

Unidade VI

Controle Social

Controle Social



Na unidade quatro conversamos sobre as ações agregadas ou complementares para as quais são transferidos recursos por meio do PDDE: Água na Escola; Mais Cultura nas Escolas; PDE Escola, Escola Acessível e Escola do Campo. De cada uma dessas ações apresentamos o público alvo, objetivos, legislação pertinente, cálculo dos recursos a serem transferidos e detalhes da operacionalização, dentre outras informações.

Já nesta unidade, estudaremos o acompanhamento e controle social a ser exercido na utilização dos recursos das diversas ações financiadas pelo programa e sua devida prestação de contas, elementos fundamentais para a transparência no uso desses recursos. Conversaremos,

inicialmente, sobre o significado do controle social e o histórico da evolução dos conselhos de controle social no mundo e no Brasil. Logo em seguida, aprofundaremos nossos conhecimentos sobre como as Unidades Executoras, Conselho Escolar, legislação pertinente, formação, responsabilidades, atuação, entre outros temas.

No final do estudo desta unidade, esperamos que você seja capaz de:

- :: definir e caracterizar “conselho de acompanhamento e controle social”;

- :: identificar as principais etapas de evolução dos conselhos no mundo e no Brasil;

:: compreender o controle social como meio de participação contínua da sociedade na gestão pública, direito assegurado pela Constituição Federal;

:: identificar os Conselhos Sociais como representações capazes de exercer controle sobre a ação do Estado, supervisionando e avaliando as decisões e ações administrativas, exigindo dos gestores públicos a comprovação dos atos praticados;

:: compreender a Unidade Executora como instância responsável pelo contínuo acompanhamento da aplicação dos recursos do PDDE transferidos às escolas, garantindo a correta destinação desses recursos.

Para iniciarmos o estudo dessa temática tão importante, pedimos que você reflita sobre algumas questões, que apresentamos a seguir:

O que é “acompanhamento e controle social”?

Quando o controle social é necessário?

Como ele acontece?

Quem são os atores deste processo?

6.1. O processo de democratização da sociedade brasileira e os conselhos de acompanhamento social

6.1.1. Acompanhamento e controle social



Em todos os cursos ofertados no âmbito do Formação pela Escola reservamos uma unidade para discutirmos alguns pilares da sociedade democrática, dentre os quais, participação, cidadania, controle do estado pela sociedade civil, conselhos, responsabilização, ética, transparência e outros temas correlacionados. Nesse sentido, a discussão sobre os mecanismos de acompanhamento e controle social, necessários a uma correta execução das ações financiadas pelo FNDE, sempre está presente na pauta de nosso programa e, portanto, nesta unidade vamos manter essa tradição.

Mas afinal, o que é acompanhamento e controle social?

Agora, vamos apresentar a você, primeiramente, o significado de acompanhamