 elementos. Como trata-se de um universo amostral de 2.299 instituições educacionais, utiliza-se procedimentos estatísticos para definição da amostra significativa do universo a ser estudado, levando-se em consideração uma margem de erro.

### **Equação 1: Definição da amostra**

$$n = \frac{\sigma^2 p \cdot q \cdot N}{e^2 (N-1) + \sigma^2 p \cdot q}$$

Onde:

n= representa o tamanho da amostra;

$\sigma^2$  é o nível de confiança escolhido, expresso em número de desvio padrão;

p = é a percentagem com a qual o fenômeno se verifica;

q = é a percentagem complementar;

N = o tamanho da população; e

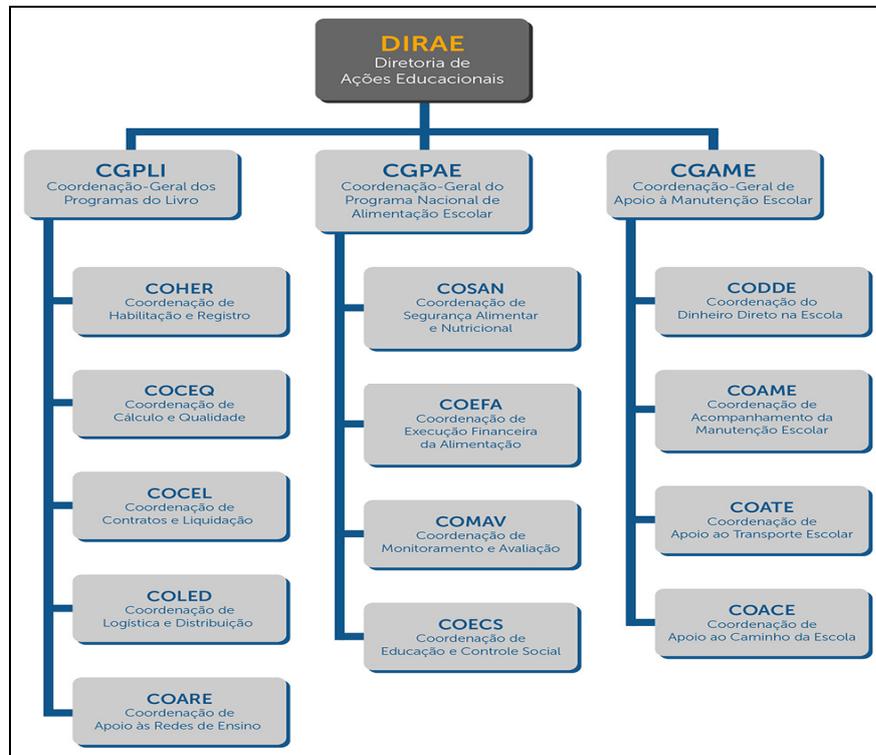
$e^2$  = é o erro máximo permitido.

Para definição do tamanho da amostra optou-se por trabalhar com um nível de confiança correspondente a aproximadamente 95% (dois desvios) e tolerando-se um erro de até 5%. Para o cálculo levou-se em consideração “p” e “q” como respectivamente 30% e 70% dos entrevistados. Assim, de acordo com a Equação 1, a quantidade mínima de indivíduos entrevistados deve ser de 293, já considerando ambas as unidades da federação estudadas.

#### **b) Especialistas da Coordenação Dinheiro Direto na Escola – CODDE**

A CODDE é unidade integrante da Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar (CGAME), vinculada à Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE) do FNDE, conforme demonstra a Figura 5.

**Figura 5. Organograma da DIRAE**



Fonte: <https://www.fn.de.gov.br>

Compete à CODDE, entre outras atribuições, elaborar as diretrizes e critérios de atendimento do PDDE, zelar pela qualidade da execução do programa, apoiar os agentes executores, no que se refere à formação e ao treinamento e emitir parecer técnico quanto à execução do PDDE (BRASIL, 2017).

Para cumprir todas as tarefas elencadas, a unidade conta com corpo funcional de 12 pessoas, dentre servidores efetivos e colaboradores temporários, sendo que 10 colaboradores estão engajados diretamente na execução do PDDE, e 2 na análise técnica de prestação de contas do programa.

### 3.4 Instrumentos de coleta de dados

De acordo com Creswell (2007), a escolha dos instrumentos de coleta de dados pelo pesquisador depende de seu objetivo, ou seja, especificar o tipo de informação a ser coletada antes do estudo ou permitir que esta surja dos participantes da pesquisa.

Para o estudo em questão, considerando seu aspecto de pesquisa de abordagem mista, foi utilizada, primeiramente, a pesquisa documental, levantando-se documentos relacionados ao tema da pesquisa, entre eles, Leis, Resoluções, Portarias e demais normas aplicadas ao PDDE. Ao mesmo tempo, realizou-se extensa pesquisa bibliográfica com base em material publicado em livros, dissertações, teses e artigos científicos, com o intuito de embasar a parte teórica do trabalho, disposta no capítulo 2.

Finalmente, foram utilizados outros dois instrumentos de coleta de dados: questionários e entrevistas semiestruturadas.

#### 3.4.1. Questionários

Visando identificar o conhecimento das comunidades escolares de Alagoas e do Distrito Federal acerca da gestão do PDDE e verificar a existência ou perspectiva de controle social e transparência fiscal quanto ao Programa, foram enviados questionários aos membros diretores dos Conselhos Escolares ou APMs das localidades citadas, por meio da plataforma *GoogleForms*. Os questionários foram produzidos pela pesquisadora, sendo abordados os seguintes temas, com perguntas fechadas, abertas e em Escala Likert:

- Noções de PDDE - descreveu o nível de conhecimento, a percepção dos respondentes quanto ao processo de descentralização e gestão do PDDE, e abarcou questões acerca do conhecimento das normas que regem o programa;
- Transparência fiscal - abordou a transparência fiscal, nível de conhecimento dos entrevistados, obstáculos e potencialidades para a transparência, instrumentos utilizados e informações disponibilizadas;
- Controle Social - levantou dados quanto ao entendimento e participação da comunidade escolar na realização do controle social voltado para o planejamento e aplicação dos recursos recebidos em virtude do PDDE, bem como as ações realizadas pela unidade escolar no intuito de intensificar o controle social.

As perguntas em Escala Likert, segundo Gil (2017), permitem medir as atitudes e conhecer o grau de conformidade do entrevistado com qualquer afirmação proposta, sendo totalmente útil para situações em que precisamos que o entrevistado expresse com detalhes a sua opinião. Foram utilizadas escalas graduadas com numeração de 1 a 5, de modo que o respondente expressasse seu conhecimento de determinado assunto, sua concordância com determinada afirmação, sua percepção de prática de determinados instrumentos, além de sua percepção de qualidade em relação ao enunciado da questão, sendo o número 1 o mais baixo da escala, demonstrando falta de conhecimento, discordância, inexistência ou péssima qualidade; o número 5 o mais elevado, demonstrando pleno conhecimento, concordância, existência ou ótima qualidade; e o número 3 considerado de opinião neutra. O Quadro 6 demonstra as categorias da Escala Likert utilizadas nesta pesquisa.

**Quadro 6. Categorias da Escala Likert utilizadas na pesquisa**

Quanto ao conhecimento de determinado assunto		Quanto à concordância de determinada afirmação		Quanto à percepção de qualidade		Quanto à percepção de prática de determinados instrumentos	
Escala	Numeração	Escala	Numeração	Escala	Numeração	Escala	Numeração
Não tenho nenhum conhecimento	1	Discordo totalmente	1	Péssimo	1	Inexistente	1
Conheço um pouco	2	Discordo em partes	2	Ruim	2	Pouco utilizado	2
Conheço	3	Não concordo, nem discordo	3	Regular	3	Utilizado às vezes	3
Conheço vários aspectos	4	Concordo em partes	4	Bom	4	Utilizado com certa frequência	4
Conheço totalmente	5	Concordo totalmente	5	Ótimo	5	Utilizado sempre	5

Fonte: Elaborado pela autora.

O questionário abarcou ainda algumas questões abertas, que segundo Marconi e Lakatos (2010), oferecem ao respondente maior liberdade para expressar sua opinião, contribuindo para resultados mais consistentes na pesquisa.

Marconi e Lakatos (2010) defendem a aplicação prévia do questionário em uma população teste, que deve guardar semelhanças com a população alvo. Assim, com o intuito de

validar as questões utilizadas no questionário e verificar possíveis falhas em sua aplicação, foi realizado um pré-teste com os dirigentes das APMs e Conselhos Escolares dos estados do Amapá e de Santa Catarina, por serem localidades com acentuada desigualdade educacional entre si, de forma semelhante aos estados alvos do estudo: Alagoas e Distrito Federal.

### **3.4.2. Entrevistas semiestruturadas**

Para uma possível proposição de melhorias no desenho do PDDE, no que tange ao exercício do controle social e da transparência fiscal, foram entrevistados os colaboradores da CODDE, após a coleta de dados quantitativos junto às comunidades escolares do estado de Alagoas e do Distrito Federal, se valendo de entrevistas semiestruturadas. Para isso, foi encaminhado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido Institucional contendo a solicitação da prática de entrevistas com os colaboradores da área, disposto no Apêndice A desta dissertação.

De acordo com Bardin (2016) a entrevista semiestruturada busca compreender os significados que os entrevistados atribuem à determinada questão, tendo em vista que se lida com uma fala relativamente espontânea.

A grande vantagem da utilização deste instrumento de coleta de dados, conforme afirmam Marconi e Lakatos (2010), é a possibilidade de o pesquisador inserir outras perguntas que permitam aprofundar o assunto durante a interação pesquisador/entrevistado, possibilitando atingir seu objetivo que é descrever o fenômeno estudado.

Dessa forma, para a realização da entrevista, estruturou-se um roteiro, produzido pela pesquisadora, possibilitando o diálogo com o pesquisado e alcançando o objetivo proposto. Foram abordados os seguintes temas:

- Noções gerais, controle social e transparência fiscal na execução do PDDE – visou conhecer o ponto de vista dos especialistas no programa, no que tange ao controle social e à transparência fiscal, abordando questões sobre pontos das normas reguladoras, ações executadas pela coordenação, comparação com aspectos de outros programas educacionais e com os dados colhidos por meio dos questionários enviados a Alagoas e ao Distrito Federal;

- Sugestões dos respondentes dos questionários – buscou levar ao conhecimento dos especialistas em PDDE as sugestões colhidas por meio da aplicação dos questionários nos estados alvo, visando encontrar melhorias para o desenho do programa.

### 3.5 Análises dos dados

Foi realizada análise de conteúdo de todo material colhido, tanto por questionários quanto por entrevistas, de acordo com o proposto por Bardin (2016), em três etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados e interpretação. A pré-análise refere-se à seleção do material e à definição dos procedimentos a serem seguidos. A exploração do material diz respeito à implementação destes procedimentos, configurando operações de categorização e codificação. O tratamento e a interpretação, por sua vez, referem-se à geração de inferências e dos resultados da investigação.

Adicionalmente, no intuito de analisar os dados colhidos por meio dos questionários encaminhados remotamente às comunidades escolares, foram utilizadas a estatística descritiva e a Análise de Frequência, verificando com que regularidade uma resposta se repete, sendo, geralmente, demonstrada através de valores quantitativos ou porcentagens gráficas.

Segundo Tavares (2007), na Análise de Frequência os dados agrupados podem ser resumidos em tabelas ou gráficos e, a partir desses, é possível realizar análises quantitativas e, em alguns casos, qualitativas quanto ao que se apurou do objeto estudado. Sendo assim, foi possível atender aos objetivos de identificar o conhecimento das comunidades escolares de Alagoas e do Distrito Federal acerca da gestão do PDDE e verificar a existência ou perspectiva de controle social e transparência fiscal quanto ao programa.

Já para analisar os dados colhidos por meio de entrevistas semiestruturadas e grupo focal com os especialistas da CODDE, visando atender o último objetivo específico proposto neste estudo, foi utilizado o passo a passo para análise de dados qualitativos proposto por Creswell (2007), descrito a seguir:

- i. **Organização e preparação dos dados:** nesta etapa, é realizada a transcrição das entrevistas e separação das anotações do pesquisador;
- ii. **Leitura completa dos dados:** aqui pretende-se obter uma visão geral das informações colhidas;

- iii. **Codificação dos dados:** organização do material em blocos ou seguimentos, rotulando as categorias;
- iv. **Definição dos temas ou categorias:** momento de utilizar a codificação para gerar pequeno número de temas ou categorias, exibindo múltiplas perspectivas dos indivíduos;
- v. **Interpretação do significado:** a etapa final consiste em extrair um significado dos dados colhidos.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo tem como objetivo expor os resultados da pesquisa de campo realizada, analisados com base no suporte teórico abordado em todo o trabalho. Buscou-se entender se comunidades escolares no estado de Alagoas e no Distrito Federal desempenham o controle social e a transparência fiscal na execução do PDDE por meio de suas Associações de Pais e Mestres ou Conselhos Escolares. O propósito deste capítulo é, ainda, em conjunto com os especialistas da Coordenação Dinheiro Direto na Escola propor melhorias ao desenho do PDDE, no que tange ao exercício do controle social e da transparência fiscal.

Na primeira etapa da coleta de dados, aplicou-se um teste prévio como forma de validação das perguntas dos questionários. Foram enviados 80 formulários a dirigentes das UEx do Amapá, e 80 a dirigentes das UEx de Santa Catarina, sendo obtidas 35 respostas no total. Os resultados do pré-teste apontaram que as questões presentes no questionário foram suficientes para atender os objetivos desta pesquisa.

A coleta de dados foi realizada nos estados alvo da pesquisa (Alagoas e Distrito Federal), no período de 10 de julho a 27 de agosto de 2020, utilizando o questionário disposto no Apêndice B, com 34 questões ao todo, distribuídas entre questões fechadas, abertas e em Escala Likert. Um total de 2.299 questionários foram enviados aos dirigentes das UEx, destes 306 foram respondidos, sendo 238 provenientes de Alagoas e 68 do Distrito Federal, atendendo ao proposto na Equação 1.

Para as entrevistas semiestruturadas, foi utilizado um roteiro de entrevista, reproduzido no Apêndice C, a fim de direcionar o diálogo da pesquisadora com o participante, de forma que as

respostas pudessem atingir o objetivo proposto em cada questão. Foram realizadas 11 perguntas abertas, complementadas pela pesquisadora quando necessário.

As entrevistas foram agendadas com antecedência, via *e-mail*, de acordo com a disponibilidade dos participantes. Foi possível realizar as entrevistas com 8 especialistas, do total de 12 que atuam na CODDE, tendo em vista gozo de férias e outros afastamentos legais de alguns colaboradores. Ocorreram no período de 24 de novembro a 22 de dezembro de 2020, e foram realizadas por vídeo conferência, por meio do aplicativo *Microsoft Teams*, tendo em vista a impossibilidade de encontros presenciais por conta da pandemia causada pelo COVID-19. No início de cada entrevista, a pesquisadora se apresentou e evidenciou os objetivos do estudo aos participantes. Foi solicitada autorização para gravação do encontro virtual, com a finalidade única de registro das informações, assegurando o sigilo de identificação dos participantes, como sugerem Marconi e Lakatos (2010).

Ao final da coleta de dados, as entrevistas foram transcritas, originando um total de 53 páginas de transcrição. Os nomes dos entrevistados não serão divulgados, sendo estes identificados apenas pela inicial E, de entrevistado, seguida dos números de 1 a 8. A Tabela 4 demonstra o resumo das entrevistas realizadas.

**Tabela 4. Entrevistas realizadas.**

<b>Participante</b>	<b>Data</b>	<b>Duração</b>	<b>Páginas geradas</b>
E1	22/12/2020	41 minutos	8
E2	08/12/2020	25 minutos	4
E3	04/12/2020	18 minutos	3
E4	09/12/2020	29 minutos	5
E5	24/11/2020	37 minutos	7
E6	27/11/2020	35 minutos	6
E7	03/12/2020	42 minutos	9
E8	24/11/2020	59 minutos	11
<b>TOTAL</b>		<b>4 horas e 46 minutos</b>	<b>53</b>

Fonte: Elaborado pela autora.

#### **4.1 Caracterização dos respondentes dos questionários enviados aos dirigentes das Unidades Executoras**

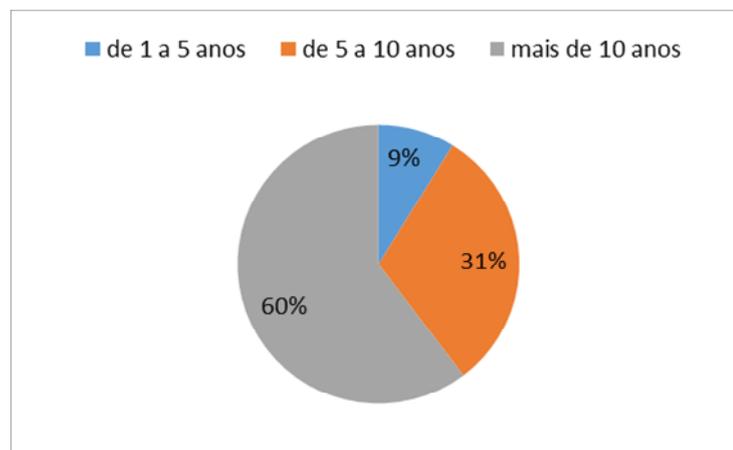
De acordo com os dados coletados, 86,7% dos entrevistados no Distrito Federal possui nível de formação em pós-graduação, e em Alagoas esse percentual ficou em 81,7%. Apenas 1

entrevistado do Distrito Federal não possuía formação de nível superior, contra 6 respondentes de Alagoas.

Quanto ao cargo ou função ocupados na escola, os dados demonstraram que a grande maioria dos dirigentes das UEx são também os diretores das escolas: 95,5% no DF e 67,7% em AL. Aqui cabe o questionamento: se os membros diretores são eleitos em assembleias gerais para mandatos de dois anos, por que a grande maioria deles são também os diretores das escolas e não outros membros dos Conselhos Escolares ou APMs?

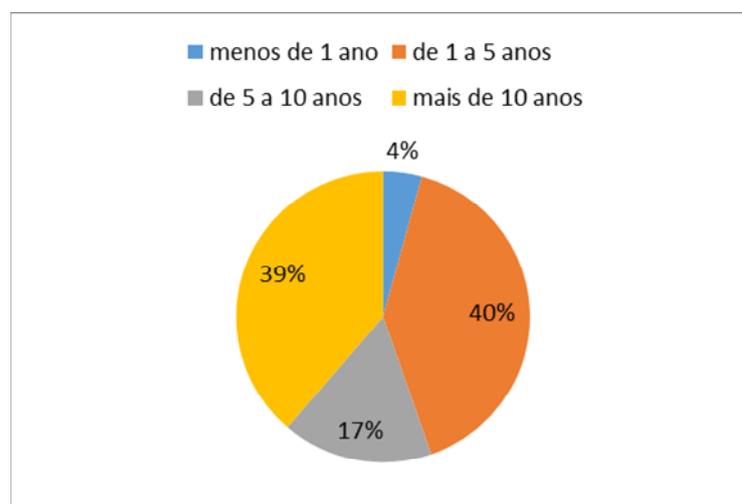
Nos gráficos 5 e 6, se apresenta a classificação dos entrevistados de acordo com o tempo que trabalham na instituição.

**Gráfico 5. Tempo que atua na instituição – Distrito Federal**



Fonte: Elaborado pela autora, com dados colhidos por meio dos questionários da pesquisa.

**Gráfico 6. Tempo que atua na instituição – Alagoas**



Fonte: Elaborado pela autora, com dados colhidos por meio dos questionários da pesquisa.

O tempo de atuação dos dirigentes das UEx junto às instituições escolares demonstra que grande parte desses colaboradores teve a oportunidade de acompanhar vários ciclos de gestão do PDDE, englobando o recebimento dos recursos e o processo de prestação de contas, já que 60% dos gestores no DF e 39% dos gestores em AL atuam nas escolas há mais de 10 anos.

#### **4.2 Conhecimento das comunidades escolares de Alagoas e do Distrito Federal acerca da gestão do PDDE**

Este tópico do questionário teve como objetivo levantar o conhecimento dos dirigentes das Unidades Executoras de Alagoas e do Distrito Federal sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola, além de aferir a contribuição do PDDE para os objetivos a que ele se propõe a atender, abordando questões relacionadas à utilização dos recursos financeiros, ao planejamento para a execução do programa, bem como aos procedimentos para a realização da prestação de contas, podendo demonstrar indícios da existência, ou não, do controle social na gestão dos recursos.

Assim, questionou-se aos entrevistados acerca de sua percepção quanto ao seu próprio conhecimento das etapas de execução do PDDE e da contribuição do programa para as escolas pesquisadas.

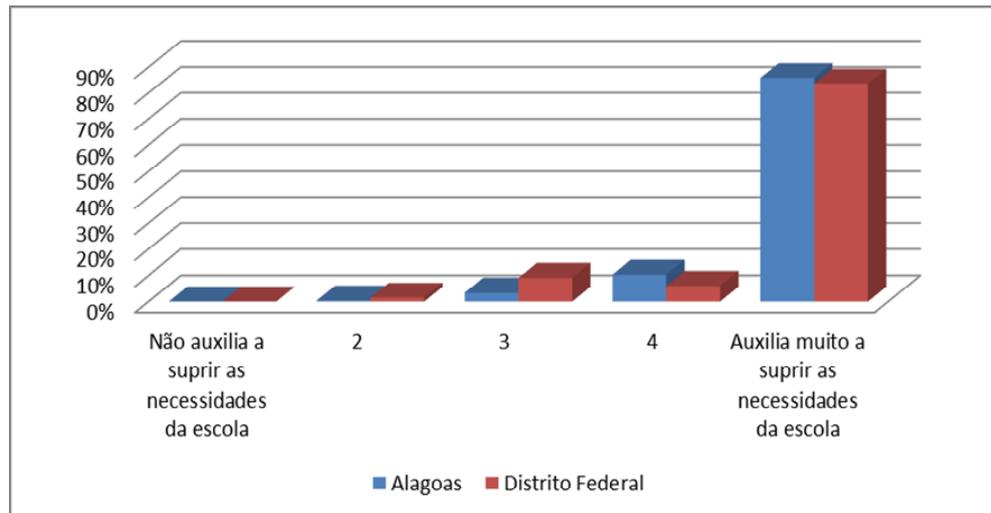
Em relação a onde utilizar os recursos financeiros recebidos, 59,7% dos gestores do DF afirmaram que conhecem todas as possibilidades de emprego dos recursos, enquanto esse percentual fica em 66,5% em Alagoas. Apenas um respondente em ambas as unidades federativas afirmou que não sabe onde utilizar esses recursos.

Quanto ao planejamento para a utilização dos recursos do PDDE, 58,2% dos membros diretores das UEx do DF afirmam conhecer totalmente o processo, quase o mesmo percentual de Alagoas: 58,4%. Já quanto ao procedimento de prestação de contas do programa, no DF 73,5% afirmam que sabem realizá-lo perfeitamente, ao mesmo tempo que em AL 64,8% dos diretores fazem a mesma afirmação.

De modo geral, as respostas abordadas demonstram conhecimento dos gestores acerca das etapas que compõem a gestão do PDDE, pois a maioria dos participantes manteve sua classificação de conhecimento como ótimo. Tal situação pode ser justificada pelo tempo de atuação dos respondentes junto às instituições de ensino, que em grande parte excede 10 anos de trabalho, possibilitando grande experiência na área.

Após abordar o nível de conhecimento sobre o PDDE apresentado pelas comunidades escolares, solicitou-se que os entrevistados classificassem sua percepção quanto à importância desse programa para suas instituições. As respostas estão demonstradas no Gráfico 7.

**Gráfico 7. Avaliação da importância do PDDE para as escolas**



Fonte: Elaborado pela autora, com dados colhidos por meio dos questionários da pesquisa.

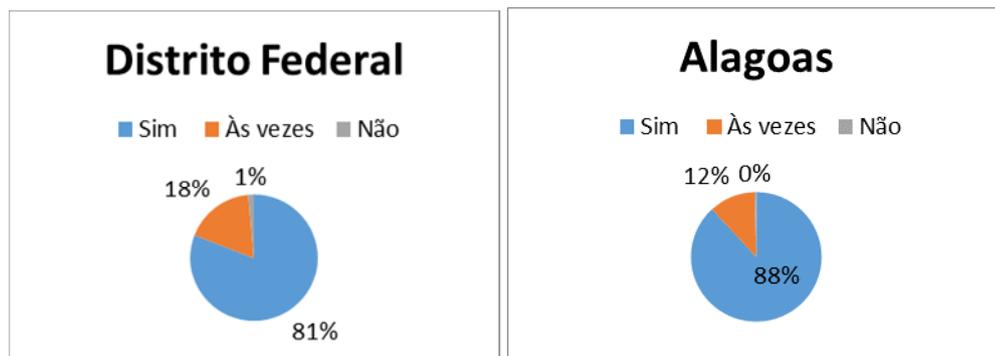
Percebe-se que a maioria das respostas auferidas, ou seja, 83,6% dos entrevistados no DF, e 85,8% dos entrevistados em AL classificou que o PDDE auxilia muito as escolas a suprirem suas necessidades de infraestrutura física e pedagógica, atendendo satisfatoriamente ao objetivo do programa.

Outro objetivo do PDDE é fortalecer a participação social e a autogestão escolar, visando privilegiar a autonomia das escolas e o controle social (BRASIL, 2013). Sendo assim, questionou-se aos diretores se o programa atendia a essas proposições. Para 68,3% dos membros de Alagoas o PDDE contribui para fortalecer a participação social e a autogestão escolar, e 92,3% acham que o programa amplia a autonomia e a responsabilidade da comunidade escolar. No Distrito Federal, 57,4% afirmam que há o fortalecimento da participação social e da autogestão escolar, enquanto 94% dos respondentes acreditam na ampliação da autonomia e da responsabilidade da comunidade escolar.

A participação da comunidade escolar na execução do PDDE é de extrema importância. Santos e Silva (2016) afirmam que o conselho escolar é um mecanismo favorável à existência do controle social no âmbito da escola pública. Assim, foi perguntado se a comunidade escolar das

escolas participantes da pesquisa é convidada a participar de reuniões para planejar e elaborar os orçamentos relativos ao PDDE, conforme preceitua a norma do programa. Os Gráficos 8 e 9 reproduzem as respostas dos participantes do Distrito Federal e de Alagoas, respectivamente.

**Gráficos 8 e 9. Comunidade escolar é convidada a participar de reuniões para planejar e elaborar os orçamentos relativos ao PDDE?**



Fonte: Elaborado pela autora, com dados colhidos por meio dos questionários da pesquisa.

A análise dos gráficos permite concluir que a maioria dos gestores afirma que a comunidade escolar é convidada a participar das reuniões, tanto no DF quanto em AL. É importante ressaltar que a escola não deve apenas fazer o convite à toda a comunidade escolar para participar das reuniões, mas também monitorar e incentivar tal participação de todos os membros (pais, alunos, professores, funcionários).

Quanto ao resultado de tais reuniões, 77,6% dos respondentes do DF, e 75,3% dos respondentes de AL afirmam que são divulgados em local de fácil acesso e visibilidade, de modo a demonstrar as aquisições e contratações que se pretendem realizar com os repasses do PDDE, possibilitando o acompanhamento das decisões, atendendo aos preceitos do artigo 26, inciso III, alínea “c”, da Resolução CD/FNDE nº 10/2013.

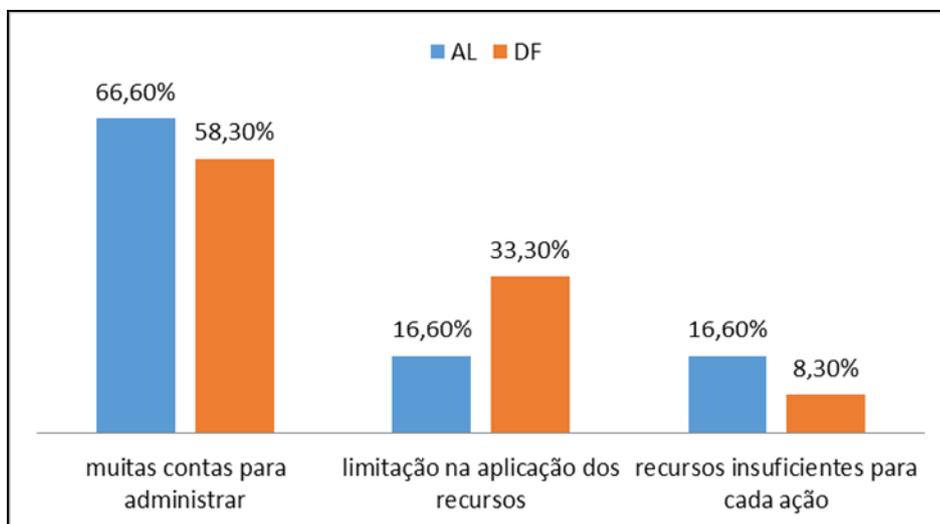
A última questão sobre noções do PDDE abordou o fato do programa englobar diversas ações que objetivam realizar a manutenção e a melhoria da infraestrutura física dos estabelecimentos escolares, da mesma forma preconizada pelo PDDE, mas para um público alvo mais específico, as chamadas Ações Agregadas. Classificadas em três grandes grupos - PDDE-Educação Integral; PDDE-Estrutura e PDDE-Qualidade – e subdivididas em outras ações com

fins específicos, são programas educacionais do Ministério da Educação, com normatização própria, mas executadas pelo FNDE sob o mesmo modelo operacional do PDDE.

Foi questionado se esse agrupamento dificulta a utilização e a prestação de contas dos recursos financeiros. Para 58,8% dos diretores do DF e para 70,3% dos diretores de AL o englobamento das ações ao PDDE dificulta a utilização e a prestação de contas dos recursos financeiros.

Os respondentes que consideraram que o englobamento das Ações Agregadas ao PDDE dificulta a execução e a prestação de contas do programa ainda complementaram a resposta subjetivamente. Os dados referentes foram organizados, codificados em blocos, e finalmente foram definidas categorias principais com as respostas que mais apareceram traduzindo os principais fatores que dificultam a execução e a prestação de contas do PDDE e Ações Agregadas, sendo eles: muitas contas para administrar; limitação na aplicação dos recursos; e recursos insuficientes para cada ação. As categorias estão demonstradas no Gráfico 10.

**Gráfico 10. Razões que dificultam a execução e prestação de contas do PDDE – Ações Agregadas**



Fonte: Elaborado pela autora, com dados colhidos por meio dos questionários da pesquisa.

É perceptível que o principal entrave para a execução e para a prestação de contas do PDDE e suas Ações Agregadas (Educação Integral, Estrutura e Qualidade) é o fato de que os gestores se deparam com várias contas para administrar. Outras razões demonstradas foram a

limitação na aplicação dos recursos de cada ação (os recursos ficam engessados, apenas podendo ser utilizados com critérios específicos), e recursos insuficientes para cada ação agregada.

As respostas às perguntas dos questionários acerca do conhecimento das comunidades escolares de Alagoas e do Distrito Federal sobre gestão do PDDE evidenciam semelhanças entre essas unidades da federação, no que tange à utilização correta dos recursos, como planejar a execução e como prestar contas do programa. Além disso, evidenciou-se ainda posicionamentos semelhantes quanto à importância e contribuição do PDDE às escolas beneficiadas e ao fomento da autonomia da comunidade escolar.

A análise de frequência demonstrou ainda semelhanças entre as escolas de Alagoas e do Distrito Federal no que concerne à convocação dos membros das comunidades escolares para participação das reuniões do PDDE e à divulgação dos resultados dessas reuniões. Respostas semelhantes foram encontradas também para a dificuldade na utilização e prestação de contas trazida pelo englobamento das Ações Agregadas ao PDDE.

#### **4.3 Transparência Fiscal praticada pelas comunidades escolares de Alagoas e do Distrito Federal no PDDE**

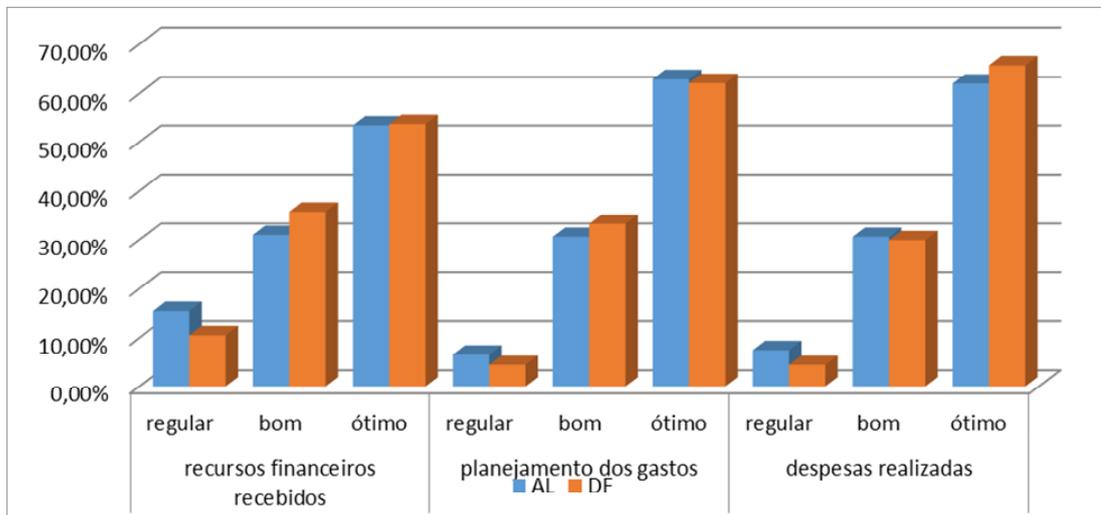
Quanto ao tema Transparência Fiscal, inicialmente, foi apresentado seu conceito definido por Loureiro, Teixeira e Prado (2008), que afirmam que transparência está associada à divulgação de informações por parte dos governos para atores internos e externos e sua consequente utilização como instrumento de responsabilização dos agentes públicos quando estes adotam algum procedimento inadequado ao bom uso dos recursos, e de Kim e colaboradores (2005) que dizem que transparência significa que a informação deve ser completa, de fácil entendimento, acessível, comparável com períodos anteriores, sem viés, e deve, ainda, atentar para os diversos meios em que é possível promover a ampla divulgação da gestão pública.

Então, foi levantado o conhecimento dos diretores dos Conselhos Escolares quanto aos conceitos apresentados. Os resultados demonstraram que 76,5% dos respondentes do DF e 73,1% dos respondentes de AL, afirmaram conhecer a transparência fiscal na administração pública. Além disso, 97% no DF e 94,9% em AL afirmaram que sua escola possui um bom nível de transparência no que se refere à utilização dos recursos do PDDE.

Filho *et. al.* (2018) afirmam que uma gestão transparente disponibiliza dados sobre as ações adotadas e resultados observados, de modo a demonstrar a sua atuação e permitir a participação da sociedade em geral.

Dessa forma, considerando o conceito apresentado, a próxima pergunta do questionário visava avaliar a percepção dos entrevistados quanto à divulgação de informações por parte de cada escola no que diz respeito aos recursos financeiros recebidos por meio do PDDE, ao planejamento dos gastos correspondentes e às despesas efetivamente realizadas. As respostas de ambas as unidades da federação estão demonstradas no Gráfico 11.

**Gráfico 11. Divulgação de informações no que diz respeito à Gestão do PDDE**



Fonte: Elaborado pela autora, com dados colhidos por meio dos questionários da pesquisa.

A análise gráfica permite inferir que tanto Alagoas quanto o Distrito Federal possuem um ótimo nível de transparência no que se refere à divulgação das informações fiscais da execução do PDDE dentre as escolas pesquisadas.

Bairral, Silva e Alves (2015), afirmam que a transparência no setor público deve abordar variados instrumentos de divulgação das informações fiscais, de forma que atinja o público interessado.

Para as instituições pesquisadas, perguntou-se quais os meios utilizados para a divulgação dos resultados da gestão financeira do PDDE. Os dados colhidos demonstraram que tanto em Alagoas quanto no Distrito Federal, a forma mais utilizada é a divulgação por meios impressos

(Ata de reunião, cartazes, murais), seguida da divulgação por meios presenciais (reuniões periódicas com a comunidade escolar, eventos da escola).

A divulgação das informações fiscais por meios eletrônicos (site da escola ou do município, e-mails para cidadãos cadastrados, sistemas informatizados) é pouco utilizada. 43,1% dos respondentes do DF e 34,8% dos respondentes de AL afirmam que as escolas quase nunca utilizam a internet para a divulgação das informações, o que pode ser um indício de pouca eficiência na efetivação da transparência em decorrência da realidade atual, tendo em vista que os meios eletrônicos se destacam por permitir fácil acesso às informações, fornecimento mais eficiente de serviços e melhoria na comunicação governamental (JUSTICE *et. al.*, 2006).

A última pergunta quanto à transparência fiscal abordou outra questão acerca da divulgação das informações do PDDE. As respostas demonstraram que 89,7% dos gestores de Alagoas e 86,4% dos gestores do Distrito Federal consideram que as informações são repassadas de forma clara, precisa, completa e de fácil entendimento para todos, da maneira preconizada por Kim e colaboradores (2005).

Os dados analisados demonstraram indícios de ótima qualidade no que se refere à transparência fiscal na execução dos recursos do programa, sendo que as informações fiscais são divulgadas de forma clara, precisa, completa e de fácil entendimento para todos, por meios impressos e/ou presenciais, tanto nas escolas de Alagoas, quanto nas escolas do Distrito Federal.

#### **4.4 Controle Social praticado pelas comunidades escolares de Alagoas e do Distrito Federal no PDDE**

Este subtópico teve como objetivo analisar a existência e a qualidade do controle social no que se refere à execução do PDDE nas escolas de Alagoas e do Distrito Federal.

Na primeira parte, foi apresentado o conceito de Controle Social definido por Costa (2013), que afirma ser a participação ativa e dialogada dos cidadãos, em conjunto com o Estado, na formulação, execução e monitoramento das políticas públicas, e ainda de Fung e Wright (2003) que dizem que o Controle Social é exercido por indivíduos com conhecimento relevante no assunto-alvo e que vivenciam na prática os temas das decisões. Assim, a primeira questão objetivou levantar o conhecimento das comunidades escolares quanto aos conceitos apresentados.

Os dados demonstraram que 76,2% dos gestores de Alagoas, e 72,8% dos gestores do Distrito Federal afirmaram que possuem um bom nível de conhecimento sobre o tema. Ainda

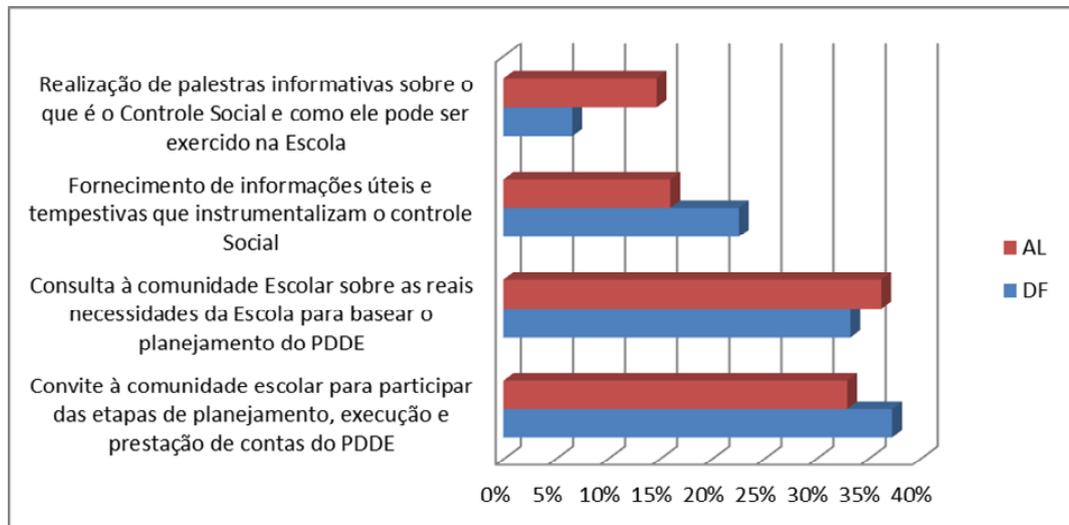
nesta seara, 80,3% dos respondentes do DF e 83,4% dos respondentes de AL, afirmaram que há um bom controle social exercido em sua escola, por meio do Conselho Escolar ou Associação de Pais e Mestres, na execução do PDDE.

Adrião e Peroni (2007) afirmam que a Unidade Executora é um órgão de representação de pais, professores, funcionários da escola e da comunidade em geral, possuindo autonomia para exercer direitos e contrair obrigações com os recursos recebidos do PDDE. Assim, foi questionado acerca da composição dos Conselhos Escolares ou Associações de Pais e Mestres das escolas pesquisadas. Para 84,4% das escolas do Distrito Federal e 89,6% das escolas de Alagoas, a composição inclui representantes de toda a comunidade escolar (inclusive alunos). Além disso, para 92,3% dos gestores do DF e 93,3% dos gestores de AL, essa composição é paritária, ou seja, possui o mesmo número de pessoas entre funcionários (incluindo professores) e não-funcionários das escolas.

Para que a escola possa executar seu orçamento de forma legal, como também prestar contas dos recursos utilizados, é fundamental que todos aqueles que tenham a responsabilidade de acompanhar ou fiscalizar a gestão orçamentária das verbas públicas conheçam o conjunto de procedimentos estabelecidos por lei (DOURADO *et. al.*, 2006). Então, é imprescindível que os conselheiros escolares recebam capacitação no assunto, como cursos e participação em seminários, para exercer sua função, contudo, 56,1% dos respondentes do DF, e 52,4% de AL, afirmam que os membros das comunidades escolares não recebem nenhum tipo de capacitação.

Ainda assim, mesmo dentre a parcela que efetivamente recebe essa instrução, no DF 43,8% afirmam que a qualidade dessas capacitações é regular, e em AL 47,3% afirmam que a qualidade é apenas boa.

Visando complementar as informações colhidas quanto ao exercício do controle social, perguntou-se aos diretores entrevistados qual sua percepção quanto à ocorrência de medidas tomadas pelas escolas para possibilitar o controle social do PDDE. Os dados encontram-se consignado no Gráfico 12.

**Gráfico 12. Medidas tomadas por sua escola para possibilitar o controle social do PDDE**

Fonte: Elaborado pela autora, com dados colhidos por meio dos questionários da pesquisa.

A análise gráfica permite inferir que as medidas tomadas com maior frequência, tanto em Alagoas como no Distrito Federal, são o convite à comunidade escolar para participar das etapas de planejamento, execução e prestação de contas do PDDE, e a consulta à comunidade Escolar sobre as reais necessidades da escola para basear o planejamento do PDDE.

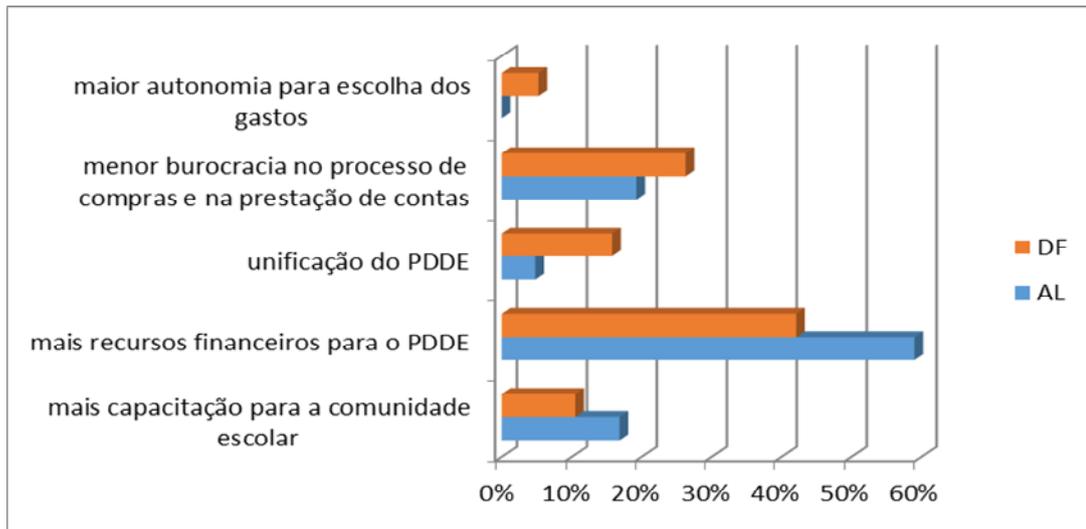
Por fim, os respondentes apresentaram sugestões de melhorias para o programa em uma resposta subjetiva. Os dados referentes foram organizados, codificados em blocos, e finalmente foram definidas categorias com as respostas que mais apareceram traduzindo as principais sugestões de melhorias para o PDDE, sendo elas: aumentar o valor financeiro do repasse do PDDE, diminuir a burocracia para o processo de compra e de prestação de contas do programa, mais capacitação para a comunidade escolar atuar na execução, unificação do programa, deixando de lado as ações agregadas, e uma maior autonomia para a escolha dos gastos. As categorias estão demonstradas no Gráfico 13.

Destaca-se, entre as respostas analisadas, sugestão de um gestor de Alagoas solicitando capacitação técnica acerca do PDDE, transcrita a seguir: “*Seria muito bom, que depois que essa pandemia passar, vocês marquem um momento com técnicos de secretaria de educação, que estão a frente desse Programa e representantes de escolas para falar mais sobre o assunto*”. (Sic)

Outro destaque é a sugestão de um diretor do Distrito Federal: “*Simplificar o processo de execução, dando liberdade aos gestores de utilizar os recursos sem muita burocracia; simplificar*”

*o processo de prestação de contas através de formulários via sistema e inserção de documentos anexos diretamente pela escola através do Conselho Escolar”.* (Sic)

**Gráfico 13. Sugestões de melhorias para o PDDE**



Fonte: Elaborado pela autora, com dados colhidos por meio dos questionários da pesquisa.

Fica demonstrado após a análise de frequência dos dados colhidos que o conhecimento das comunidades escolares quanto ao PDDE, bem como os resultados relativos à transparência fiscal existentes nas unidades de ensino pesquisadas refletem no controle social exercido em função da execução do programa, já que ambas as unidades da federação afirmam possuir bom nível de conhecimento sobre o tema e exercer o devido controle social em suas escolas.

Quanto à composição dos Conselhos Escolares ou Associações de Pais e Mestres, tanto Alagoas, quanto Distrito Federal afirmam que as UEx incluem representantes de toda a comunidade escolar e que essa composição é paritária, mesmo com os dados demonstrando pouca participação de pais, alunos e funcionários em cargos de dirigentes dessas UEx.

Em relação às capacitações sobre o PDDE, a análise dos dados demonstra um ponto sensível: as ações e projetos não são suficientes para abarcar todos os beneficiários do programa, bem como a qualidade dessas ações é tida como regular ou boa em Alagoas e no Distrito Federal.

De modo geral, os dados colhidos por meio dos questionários aplicados permitem inferir que mesmo diante das desigualdades educacionais evidenciadas pelos indicadores obtidos de fontes oficiais entre as duas unidades da federação pesquisadas, o conhecimento das comunidades

escolares de Alagoas e do Distrito Federal acerca da gestão do PDDE, bem como o exercício do controle social e da transparência fiscal relativos ao programa não é díspar. Ambos possuem um bom conhecimento acerca da gestão do programa e desempenham devidamente o controle social e a transparência fiscal na execução do PDDE.

#### **4.5 Caracterização dos participantes das entrevistas realizadas com os colaboradores da CODDE.**

Para participar desta fase da pesquisa, foram convidados, por e-mail, os 12 colaboradores atuantes junto à CODDE. Contudo, mesmo após várias tentativas de contato, foi possível entrevistar apenas 8 dos especialistas, conforme disposto na Tabela 4.

Quase a metade dos entrevistados (47%) realiza atividades referentes à execução do PDDE, como repasse de recursos do programa, empenhos, pagamentos, resolução de demandas dos sistemas informatizados, além de atendimento aos dirigentes das UEx beneficiadas.

De acordo com as entrevistas realizadas, 50% dos colaboradores possuem nível de formação em pós-graduação e atuam na CODDE há mais de 10 anos, possuindo vasta experiência na área.

#### **4.6 Percepção acerca do controle social e da transparência fiscal na execução do PDDE**

O PDDE é baseado no princípio de descentralização da execução dos recursos e no reforço ao exercício da cidadania. Para Melo Júnior (2016), no programa, o ente público tira parte da sua responsabilidade e coloca o cidadão, ente da iniciativa privada, como corresponsável pela manutenção da unidade escolar. Assim, é de extrema importância o exercício do controle social e da transparência fiscal para uma execução satisfatória dos recursos financeiros.

Cabe ao cidadão exigir a divulgação dos dados fiscais por parte da administração pública e, mais importante, utilizá-los como instrumento para efetivação de seu poder de exercer o controle social sobre os atos públicos (BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015).

Para os especialistas da CODDE, o controle social e a transparência fiscal são realizados satisfatoriamente por meio dos membros dos Conselhos Escolares ou Associações de Pais e Mestres. O entrevistado identificado por E6 demonstrou isso em seu relato: *“de um tempo para cá, teve uma melhora muito grande. Acredito que o controle social seja efetivo, pois recebemos*

*muitas ligações de vários municípios com muitas dúvidas sobre compras, prestação de contas, então é visível o interesse da comunidade na execução do programa”.*

Essa percepção é compartilhada por E8, que afirmou: *“O controle social no PDDE é bastante ativo e existe transparência fiscal. A UEx é composta de membros da comunidade escolar que participam de todo o processo, desde a execução até a prestação de contas. Percebemos pelos e-mails e ligações de membros da comunidade escolar, questionando sobre pontos da execução do PDDE. São participativos.*

*Tive oportunidade de viajar algumas vezes para fazer monitoramento in loco, e em relação ao PDDE pude ver a organização das UEx quanto às Atas de Reunião, documentos de compras organizados, o que demonstra a transparência fiscal na utilização dos recursos”.*

O controle social e a autonomia de gestão também são incentivados nas normas que regem o PDDE. A Resolução CD/FNDE nº 10/2013, que dispõe sobre os critérios de repasse e execução do programa, estabelece em seu artigo 10 que cabe à UEx exercer plenamente autonomia de gestão do PDDE, assegurando à comunidade escolar participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa.

Para 62% dos entrevistados, as comunidades escolares participam ativamente das decisões sobre a execução do PDDE. Para o E5 *“a comunidade é bem participativa, o que falta é um maior envolvimento de pais e dos próprios alunos. O núcleo de direção acaba tomando a frente, mas a comunidade sempre é convidada a participar”.*

Alguns relatos evidenciaram que, apesar da comunidade escolar ser participativa no geral, alguns membros nem sempre se fazem presentes, o que fica evidenciado no comentário do E1: *“Na maioria dos locais que fui pessoalmente, pude ver a participação efetiva. O PDDE funcionando com a aplicação correta, mas em alguns locais o gestor (diretor) toma para si a escola e centraliza todas as funções. É uma questão de passividade dos membros da comunidade escolar, mas são poucos os casos”.*

De acordo com Adrião e Peroni (2007), o PDDE instituiu a criação de órgãos colegiados em que todos os segmentos envolvidos nos processos educativos estivessem representados: alunos, pais de alunos, professores e funcionários das escolas. Os órgãos colegiados são, portanto, depositários das expectativas em torno da democratização da gestão, pois os processos eletivos para sua composição e a possibilidade de se instituírem como órgãos gestores

efetivamente responsáveis pelas decisões mais relevantes para a escola potencialmente fazem de tais órgãos instrumentos de ampliação da participação e de exercício de autonomia.

Para Santos e Silva (2016), o controle social é fortalecido com conselhos escolares de representação paritária, que mantenham um diálogo permanente com a sociedade civil e tomem decisões coletivas, vivenciando práticas democráticas.

Os dados colhidos por meio dos questionários aplicados demonstraram, contudo, que a grande maioria dos presidentes das UEx são também os diretores das escolas: 95,5% no DF e 67,7% em AL. Então, se estes presidentes são eleitos em assembleias gerais para mandatos de dois anos, por que a grande maioria deles são também os diretores das escolas e não outros membros dos Conselhos Escolares ou APMs?

E5 explica que *“o estatuto interno da UEx que define quem será o presidente, via de regra é o diretor da escola ou o tesoureiro. Acho aconselhável que o presidente seja o diretor mesmo, ou um tesoureiro, pois acredito que é uma responsabilidade muito grande para um pai de aluno ou outro membro da sociedade. Muitas vezes, a escola fica órfã desse pai de aluno, pois vai depender dele para operar o cartão do PDDE, resolver pendências em banco ou comprar os itens escolhidos”*.

Para E6 a ausência de pais de alunos, alunos, funcionários ou outros membros da comunidade escolar em cargos de presidência das UEx se deve ao receio de administrar recursos financeiros públicos. Ele comentou: *“Acho que por ser um uso de recurso público há um certo medo na participação de pais e alunos. Os diretores já estão mais acostumados a lidar com isso. É menos o caso de os diretores quererem centralizar a execução, por querer ter domínio do processo. No PDDE tem mais a ver com o medo de executar recurso público”*.

Há, ainda, a ausência de motivação e incentivo para a participação desses membros nos cargos de direção. Para E8 *“essas pessoas que compõem a UEx não recebem nada por isso. Na minha opinião, isso deve ter alguma influência na falta de motivação na participação de pais de alunos e membros da sociedade. Além disso, há a falta de tempo para participar.*

*Percebo ainda que há certa interferência política, principalmente em cidades pequenas do interior. Normalmente quando um prefeito assume, coloca seu pessoal dentro da administração e até das escolas. Quando troca a gestão, troca-se todo o pessoal, sendo que esses que estão saindo, se não forem do mesmo partido ou aliado, não passam o conhecimento sobre a*

*execução e prestação de contas do PDDE para quem está chegando. Eles têm dificuldades em deixar a política de lado e pensar no bem maior que seria o interesse da comunidade escolar”.*

Segundo Abranches (2006), não é tarefa fácil fortalecer os conselhos escolares nem garantir oportunidades para que todos os membros da comunidade escolar tenham voz. Para o autor, a visão homogênea de decisão está enraizada na história de nossa sociedade estabelecendo a relação de poder dos dirigentes sobre os dirigidos.

Quanto à composição básica dos Conselhos Escolares, não há uma norma legal ou obrigatoriedade de número de membros no PDDE. De acordo com o Manual de Orientação para Constituição de Unidade Executora produzido pelo FNDE, há uma recomendação para a participação efetiva de professores, pais, alunos, funcionários e demais membros da comunidade interessados no desenvolvimento das atividades pedagógicas, administrativas e financeiras da escola, sendo que qualquer membro da comunidade pode ser o presidente da Unidade Executora, não havendo a obrigatoriedade do cargo ser exercido pelo diretor da escola ou por qualquer servidor público.

E6 complementa: *"não há obrigação de composição, mas há orientação. Na minha opinião, o melhor seria sempre o diretor da escola ser o presidente (ou no máximo um professor), pois é ele que acompanha o dia a dia da escola, sabe o que está faltando ou não, além de ter mais condições de ser responsabilizado caso algo errado aconteça. Os pais de alunos, ou alunos, seriam mais importantes para fazer o controle (vigiar se os recursos estão sendo bem empregados)."*

Para E4 *"a escolha é livre, mas muitas vezes a comunidade não quer participar, pois a responsabilidade é muito grande, então a execução acaba ficando a cargo da escola mesmo. Muitas escolas nem gastam o dinheiro, recebem e ficam reprogramando com medo de gastar errado o dinheiro”.*

A baixa participação dos demais membros da comunidade escolar em cargos de direção pode refletir falta de conhecimento sobre a execução do PDDE. Os dados colhidos por meio dos questionários aplicados demonstraram que 56,1% dos respondentes do DF, e 52,4% de AL, afirmaram que os membros das comunidades escolares não recebem nenhum tipo de capacitação no que concerne à execução do PDDE (onde utilizar os recursos, como planejar os gastos e como prestar contas).

Padilha (2001) afirma que formar os membros das comunidades escolares quanto ao funcionamento e estrutura da escola significa fazer um convite, e não uma convocação para o envolvimento e participação na gestão escolar, garantindo a satisfação na atuação desses atores. O autor afirma ainda que a capacitação deve promover conhecimentos apropriados para momentos de discussão e avaliação das práticas vivenciadas, colaborando para posturas pedagógicas, administrativas e financeiras adequadas ao público escolar.

Quanto a esse ponto, E1 explica que *“é provável que os dados colhidos nos questionários reflitam a percepção da comunidade escolar sobre as Ações Agregadas, que são programas do MEC nos mesmos moldes do PDDE, mas são programas novos e os gestores ainda não sabem como o executar. O PDDE básico já tem 25 anos e não há muitas regras específicas (ao contrário das ações, que são bem rígidas).*

*No âmbito das capacitações, há o projeto Formação pela Escola que é realizado periodicamente, além de capacitações online sobre o programa. Há ainda informações no site do FNDE.*

*Um grande problema para a formação da comunidade escolar é a troca frequente de gestão nas escolas, quando se perde o conhecimento adquirido. Além disso, enviamos por e-mail informações do programa (Boletim do PDDE), contudo, há dados de contato defasados no sistema, os gestores não atualizam. Uma ideia seria criar um ponto focal na prefeitura, para que essa pessoa seja a responsável por receber as informações e divulgar para outros colaboradores”.*

O FNDE, por meio da Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão de Programas – COMAG e da Coordenação de Educação Corporativa - ASSEC, possui uma gama de ações e projetos de capacitação acerca do PDDE. São realizados *Webinários*, cursos por meio de Ensino à Distância (EAD), com e sem tutoria.

Para E5, contudo, ainda não é possível atingir todos os beneficiários do programa: *“nosso universo é muito grande, temos cerca de 130.000 escolas que recebem recursos do PDDE. A COMAG tem cronograma de capacitação anual, atendendo o país por meio de mesorregião, priorizando regiões com índices mais baixos no IDEGES<sup>4</sup>. Há de haver a disseminação do conhecimento entre os gestores”.*

---

<sup>4</sup> IDEGES: Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE, é um instrumento para mensurar o desempenho da gestão descentralizada do PDDE. Agrega três indicadores relativos a dimensões representativas do desempenho do programa nos entes federados: adesão, execução e prestação de contas dos recursos.

Outras medidas já estão sendo implementadas pela Autarquia. E7 explica que “*é complexo dar capacitação para todas as escolas, por isso esse ano criamos o Centro Colaboradores com universidades parceiras que irão nos apoiar na formação dos municípios, estados e escolas. Além disso, há envio de comunicado às escolas, normalmente as que estão com problemas. E depois desse comunicado percebemos uma melhora na resolução de problemas*”.

Para os especialistas em PDDE, de modo geral, o controle social e a transparência fiscal são realizados satisfatoriamente por meio dos Conselhos Escolares ou Associações de Pais e Mestres, contudo, alguns membros da comunidade escolar não são participativos. Isso é devido ao receio de pais de alunos, alunos e funcionários de escolas em administrar recursos públicos, já que é uma função acompanhada de grande responsabilidade. Além disso, a ausência de incentivo e acompanhamento por parte dos gestores das escolas e do FNDE, e a falta de conhecimento quanto à execução do programa também podem motivar a ausência de participação desses atores.

Fornecer capacitação adequada e completa a todos os membros das comunidades escolares pode trazer fomento à participação de todos os atores envolvidos na comunidade escolar, e ainda, trazer vantagem no que concerne à frequente troca de gestão nas escolas. Quando apenas os diretores escolares ou professores recebem tais capacitações, o conhecimento se perde no momento dessa troca. Se pais, alunos e funcionários adquirem conhecimento sobre como executar devidamente o PDDE, as informações permanecem nesta fatia da comunidade escolar.

#### **4.7 Proposição de melhorias para o PDDE, no que tange ao exercício do controle social e da transparência fiscal**

Esta seção tem por objetivo apresentar propostas de melhorias a fim de contribuir para a execução do PDDE por meio das Unidades Executoras.

Os questionários aplicados às comunidades escolares de Alagoas e do Distrito Federal evidenciaram que um dos principais entraves para a execução e para a prestação de contas do PDDE e suas Ações Agregadas (Educação Integral, Estrutura e Qualidade) é o fato de que os gestores se deparam com várias contas para administrar. Outras razões demonstradas foram a limitação na aplicação dos recursos de cada ação (os recursos ficam engessados, apenas podendo

ser utilizados com critérios específicos, dificultando a autonomia), e a insuficiência de recursos para cada ação agregada.

Assim, uma grande melhoria, no ponto de vista dos executores do PDDE, seria a unificação do PDDE e suas Ações Agregadas, tanto para o repasse financeiro, quanto para execução e prestação de contas.

Este tema dividiu as opiniões dos especialistas da CODDE. E5 afirmou: *“acho complicado e difícil de isso acontecer. O PDDE básico é um programa de estado que existe há 25 anos, sem grandes mudanças (é a mesma essência), e ele é universal. Por outro lado, as Ações Agregadas são programas de governo, que vão variar muito de acordo com o governo que está comandando.*

*As Ações Agregadas tratam de forma diferente os diferentes, vão atrás das necessidades específicas (água na escola para onde não tem água; Conectividade para escolas que não tem internet). São programas muitos distintos, apenas a forma de repasse é semelhante.*

*Por exemplo, no governo Dilma, houve fortalecimento da educação infantil, surgindo o Educação Integral. Já o governo Temer, fortaleceu o ensino médio, criando o Novo Ensino Médio”.*

E7 complementou: *“estamos estudando essa possibilidade, mas é complicado. Acho que o que eles trazem de dificuldades é a questão de serem várias Ações Agregadas com regras diferentes.*

*Para a questão de contas diferentes, já flexibilizamos muita coisa. Estamos estudando junto ao Banco do Brasil a possibilidade de unificar as contas, mas ter extratos diferenciados. Isso vai exigir um controle em sistema que diferencia cada gasto (tal gasto foi de Água, tal gasto de Conectividade). O ideal seria que não houvessem tantas regras, mas se deixarmos muito solto as Ações Agregadas não cumprirão sua finalidade”.*

Outros entrevistados apresentaram ponto de vista diverso. E8 concorda com as comunidades escolares. Em sua opinião *“seria maravilhoso se existisse um único PDDE, uma única conta englobando todos os recursos. Confunde quem executa e quem analisa a prestação de contas também.*

*Sempre me questioneei o porquê desse tanto de ação, esse tanto de conta e de resolução. Fica parecendo que o recurso é menor ainda”.*

E6 diz que essa sugestão é antiga. *“Eu sempre bati nessa tecla, sempre briguei por isso. É uma Resolução para cada Ação Agregada, outra para o PDDE. Por que não fazemos uma norma única que resolveria o problema de todos? Sendo o PDDE o “pai” de todos os programas. Facilitaria para quem começou a gerir o programa e para quem executa a mais tempo”*.

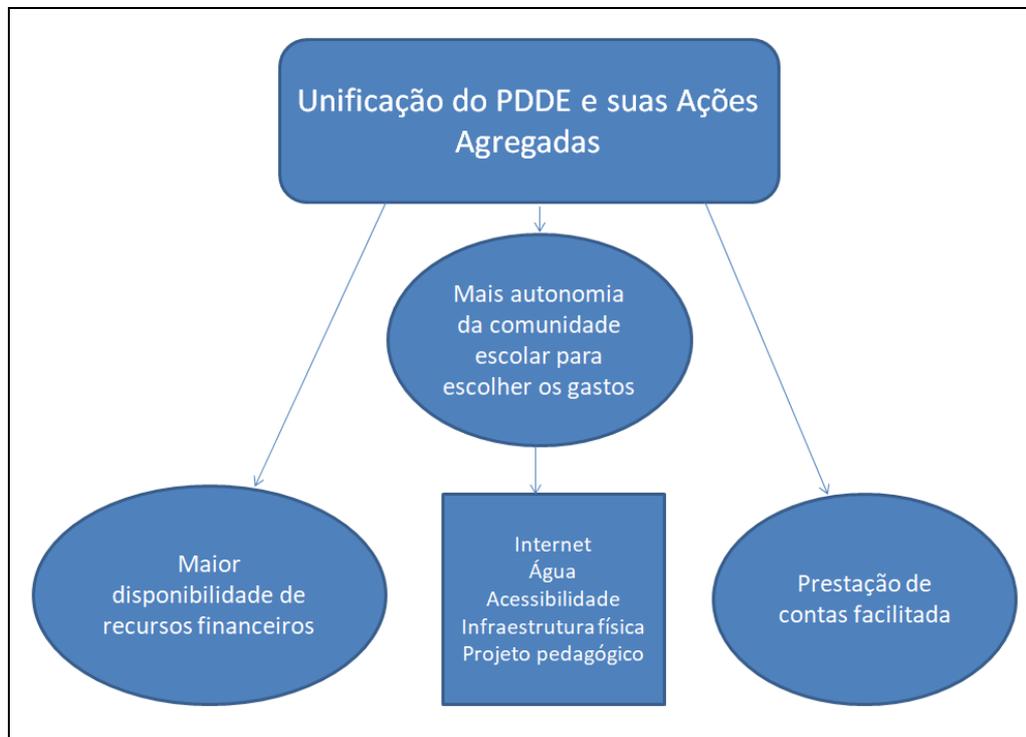
A unificação do PDDE e suas Ações Agregadas é uma medida que pode possibilitar um melhor controle social e facilitar a transparência fiscal dos recursos utilizados na execução do programa. Ao unificar o repasse, englobam-se todos os dispêndios financeiros, que muitas vezes são extremamente pequenos, aumentando o valor disponível e trazendo uma autonomia real para a comunidade escolar, que terá um maior leque de escolhas de onde gastar o dinheiro, dentre as possibilidades previamente definidas e suas necessidades personalizadas. Além disso, a utilização de uma única conta bancária facilita a execução e o controle pelas pessoas que muitas vezes não tem conhecimento suficiente sobre o programa ou tem receio de lidar com recursos públicos.

Por último, essa unificação traria ainda maiores facilidades no momento da prestação de contas pela comunidade escolar, possibilitando a informação única e de uma só vez dos dados fiscais. A Autarquia seria também beneficiada, pois de acordo com dados colhidos do SIGPC, os processos de prestação de contas do PDDE e suas Ações Agregadas representam 45% do passivo de análise dentro da Coordenação-Geral de Acompanhamento de Prestação de Contas (CGAPC). A unificação, então, traria significativa diminuição no volume desses processos, além de uma análise financeira de prestação de contas mais célere e eficaz.

Assim, para se efetivar tal proposição de melhoria, faz-se necessário um esforço conjunto entre o FNDE e o Ministério da Educação no sentido de se elaborar uma norma única para o PDDE, englobando suas Ações Agregadas, além de um estudo de viabilidade para o repasse financeiro global do programa.

Os benefícios de uma eventual unificação dos programas estão resumidos na Figura 6.

**Figura 6. Proposta de melhoria: unificação do PDDE e suas Ações Agregadas**



Fonte: Elaborado pela autora.

Outra dificuldade enfrentada pelas comunidades escolares é o baixo valor do repasse financeiro do programa. Os dados colhidos por meio dos questionários eletrônicos evidenciaram que essa é uma das maiores reclamações dos executores da ponta. Para os colaboradores da CODDE, uma possibilidade de mitigar esse problema seria realizar maiores repasses financeiros para localidades com melhor resultado no Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IDEGES).

De acordo com o FNDE, um dos propósitos do IDEGES seria realizar uma alocação orçamentária mais eficiente, de maneira a enviar mais recursos financeiros a entidades com melhor gestão da execução do PDDE, traduzidas em melhores faixas de classificação do índice. Além disso, o instrumento serviria ainda para orientar ações de assistência técnica, direcionando capacitações e orientações específicas para as localidades com piores desempenhos (BRASIL, 2020).

Assim, para mitigar a dificuldade relatada pelas comunidades escolares quanto ao baixo valor do repasse financeiro do programa, propõe-se que as escolas que atinjam notas

consideradas “altas” ou “muito altas” no IDEGES, recebam um valor maior de recurso *per capita*.

Sobre essa questão, E7 afirmou que “*é discutida essa distribuição que promova a redução de desigualdades, mas entendemos que isso precisa ser instituído quando houver aumento dos recursos do programa. Hoje precisaríamos tirar de algumas escolas para compensar em outras*”.

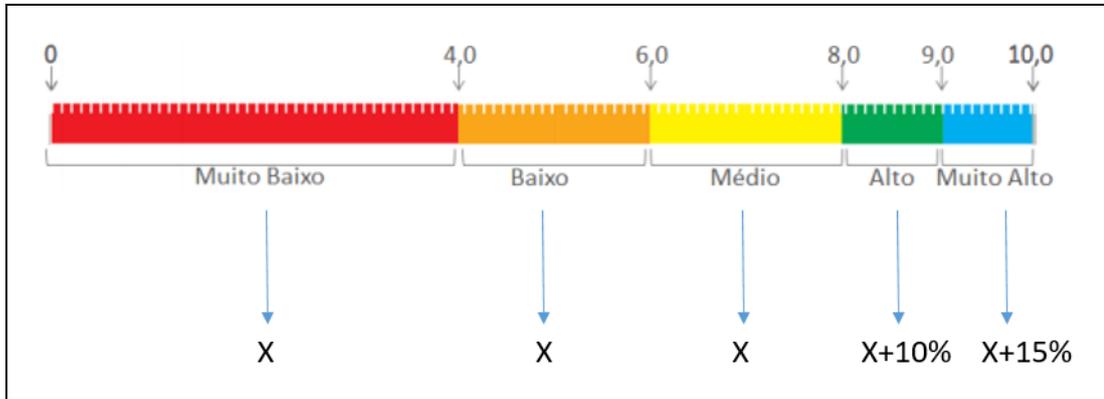
Como o índice mede exclusivamente a capacidade de gestão da Unidade Executora, possui o potencial de estimular o engajamento da comunidade escolar na busca pela excelência da correta execução do programa, fortalecendo o controle social e a transparência fiscal do PDDE, portanto, se faz válida a estratégia de possibilitar maiores recursos financeiros para entidades com maiores notas de IDEGES, mesmo sem o aumento dos recursos orçamentários para o programa.

E5 evidencia uma questão importante quanto aos recursos financeiros repassados em função do PDDE: “*há um grande problema de escolas que recebem e não gastam o dinheiro (fica parado na conta), gerando um desperdício dos recursos que poderiam estar sendo gastos por outra escola*”. Tomando por base que uma das variáveis do índice leva em consideração a taxa de execução dos recursos, o repasse realizado com base no IDEGES serviria para suavizar esse problema. Além disso, esses recursos não utilizados por algumas UEx são fonte potencial para serem redirecionados às escolas que melhor gerem o programa.

A iniciativa de realizar maiores repasses financeiros para as entidades com melhor desempenho no IDEGES seria uma forma de premiação às comunidades escolares que melhor executam o PDDE, incentivando a melhoria contínua. Alocar mais recursos financeiros nas entidades que demonstram maior capacidade de gestão, estimulam a participação de todos na escolha dos gastos e empregam devidamente as verbas recebidas é um modo de evitar a ociosidade de recursos e reduzir riscos de possíveis desvios, uma vez que os recursos estarão sendo empregados totalmente em sua finalidade.

Considerando as vantagens de se utilizar o IDEGES como balizador para o repasse financeiro do PDDE, sugere-se o cálculo conforme demonstrado na Figura 7, baseado no desempenho da entidade, sendo  $X$  o valor *per capita* a ser repassado.

**Figura 7. Proposta de melhoria: repasse financeiro baseado nas notas do IDEGES – Régua de Excelência**



Fonte: Elaborado pela autora, baseado em FNDE (2020).

Para alcançar a nota máxima do IDEGES (nota 10), as comunidades escolares devem se mobilizar para constituir suas UEx, realizar a adesão ao PDDE, atualizando seus cadastros, junto ao sistema PDDEWeb, de forma completa e com todos os dados disponíveis. Devem ainda executar devidamente, dentro das possibilidades do programa e de acordo com as disposições legais e normativas, todos os recursos financeiros recebidos, de forma a colaborar para o atingimento do objeto do PDDE: manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas.

De acordo com a Resolução CD/FNDE nº 10/2013, o repasse financeiro efetuado em função do PDDE é baseado na soma do valor fixo e valor *per capita* (variável), sendo este último baseado no Censo Escolar do ano anterior ao do repasse. Atualmente, o valor *per capita* é de R\$ 20,00 para alunos de escolas urbanas ou rurais com UEx constituída.

Para a presente proposta, sugere-se acréscimo no valor *per capita* a ser repassado ( $X$ ) para escolas com desempenho no IDEGES entre 8 e 10, sendo o valor adicional da ordem de 10% para notas entre 8 e 9 (R\$ 22,00/aluno), e de 15%, para notas entre 9 e 10 (R\$ 23,00/aluno).

Escolas com desempenho considerado médio, com notas entre 6 e 8, continuariam recebendo o valor *per capita* preconizado pelo normativo vigente (R\$ 20,00/aluno).

As entidades com baixo desempenho (notas entre 4 e 6), e as de desempenho muito baixo (notas de 0 a 4), também continuariam a receber o valor atual de repasse, mas, como forma de minimizar os impactos da gestão deficiente do PDDE, receberiam prioridade na oferta de

capacitação sobre o programa, além de orientação específica sobre a gestão dos recursos aos membros da comunidade escolar.

É importante ressaltar que o intuito do repasse financeiro baseado na Régua de Excelência não é punir entidades com gestão deficiente na execução do PDDE, mas sim incentivar a busca para melhoria e um melhor controle social, com a participação e envolvimento de todos os atores da comunidade escolar: alunos, pais de alunos, professores, funcionários das escolas e demais cidadãos envolvidos no ambiente escolar. O apoio do FNDE, responsável pelo repasse financeiro, acompanhamento da execução e prestação de contas, também se faz fundamental, desenvolvendo uma campanha informativa quanto à utilização da Régua de Excelência, visando a atenção à gestão na execução do programa.

Outro problema enfrentado pelos executores do PDDE ficou evidenciado após aplicação de questão subjetiva aos gestores de Alagoas e Distrito Federal por meio dos questionários eletrônicos: a burocracia no momento de realizar as compras e a prestação de contas do programa.

A Resolução CD/FNDE nº 9/2011, que estabelece os procedimentos a serem adotados para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços no âmbito do PDDE determina:

Art. 2º As aquisições de materiais e bens e/ou contratações de serviços com os repasses efetuados à custa do PDDE, pelas UEx e EM, deverão observar os princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência a fim de garantir às escolas que representam produtos e serviços de boa qualidade, sem qualquer espécie de favorecimento e mediante a escolha da proposta mais vantajosa para o erário, adotando, para esse fim, sistema de pesquisa de preços que deverá abranger o maior número possível de fornecedores e prestadores de serviços que atuem nos ramos correspondentes ao objeto a ser adquirido e/ou contratado.

Ainda que a norma dite que a pesquisa de preços deve abarcar o maior número possível de fornecedores ou prestadores de serviços, é obrigatório apenas um mínimo de três propostas (FNDE, 2011).

Para E1 essa obrigatoriedade não representa burocracia na realização das compras: “*não vejo burocracia, isso aconteceria se precisassem utilizar a Lei nº 8.666/1993 (institui normas para licitações e contratos da Administração Pública). Basta uma pesquisa de preços de 3 fornecedores*”.

E4 afirmou que a CODDE já está pensando em um modelo de compras que facilita a execução. *“Estamos trabalhando em uma nova Resolução para flexibilizar as compras, permitindo a pesquisa de preços via internet, além da possibilidade de realizar a compra de forma online, com pagamento prévio”*.

A inovação de possibilitar a pesquisa de preços e compras de forma *online* tem a vantagem de preservar os princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, evitando eventuais favorecimentos, enquanto apresentam facilidade e celeridade aos gestores das UEx, que não precisarão dispor de tempo para deslocamentos, além de contar com propostas mais vantajosas, já que os preços praticados pela internet costumam ser menores.

Quanto ao processo de prestação de contas, de acordo com a Resolução CD/FNDE nº 15/2014, as UEx devem juntar a documentação e encaminhar à Entidades Executoras, que são as responsáveis por analisar e julgar as prestações de contas. As EEx devem ainda registrar os dados financeiros das referidas prestações de contas, de forma consolidada, no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC) e encaminhar os dados ao FNDE.

A referida norma traz a relação de documentos necessários:

- I- Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados;
- II - Extratos bancários da conta bancária específica em que os recursos foram depositados e das aplicações financeiras realizadas;
- III - Conciliação Bancária, se for o caso; e
- IV - Outros documentos que concorram para a inequívoca comprovação da destinação dada aos recursos.

E7 afirmou que já há um projeto em andamento para facilitar o processo de prestação de contas entre o FNDE e o Banco do Brasil: *“Temos o Gestão Ágil, uma solução disponibilizada pelo Banco do Brasil, em que você apenas insere a nota fiscal eletrônica e todos os dados já são preenchidos automaticamente e já vão para o SIGPC. Facilita muita a prestação de contas.”*

A solução permite a consulta automática das notas fiscais eletrônicas emitidas durante a execução do PDDE diretamente da base de dados da Receita Federal, e realiza o envio dos dados de prestação de contas ao FNDE de forma totalmente digital. Esse procedimento traz celeridade ao processo, diminui a dificuldade dos gestores e o nível de informações incorretas inseridas nos formulários de prestação de contas.

Foi possível perceber que a equipe de especialistas em PDDE é sensível e trabalha em prol de melhorias contínuas para o programa. No âmbito da otimização dos processos de compras e prestação de contas, sugere-se que haja ampla divulgação das ações implementadas nesse sentido, além de treinamento específico aos membros das comunidades escolares para que seja possível operacionalizar a solução Gestão Ágil, bem como o processo de pesquisa de preços e compras *online*. É importante ainda realizar o acompanhamento adequado quanto à utilização da ferramenta.

A última dificuldade relatada pelos respondentes dos questionários diz respeito à capacitação dada aos membros das comunidades escolares. Em que pese os esforços do FNDE em realizar ações de capacitação abrangentes sobre o PDDE em todo o Brasil, como os projetos Formação pela Escola, Censo Colaboradores, Boletim do PDDE, Webinários e demais capacitações por ensino à distância realizados com o intuito de levar conhecimento acerca dos aspectos do programa, foi possível constatar que muitas vezes os treinamentos focam apenas nos gestores das escolas. Necessário se faz, assim, o fortalecimento da ideia de participação efetiva de pais de alunos, alunos, funcionários das escolas, professores e demais membros da sociedade civil na gerência dos recursos do programa, fazendo a inclusão dessas pessoas nos eventos de capacitação.

Sugere-se que o FNDE, por meio da Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão de Programas – COMAG e da Coordenação de Educação Corporativa - ASSEC, viabilize capacitações e treinamentos específicos aos membros das comunidades escolares que não são tão assíduos como os diretores das escolas, como pais de alunos, alunos, funcionários, professores e demais membros da comunidade, disseminando o aprendizado e possibilitando, assim, uma participação mais efetiva desses atores, até mesmo na presidência dos Conselhos Escolares, já que, conforme relatado pelos especialistas da CODDE, há o receio desses membros em executar os recursos federais do programa por falta de conhecimento.

O estímulo ao repasse de informações acerca do programa entre comunidades escolares vizinhas, e até mesmo de gestores escolares que estão deixando seus cargos aos novos gestores que assumem as funções é de extrema importância também, para que se crie uma memória de execução efetiva do PDDE, e para que haja o fortalecimento do controle social no programa.

A coletânea resumida de todas as propostas de melhorias ao PDDE apontadas neste estudo e suas principais vantagens é apresentada no Quadro 7.

**Quadro 7. Propostas de melhorias para o PDDE e suas vantagens**

Propostas de melhorias para o PDDE	Vantagens
Unificação do PDDE e suas Ações Agregadas	Possibilita um melhor controle social e facilita a transparência fiscal
	Aumento do valor disponível para execução
	Mais autonomia para a comunidade escolar
	Facilidade para execução e prestação de contas
Repasse financeiro baseado no IDEGES (Régua de Excelência)	Incentivo à participação efetiva de toda a comunidade escolar
	Fomento ao controle social
	Incentivo à correta execução e à utilização total dos recursos em sua finalidade
Pesquisa de preços <i>online</i> e Solução Gestão Ágil – acompanhamento para a efetiva implementação das ações; divulgação e treinamento específico às comunidades escolares	Facilidade e celeridade nos processos de compras e prestação de contas
Capacitação para todos os membros das comunidades escolares	Estímulo à participação de todos os atores
	Fortalecimento do controle social e da transparência fiscal
	Formação e preservação da memória histórica quanto à execução do PDDE

Fonte: Elaborado pela autora.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Dinheiro Direto na Escola é fundamentado no princípio de descentralização da execução dos recursos federais destinados ao ensino e no reforço ao exercício da cidadania, visando fortalecer a autonomia da escola e o controle social. Os recursos repassados pelo FNDE, de forma suplementar, beneficiam alunos das escolas de educação básica de todo país, entretanto, demandam responsabilidade e transparência de todos os atores envolvidos nas comunidades escolares.

Esta pesquisa teve como proposta responder à questão: as comunidades escolares no estado de Alagoas e no Distrito Federal desempenham o controle social e a transparência fiscal na execução do PDDE por meio de suas Associações de Pais e Mestres ou Conselhos Escolares? Dessa maneira, buscou-se identificar o conhecimento das comunidades escolares de Alagoas e do Distrito Federal acerca da gestão do PDDE, e ainda, verificar a existência ou perspectiva de controle social e transparência fiscal praticados pelas comunidades escolares dessas localidades quanto ao programa. Essa dinâmica possibilitou a proposição de melhorias no desenho do PDDE, no que tange ao exercício do controle social e da transparência fiscal.

Inicialmente, fez-se necessário compreender aspectos teóricos da descentralização dos recursos públicos para a educação no Brasil, da gestão escolar democrática, além de conceitos de controle social, transparência fiscal e *accountability*. Foi realizada extensa pesquisa documental sobre o programa pesquisado, abordando suas características, forma de repasse financeiro, execução e prestação de contas.

Foram estudadas duas unidades da federação com extrema desigualdade educacional entre si, buscando evidenciar se há alguma diferença no engajamento das comunidades escolares, no que se refere à execução do PDDE, seu controle social e transparência fiscal. Para isso, aplicaram-se questionários, de forma *online*, respondidos pelos gestores dessas localidades. Os resultados evidenciaram, contudo, que não há uma diferença expressiva no conhecimento acerca da gestão do PDDE, bem como na prática da transparência fiscal e do controle social por parte dessas comunidades escolares, em que pesem as situações opostas desses estados quanto aos dados educacionais.

Foi possível observar ainda por meio dos dados colhidos nos 306 questionários respondidos que tanto Alagoas, quanto o Distrito Federal possuem um bom nível no que se refere ao exercício do controle social na execução do PDDE, assim como um ótimo nível de transparência fiscal no que se refere à divulgação dos recursos financeiros recebidos por meio do programa, do planejamento dos gastos correspondentes e das despesas efetivamente realizadas. Essas últimas constatações vão de encontro aos achados de auditoria consignados pela então CGU no Relatório nº 201902278, de avaliação da execução do PDDE, que considerou como falhas a falta de transparência e o engajamento insuficiente da comunidade escolar na execução dos recursos do programa.

Os dados dos questionários demonstraram ainda que o programa é de extrema importância, auxiliando a suprir as necessidades das escolas, entretanto, existem diversos desafios a serem enfrentados pela realidade escolar, como a burocracia para o processo de compras e prestação de contas, a quantidade insuficiente de recursos financeiros, a falta de conhecimento por parte de alguns membros da comunidade escolar e a pouca autonomia na escolha dos gastos.

Por conseguinte, a partir dos dados colhidos por meio dos questionários aplicados em Alagoas e no Distrito Federal, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os especialistas em PDDE atuantes na Autarquia, visando a proposição de melhorias ao desenho do programa.

Como melhorias foram propostos: a unificação do PDDE e suas Ações Agregadas, tanto para o repasse financeiro, quanto para a execução e a consequente prestação de contas; o repasse financeiro baseado nas notas do IDEGES (Régua de Excelência); e a realização de capacitações abrangendo todos os atores envolvidos nas comunidades escolares.

Foi possível observar o empenho das equipes envolvidas com o PDDE dentro do FNDE. Conforme dados coletados nas entrevistas, a CODDE está trabalhando em uma nova norma para o programa visando, entre outras mudanças, facilitar e flexibilizar o processo de compras de materiais e bens. Além disso, está em processo de implementação solução digital que objetiva facilitar o processo de prestação de contas de vários programas operacionalizados pela Autarquia, entre eles o PDDE.

A COMAG vem articulando mudanças nos processos de capacitações acerca do PDDE, incorporando cursos via internet, com maior abrangência, além de parcerias com universidades para a formação dos membros das comunidades escolares.

Em que pesem tais medidas tomadas pelos especialistas em PDDE, é importante ressaltar, contudo, que os problemas levantados por meio dos questionários enviados aos gestores de Alagoas e do Distrito Federal ainda não foram resolvidos por completo. Quanto à nova Resolução preconizada para o PDDE e à solução digital que facilita o processo de prestação de contas, se faz necessário o acompanhamento e o monitoramento das equipes para sua implementação efetiva, além de informações aos membros das comunidades escolares quanto às mudanças relativas à execução e ao modo de prestação de contas do PDDE. É importante ainda o acompanhamento dos membros das comunidades escolares após o período de implementação de tais mudanças, para verificação de eventuais dificuldades ou entraves em sua utilização.

Em relação às capacitações realizadas pela COMAG, é imprescindível que se possibilite e incentive a participação de toda a comunidade escolar nos diversos eventos e projetos realizados pela área, e não apenas dos dirigentes das UEx ou seus representantes, de modo a fomentar o controle social para a execução do PDDE.

Em termos de limitações do presente estudo ressalta-se que não foi possível, por condições impostas pela pandemia do Covid-19, realizar visitas presenciais às escolas de Alagoas e do Distrito Federal, a fim de acompanhar o trabalho das comunidades escolares quanto à execução do PDDE por meio de observação sistêmica. A coleta de dados visando atender aos dois primeiros objetivos específicos da pesquisa se deu apenas por meio do envio de questionários *online*, o que poderia servir de estímulo aos participantes a apresentarem apenas respostas positivas. A citada limitação, entretanto, não invalida os resultados do trabalho.

É oportuno mencionar ainda que não houve a participação de todos os colaboradores da CODDE nas entrevistas, em virtude de férias e outros afastamentos legais.

Por fim, recomenda-se, em termos de investigações futuras em complementação a esta pesquisa, estudos que viabilizem visitas *in loco* às escolas e acompanhem a rotina diária dos atores envolvidos na execução do PDDE, avaliando de perto o controle social e a transparência fiscal.

Outra possível continuidade desta pesquisa seria a avaliação quanto à autonomia de gestão financeira incentivada pelo PDDE, com foco na atuação da comunidade escolar durante a execução do programa, revisitando o impasse existente na literatura, já que alguns autores, como Adrião e Peroni (2007) defendem que a sistemática do PDDE estimula mecanismos coletivos de gestão escolar, e outros como Kalam (2011) afirmam que o modo de execução preconizado pelo programa não garante às escolas, a partir de suas necessidades e prioridades, a liberdade de decidir sobre os gastos.

## REFERÊNCIAS

ABNT - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS E TÉCNICAS. **NBR ISO 26000: diretrizes sobre responsabilidade social**. Rio de Janeiro, 2010.

ABRANCHES, M. **Colegiado Escolar: espaço de participação da comunidade**. São Paulo: Cortez, 2006.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 98, p. 253-267, Campinas, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n98/a13v2898.pdf>. Acesso em: 23abr2019.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, Campinas, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v22n2/1807-0191-op-22-2-0250.pdf>. Acesso em: 22ago2019

ALMEIDA, D. C. *et. al.* Enem: uma análise do efeito das políticas públicas educacionais em Alagoas e a comparação do resultado do ranking com os demais estados do Nordeste. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 33, n. 2, pp. 399 - 419, 2017.

AMORIM, I. T.; CRAVEIRO, G.; MACHADO, J. Monitoramento participativo e accountability governamental: o estudo de caso do “Cuidando de Meu Bairro”. **Confins**, v. 39, n. 1, 2019. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/18367>. Acesso em: 20jan2020.

ASSIS, R. M. **O Ideb nas escolas da rede municipal de ensino de Jataí-GO: qualidade, avaliação e interferências**. Goiânia, GO, 2014. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, 2014.

BAIRRAL, M. A. C.; SILVA, A. H. C.; ALVES, F. J. S. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista da Administração Pública**, v. 49, n. 3, pp. 643-675, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/49087>. Acesso em: 12ago2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Coleção Olho Vivo. Brasília, DF: CGU, 2010.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União (CGU). **Relatório nº 201902278 – Avaliação da Execução de Programa de Governo – Programa Dinheiro Direto na Escola**. Brasília, DF: CGU, 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. **Portaria nº 629, de 03 de agosto de 2017**. Aprova o Regimento Interno do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília, DF: FNDE, 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. **Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995**. Aprova o Manual de Procedimentos Operacionais Relativos às Transferências de Recursos Federais às Escolas das Redes Estadual e Municipal de Ensino. Brasília, DF: FNDE, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. **Resolução nº 19, de 15 de maio de 2008**. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Brasília, DF: FNDE, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. **Resolução nº 9, de 2 de março de 2011**. Estabelece os procedimentos a serem adotados para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços, com os repasses efetuados à custa do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Brasília, DF: FNDE, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. **Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013**. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, DF: FNDE, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. **Resolução nº 8, de 16 de dezembro de 2016**. Altera as Resoluções nºs 10, de 18 de abril de 2013, e 16, de 9 de dezembro de 2015, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (CD/FNDE), e dá outras providências. Brasília, DF: FNDE, 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório de Gestão 2018**. Brasília, DF: FNDE, 2018a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **PDDE-Unidades Executoras Próprias-UEx. Orientação para prevenção de falhas - volume 1**. Brasília, DF: FNDE, 2018b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES – PDDE)**. Brasília, DF: FNDE, 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Secretaria de Educação a Distância. **Formação pela Escola - Módulo PDDE**. Brasília, DF: FNDE, 2008.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: PR, 1988.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: PR, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.

CABRAL NETO, A. Gestão e qualidade de ensino: um labirinto a ser percorrido. In: JUNIOR, L. S.; FRANÇA, M.; FARIAS, M. S. B. (Org.) **Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino**. Brasília, Editora Liber Livro, 2011.

CAMBRÃO, P. C. C. Papel da Sociedade Civil em prol da Boa Governança – o caso de Moçambique. **Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, v. 36, n. 1, pp. 71-95, Porto, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/soc/v36/v36a05.pdf>. Acesso em 10fev2020.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, pp. 30-50, Rio de Janeiro, 1990.

CARLOS, E.; SILVA, R.; ALMEIDA, C. Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. **Revista Sociologia & Política**, v. 26, n. 67, pp. 67-90, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v26n67/0104-4478-rsocp-26-67-0067.pdf>. Acesso em 12fev2020.

CASTRO, J. A. Evolução e desigualdade na educação brasileira. **Educação e Sociedade**, v. 30, n. 108, pp. 673-697, Campinas, 2009.

CAVALCANTI, C.; OLIVEIRA, R. F. Mecanismos redistributivos na assistência financeira da união no âmbito da educação básica. **Educação em revista**, v. 35, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0102-46982019000100406&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-46982019000100406&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 10set2019.

CLAD - CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In: CORRALO, G. S. A democracia, as políticas e os sistemas municipais de participação social: a repercussão local do Decreto Federal 8.243/2014. **Quaestio Iuris**, v. 10, n. 1, pp. 178 -198, Rio de Janeiro, 2017.

COSTA, J. M. N. **Política de alimentação escolar: tem caroço nesse angu? A gestão e o controle social do PNAE**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pós-Graduação em Educação/Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRONIN, P.; RYAN, F.; COUGHLAN, M. Undertaking a literature review: a step-by-step approach. **British Journal of Nursing**, v.17, n. 1, pp. 38-43, 2018.

CRUZ, R. E. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. **Fineduca - Revista de Financiamento da Educação**. Porto Alegre, v. 2, n. 7, 2012.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

DALBERIO, M. C. B. Gestão democrática e participação na escola pública popular. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 47, n. 1, Madri, 2008.

DELGADO, V. M. S.; MIRANDA-RIBEIRO, A.; SOARES, J. S. Desigualdade escolar e desempenho. In: FAHEL, M. *et. al.* (org.) **Desigualdades educacionais e pobreza**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Revista Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, pp. 921-946, Campinas, 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 13abr2020.

DOURADO, L. F. *et. al.* **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil**. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/cad%207.pdf>>. Acesso em: 13abr2020.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental - Textos para Discussão**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FACHINI, M. A.; OLIVEIRA, R. T. C. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no contexto de redefinição do papel do Estado. **Série Estudos - Periódico do Mestrado em Educação da UCDB**, v.1, n. 18, p. 113-125, Campo Grande, 2004.

FEDOZZI, L. J.; MARTINS, A. L. B. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, v. 95, n. 1, pp. 181-223, São Paulo, 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452015000200181&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452015000200181&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 12fev2020.

FEIJÓ, P. C. B. Transporte escolar: a obrigação do poder público municipal no desenvolvimento do programa. Aspectos jurídicos relevantes. **Revista de Administração Municipal**, v. 54, n. 268, Porto Alegre, 2008.

FILHO, N. M.; KIRSCHBAUM, C. Educação e desigualdade no Brasil. In: ARRETCHE, M. (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F. A educação em tempos de mudanças: reforma do Estado e educação gerenciada. **Impulso**, v. 16, n. 40, Piracicaba, 2005. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/bitstream/ri/12850/5/Artigo%20-%20%20Jo%C3%A3o%20Ferreira%20de%20Oliveira%20-%202005.pdf>. Acesso em: 15set2019.

FMI - FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Manual on fiscal transparency**. Washington, D.C.: FMI, 2007.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: institutional innovation in empowered participatory governance**. London: Verso, 2003.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMIDE JR, N. A participação social no conselho municipal de saúde de Ribeirão Preto/SP analisada a partir da teoria habermasiana. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 26, n. 2, São Carlos, 2017.

GUARNIERI, P. Síntese dos principais critérios, métodos e subproblemas da seleção de fornecedores multicritério. **Revista Administração Contemporânea**, v. 19, n. 1, p. 1-25, Curitiba, 2015.

HADDAD, S. **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 02 out 2019.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2017**. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/home.seam>. Acesso em: 15 out 2019.

JUSTICE, J. B. et al. E-Government as an Instrument of Fiscal Accountability and Responsiveness: Do the Best Practitioners Employ the Best Practices? **American Review of Public Administration**. v. 36, n.3, 2006. Disponível em: <http://arp.sagepub.com/>. Acesso em 20 set. 2020.

KALAM, R. J. A. **O Programa Dinheiro Direto na Escola no contexto do financiamento público da educação: implementação de políticas e implicações na gestão escolar**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

- KIM, P. S. *et. al.* Toward participatory and transparent governance: report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. **Public Administration Review**, v. 65, n. 6, p. 646-654, 2005. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2005.00494.x>. Acesso em: 16nov2019.
- LAVALLE, A. G; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, M (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.
- LOUREIRO, M.; TEIXEIRA, M.; PRADO, O. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. **Revista Organização & Sociedade**, v. 15, n. 47, pp. 107-119, 2008.
- LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C.; TABORDA, L. R. Associativismo no Brasil contemporâneo: dimensões institucionais e individuais. **Política & Sociedade**, v. 17, n. 40, Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2018v17n40p307>. Acesso em: 13fev2020.
- MAFASSIOLI, A. S. 20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, v. 5, n. 12, Porto Alegre, 2015.
- MAFASSIOLI, A. S. **Programa Dinheiro Direto na Escola: (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995-2015)**. 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Pós-Graduação em Educação/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2017.
- MARINHEIRO, E. L. **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a democratização da gestão escolar no município de Londrina – PR**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pós-Graduação em Educação/Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.
- MARINHEIRO, E. L.; RUIZ, M. J. R. Percurso político e histórico do programa dinheiro direto na escola e a parceria público-privada na gestão escolar. **Revista HISTEDBR On-line**, v. 1, n. 71, pp. 274-289, Campinas, 2017.
- MARONEZE, L. F. Z.; LARA, A. M. B. A política educacional brasileira pós 1990: novas configurações a partir da política neoliberal de estado. In: **IX Congresso Nacional de Educação EDUCERE**, Curitiba, 2009.
- MARTINS, M. M. **Amplitude da participação da comunidade no Conselho de Alimentação Escolar dos municípios de Valparaíso de Goiás-GO e de Vila Boa-GO**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

MEDEIROS, M.; OLIVEIRA, L. F. B. Desigualdades regionais em educação: potencial de convergência. **Revista Sociedade e Estado**, v. 29, n. 2, Brasília, 2014.

MELLO, L. R.; BERTAGNA, R. H. Apontamentos iniciais sobre qualidade educacional: resultados do IDEB e fatores socioeconômicos. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 11, n. 3, pp. 1132-1148, 2016. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/6168>. Acesso em: 02set2019.

MELO JÚNIOR, S. S. **Transparência fiscal na gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE da Escola Estadual de Carai/MG**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pós-Graduação em Educação/Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Teófilo Otoni, 2016.

MENEZES FILHO, N.; KIRSCHBAUM, C. Educação e desigualdade no Brasil, In: ARRETCHE, M. (org.) **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp. 2015. pp. 109-132.

MENDES, P. K.; MOREIRA, J. A Desvinculação das receitas da União (DRU) e suas implicações para o financiamento da educação básica. **Educação & Formação**, v. 3, n. 8, pp. 75-97, Fortaleza, 2018.

MILLER, E. S. **O papel do conselho deliberativo da comunidade escolar - CDCE no controle social do Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE em escolas da educação básica no município de São José dos Quatro Marcos - MT**. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Estado de Mato Grosso, Cáceres, 2017.

NASCIMENTO, D. C. *et. al.* Sociedade civil e governo na gestão de cidades: a incidência do Movimento Nossa BH nas políticas públicas. **Future Studies Research Journal**, v.8, n.2, pp. 28 - 56, São Paulo, 2016.

NOMA, A. K. História das políticas educacionais para a América Latina e o Caribe: o Projeto Principal de Educação (1980-2000). In: AZEVEDO, M. L. N.; LARA, A. M. B. (org). **Políticas para a educação: análises e apontamentos**. Maringá: EDUEM, 2011, v. 1, p. 105-133.

MOURA, E. P. G.; ZUCCHETTI, D. T.; BARRETO, M. A. B. F. Educação e redução de desigualdades: um estudo colaborativo Brasil-Portugal. **ETD - Educação Temática Digital**, v. 17, n. 3, pp. 514-522, Campinas, 2015.

NUNES, A. Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise dos arranjos jurídicos adotados ao longo do período republicano. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 4, n. 1, pp. 32-58, São Paulo, 2017.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **OECD Best Practices for Budget Transparency**. OECD Journal on Budgeting: 2002.

OLIVEIRA, D. A. L. **Análise da consonância dos programas nacionais de educação com os déficits de infraestrutura das escolas públicas do Brasil: possibilidades e desafios à descentralização.** 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Pós-Graduação em Gestão Pública/Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

OLIVEIRA, R.P.; ARAÚJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 1, n. 28, 2005.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, pp. 1263-1290, Rio de Janeiro, 2015.

PADILHA, P. R. **Planejamento dialógico: como construir o projeto político-pedagógico da escola.** São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, 2001.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Revista Organizações e Sociedade**. Salvador, v.15, n.46, pp. 39-55, 2008.

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

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 173-199, Rio de Janeiro, 1998.

PINHEIRO, I. F. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – implicações na gestão, no financiamento e na qualidade do desempenho da educação básica: estudo de caso – modalidade tempo integral.** 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, pp. 1343-1368, Rio de Janeiro, 2009.

PIRES, R. R (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, 2011.

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** 2015. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals.html>. Acesso em: 10 set. 2019

REZENDE, F. C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

RIBEIRO, E. A.; BORBA, J. **Participação política na América Latina**. 1. ed. Maringá: EDUEM, 2015.

SAMPAIO, G. T. C.; OLIVEIRA, R. P. Dimensões da desigualdade educacional no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 31, n. 3, pp. 511 - 530, 2015.

SANTOS, P. R.; GUGLIANO, A. A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista Sociologia & Política**, v. 23, n. 56, pp. 03-19, 2015.

SANTOS, I. M.; SILVA, G. O papel do Colegiado Escolar na gestão financeira da escola pública. **Revista Exitus**, v. 6, n. 1, pp. 77-89, Santarém, 2016.

SANTOS, I. M.; SILVA, G. T.; SILVA, J. C. Estudo sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola em diferentes contextos no Brasil. **Jornal de Políticas Educacionais**. Curitiba, v. 12, n. 6, 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/55758>. Acesso em: 17jul2019.

SCHWARZKOPF, A. L. Sociedade civil, partidos políticos e inter-relações: um estudo comparativo entre Porto Alegre e Montevidéu. **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, pp. 169-198, Campinas, 2019.

SELLER, E. P. Participation in the administration of local welfare systems in Spain. **Romanian Journal of Political Science**, v. 16, n. 1, 2016. Disponível em: <https://www.socwork.net/sws/article/view/469/864>. Acesso em: 13fev2020.

SILVA, E. M. O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: gestão de políticas públicas no poder local. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 1, pp. 181-210, Brasília, 2018.

SOUSA, S. M. Z. L. **Qualidade da educação, gestão democrática e avaliação**. São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP), 2009.

SOUZA, K. R.; SILVA, R. D.; SOUSA, A. P. M. A obrigatoriedade, gratuidade e financiamento da educação como um direito social no Brasil. **Revista online de Política e Gestão Educacional**, v. 23, n. 2, pp. 328-340, Araraquara, 2019. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/12363>. Acesso em: 02out2019.

SOUZA, M. S.; MACHADO, C. V. Governança, intersetorialidade e participação social na política pública: o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 10, pp. 3189-3200, 2018.

STRUECKER, D. R.; HOFFMANN, M. G. Participação social nos serviços públicos: caracterização do estado da arte por meio da bibliometria e da revisão sistemática. **REGE - Revista de Gestão**, v. 24, n. 1, pp. 371-380, Florianópolis, 2017.

TAVARES, M. **Estatística Aplicada à Administração**. Secretaria De Educação A Distância. Sistema Universidade Aberta do Brasil, 2007.

TITOTO, S. A. L. **Desafios e conquistas da utilização do Programa Dinheiro Direto na Escola pelas instituições de ensino municipais e estaduais do sudoeste goiano**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Jataí, 2019.

TOMÉ, D. C. **Transferência de recursos voluntários da União: grau de desenvolvimento humano e municipal versus nível de inadimplência**. Anais do 8º Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **A promessa das avaliações em larga escala – reconhecer os limites para desbloquear oportunidades**. 2019. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/>. Acesso em: 28 set 2020.

UNICEF; PNUD; INEP/MEC. **Indicadores de qualidade na educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2004.

VIEIRA, P. R. Em busca de uma teoria de descentralização. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, pp. 1409-1425, 2012.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2016.

WALTENBERG, F. D. Iniquidade educacional no Brasil. Uma avaliação com dados do Pisa 2000. **Revista Economia**, v. 6, n. 1, pp. 67-118, 2005.

## APÊNDICES

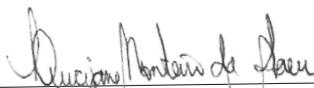
### Apêndice A – Termo de Consentimento Institucional

#### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO INSTITUCIONAL

Senhora Coordenadora da CODDE,

A Universidade de Brasília - UnB, neste ato representada pela orientadora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília (PPGP/FUP/UnB), Profa. Dra. Lucijane Monteiro de Abreu, apresenta a aluna **Juliana Passos Santos**, atualmente em fase de desenvolvimento da pesquisa intitulada "Transparência fiscal e controle social na execução do Programa Dinheiro Direto (PDDE) na Escola em Alagoas e no Distrito Federal", e solicita autorização para coleta de dados junto aos especialistas do PDDE e comunidades escolares, se valendo de entrevistas semiestruturadas, sem quaisquer danos ou custos para a Instituição, e para publicação após a sua conclusão prevista para fevereiro de 2021 na Biblioteca Central da UnB.

Brasília – DF, 12 de fevereiro de 2020.



LUCIJANE MONTEIRO DE ABREU

Coordenadora PROFÁGUA-FUP

Profª Drª Lucijane Monteiro de Abreu  
Eng. Civil e Sanitarista - Matr.: 1052443  
Faculdade UnB Planaltina



**Juliana Passos Santos**

**Pesquisadora**

Tendo ciência das informações contidas neste Termo de Consentimento Institucional, eu, Raquel Pereira, ocupante do cargo de Coordenadora de Execução do Dinheiro Direto na Escola, autorizo a aplicação desta pesquisa nesta Autarquia.

Brasília – DF, 20 de junho de 2020.



**Raquel Pereira**

**Coordenadora de Execução do Dinheiro Direto na Escola**

## Apêndice B - Questionário



### Pesquisa sobre controle social e transparência fiscal no PDDE

Este questionário é um instrumento de coleta de dados de uma de pesquisa de caráter acadêmico/científico, que irá analisar a transparência fiscal relativa ao planejamento, execução e prestação de contas dos recursos referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e verificar a existência de Controle Social nas escolas beneficiárias, visando contribuir para melhorias no programa operacionalizado pelo FNDE.

Os dados pessoais informados são confidenciais e não serão divulgados, garantindo desta forma o anonimato dos informantes. Contudo, caso não queira identificar-se, fique à vontade. As informações obtidas não serão utilizadas de forma individualizada, uma vez que as respostas serão agregadas. O tempo para o preenchimento é de aproximadamente 10 minutos e, caso haja alguma questão que não tenha como responder, deixe-a em branco, por favor.

Por favor, acesse o link para responder ao questionário:  
<https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdNEWZUtDS0XIBZvLEstBPdPCKxLgsdR6o3hizffn0LSD6VZA/formResponse>

Sua colaboração é muito importante para o futuro do PDDE!

### PARTE I: CARACTERIZAÇÃO DO ENTREVISTADO

Qual seu nível de formação?

- ( ) Nível médio
- ( ) Graduação
- ( ) Pós-Graduação

Qual o cargo ou função que você ocupa na escola?

Tempo que atua na instituição:

- ( ) menos de 1 ano
- ( ) de 1 a 5 anos
- ( ) de 5 a 10 anos
- ( ) mais de 10 anos

## PARTE II: SOBRE O PDDE

Classifique seu conhecimento quanto ao Programa Dinheiro Direto na Escola:

1. Você sabe onde utilizar os recursos financeiros recebidos por meio do PDDE?  
 Não sei onde utilizar os recursos (1)(2)(3)(4)(5) Conheço todas as possibilidades de emprego dos recursos
  
2. Sabe realizar o planejamento para a utilização dos recursos do PDDE?  
 Não sei realizar o planejamento (1)(2)(3)(4)(5) Conheço totalmente como realizar o planejamento
  
3. Quanto à prestação de contas do PDDE, conhece os procedimentos para realizá-la?  
 Não sei como prestar contas (1)(2)(3)(4)(5) Conheço totalmente o procedimento de prestação de contas
  
4. Como você avalia a importância do PDDE para sua escola?  
 Não auxilia a suprir as necessidades da escola (1)(2)(3)(4)(5) Auxilia muito a suprir as necessidades da escola

Em relação à sua escola, classifique a contribuição do PDDE para os objetivos apresentados:

1. O PDDE contribui para prover a escola de infraestrutura física e pedagógica.  
 Discordo totalmente (1)(2)(3)(4)(5) Concordo totalmente
  
2. O PDDE contribui para fortalecer a participação social e a autogestão escolar.  
 Discordo totalmente (1)(2)(3)(4)(5) Concordo totalmente

Em sua opinião, o PDDE ao enviar recursos diretamente para a escola, amplia a autonomia e a responsabilidade da comunidade escolar?

- Sim
- Parcialmente
- Não

Se você acha que NÃO, por favor explique porquê:

---

A comunidade escolar de sua escola é convidada a participar de reuniões para planejar e elaborar os orçamentos relativos ao PDDE, conforme preceitua a norma do programa?

- Sim
- Às vezes
- Não

Se a resposta for NÃO, por favor pule a próxima questão.

Os resultados dessas reuniões são divulgados em local de fácil acesso e visibilidade, de modo a demonstrar as aquisições e contratações que se pretendem realizar com os repasses?

- Sim
- Às vezes
- Não

Em sua opinião, o PDDE ao englobar as Ações Agregadas (PDDE Integral, Estrutura, Mais Educação, Qualidade) dificulta a utilização e a prestação de contas dos recursos financeiros?

- Sim
- Parcialmente
- Não

Se você acha que SIM, por favor explique porquê:

---

Tomando por base o conceito de transparência definido por Loureiro, Teixeira e Prado (2008), que afirmam que o termo está associado à divulgação de informações por parte dos governos para atores internos e externos e sua conseqüente utilização como instrumento de responsabilização dos agentes públicos quando estes adotam algum procedimento inadequado ao bom uso dos recursos, e de Kim e colaboradores (2005) que dizem que transparência significa que a informação deve ser completa, de fácil entendimento, acessível, comparável com períodos anteriores, sem viés, e deve, ainda, atentar para os diversos meios em que é possível promover a ampla divulgação da gestão pública, responda:

Qual seu nível de conhecimento quanto à Transparência na Administração Pública?

Não conheço o tema (1)(2)(3)(4)(5) Conheço tudo sobre o tema

Classifique a transparência em sua escola no que se refere à utilização dos recursos do PDDE:

Péssimo (1)(2)(3)(4)(5) Ótimo

Avalie a divulgação de informações por parte de sua escola no que diz respeito à Gestão do PDDE:

1. Em relação aos recursos financeiros recebidos:

Péssimo (1)(2)(3)(4)(5) Ótimo

2. Em relação ao planejamento dos gastos:

Péssimo (1)(2)(3)(4)(5) Ótimo

3. Em relação às despesas realizadas:

Péssimo (1)(2)(3)(4)(5) Ótimo

Avalie os instrumentos utilizados em sua escola para divulgação dos resultados da gestão financeira do PDDE:

1. Meios impressos (Ata de reunião, cartazes, murais, entre outros):

Inexistente (1)(2)(3)(4)(5) Utilizado sempre

2. Via internet (Site da escola ou do município, e-mails para cidadãos cadastrados, sistemas informatizados, entre outros):

Inexistente (1)(2)(3)(4)(5) Utilizado sempre

3. Meios presenciais (reuniões periódicas com a comunidade escolar, eventos da escola, entre outros):

Inexistente (1)(2)(3)(4)(5) Utilizado sempre

As informações acerca da gestão do PDDE em sua escola são divulgadas de forma clara, precisa, completa e de fácil entendimento para todos?

Sim

Parcialmente

Não

#### PARTE IV: AVALIAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

Tomando por base o conceito de Controle Social definido por Costa (2013), que afirma ser a participação ativa e dialogada dos cidadãos, em conjunto com o Estado, na formulação, execução e monitoramento das políticas públicas, e ainda de Fung e Wright (2003) que dizem que o Controle Social é exercido por indivíduos com conhecimento relevante no assunto-alvo e que vivenciam na prática os temas das decisões, responda:

Qual seu grau de conhecimento relativo ao Controle Social?

Não conheço nada sobre o tema (1)(2)(3)(4)(5) Conheço totalmente o tema

Classifique o controle social exercido em sua escola, por meio do Conselho Escolar ou Associação de Pais e Mestres, na execução do PDDE:

Péssimo (1)(2)(3)(4)(5) Ótimo

O Conselho Escolar ou Associação de Pais e Mestres de sua escola é formado por representantes de toda a comunidade escolar (inclusive alunos)?

Sim

Não

A composição do Conselho Escolar ou Associação de Pais e Mestres de sua escola é paritária, ou seja, possui o mesmo número de pessoas entre funcionários (incluindo professores) e não-funcionários?

Sim

Não

Caso NÃO, qual a composição? Por favor, indique os representantes:

---

O conselho escolar tem normas de funcionamento definidas e conhecidas por todos?

Sim

Não

Caso SIM, por favor, indique a norma ou o que a norma determina:

---

Os conselheiros recebem capacitação (cursos, participação em seminários, etc.) para exercer sua função?

Sim

Não

Caso SIM, por favor, classifique a qualidade dessas capacitações:

Péssimo (1)(2)(3)(4)(5) Ótimo

Com que frequência aproximada o conselho realiza reuniões ordinárias?

Mensalmente

Trimestralmente

Semestralmente

Não realiza

O conselho tem calendário anual de reuniões ordinárias estabelecido?

Sim

Não

O conselho escolar tem à sua disposição informações sobre a escola em quantidade e qualidade suficientes para que possa tomar as decisões necessárias?

- ( ) Sim  
( ) Não

A direção presta contas à comunidade escolar, apresentando regularmente o orçamento da escola e os gastos referentes ao PDDE?

- ( ) Sim  
( ) Não

Caso SIM, por favor, indique como isso é feito:

---

Qual sua percepção quanto à ocorrência de medidas tomadas por sua escola para possibilitar o Controle Social do PDDE?

1. Realização de palestras informativas sobre o que é o Controle Social e como ele pode ser exercido na Escola:

Inexistente (1)(2)(3)(4)(5) Utilizado sempre

2. Consulta à comunidade Escolar sobre as reais necessidades da Escola para basear o planejamento do PDDE:

Inexistente (1)(2)(3)(4)(5) Utilizado sempre

3. Convite à comunidade escolar para participar das etapas de planejamento, execução e prestação de contas do PDDE:

Inexistente (1)(2)(3)(4)(5) Utilizado sempre

4. Fornecimento de informações úteis e tempestivas que instrumentalizam o controle Social:

Inexistente (1)(2)(3)(4)(5) Utilizado sempre

Por fim, apresente sugestões para melhorar o PDDE:

---

Muito obrigada pela participação!

### **Apêndice C – Roteiro para entrevistas semiestruturadas**

#### 1- Caracterização dos respondentes.

- a. Em qual área do PDDE você trabalha? Quais suas atividades de rotina?
- b. Há quanto tempo exerce essa função na coordenação?
- c. Qual seu nível de formação?

#### 2- Noções gerais, controle social e transparência fiscal.

- a. Qual seu ponto de vista no que tange ao exercício do controle social e da transparência fiscal por meio das APMs ou CEs no PDDE?
- b. O Art. 26, da Resolução CD/FNDE nº 10/2013, preconiza que “cabe à UEx exercer plenamente autonomia de gestão do PDDE, assegurando à comunidade escolar participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa”. Quanto a este ponto da norma, você acredita que as comunidades escolares participam ativamente das decisões sobre a execução do PDDE?
- c. Quais ações são executadas pela coordenação a fim de levar conhecimento aos membros dos CEs no que concerne à execução do PDDE (onde utilizar os recursos, como planejar os gastos e como prestar contas). Ressalto que 56,1% dos respondentes do DF, e 52,4% de AL, afirmaram que os membros das comunidades escolares não recebem nenhum tipo de capacitação.
- d. Você tem conhecimento de alguma orientação quanto à composição dos conselhos escolares? Você acha que a composição dos Conselhos Escolares da forma que atualmente é realizada, de modo geral, fortalece ou dificulta o controle social na execução do PDDE?
- e. Os dados colhidos por meio dos questionários aplicados demonstraram que a grande maioria dos dirigentes das UEx são também os diretores das escolas: 95,5% no DF e 67,7% em AL. Aqui cabe o questionamento: se os membros diretores são eleitos em assembleias gerais para mandatos de dois anos, por que a grande maioria deles são

também os diretores das escolas e não outros membros dos Conselhos Escolares ou APMs? Qual sua opinião sobre isso?

- f. Faremos agora um paralelo quanto ao controle social exercido no PDDE e em alguns outros programas educacionais, como o PNAE e o PNATE. No caso do PNAE, há determinação legal da constituição de um Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento. Esse conselho possui composição fixa definida pela lei, a saber:
- i. 1 representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;
  - ii. 2 representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;
  - iii. 2 representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;
  - iv. 2 representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica.

Cada membro do CAE tem 1 suplente e exerce seu mandato por um período de 4 anos, sendo que o presidente do CAE não pode ser o membro indicado pelo Poder Executivo. As atribuições do CAE incluem acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar, zelar pela qualidade dos alimentos, além de emitir parecer conclusivo a respeito do PNAE, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

Em sua opinião, seria válida a instituição de um conselho nesses moldes para o PDDE? Por quê?

- g. A Resolução CD/FNDE nº 15/2014 determina que “A Unidade Executora deve proceder com a obrigação legal em prestar contas enviando a documentação referente à Prefeitura ou à Secretaria de Educação (EEx), conforme vinculação da escola, sendo que estas serão as responsáveis por analisar e julgar as prestações de contas, remetendo o resultado posteriormente ao FNDE, de forma consolidada”. Nas suas avaliações, você acredita que a EEx cumpre devidamente seu dever de analisar e julgar tais prestações de contas efetivamente?

3- Sugestões dos respondentes dos questionários.

- a. Por meio dos dados colhidos nos questionários foi possível perceber que o principal entrave para a execução e para a prestação de contas do PDDE e suas Ações Agregadas (Educação Integral, Estrutura e Qualidade) é o fato de que os gestores se deparam com várias contas para administrar. Outras razões demonstradas foram a limitação na aplicação dos recursos de cada ação (os recursos ficam engessados, apenas podendo ser utilizados com critérios específicos), e recursos insuficientes para cada ação agregada. Qual sua opinião sobre uma possível unificação do repasse e consequentemente da prestação de contas de todos esses recursos?
- b. Grande parte dos respondentes de AL (58,3%) e DF (41%) incluiu como sugestão para melhoria do programa o aumento do dispêndio de recursos financeiros para as escolas. Você acredita que um maior repasse para regiões consideradas mais carentes auxiliaria a mitigar as diferenças educacionais dentro do Brasil?
- c. Outra sugestão recorrente dos entrevistados foi a diminuição da burocracia para realização das compras e para a prestação de contas. Alguns comentários:

*“Diminuir a burocracia para aquisição dos produtos”;*

*“Menos burocracia para realização de compras”;*

*“Menos burocracia em relação a documentação fornecida, facilitaria na hora das compras, muitas empresas não tem a documentação para fornecer, e isso diminui a quantidade de lojas aptas para vender”;*

*Uma das maiores dificuldades aqui é encontrar lojas que tenham todas as certidões exigidas para a aquisição de bens de capital, pois elas têm só a nota fiscal eletrônica. Daí fica complicado as vezes encontrar uma que tenha todas”.*

Em sua opinião, isso seria viável e o que poderia ser feito para atender essa solicitação?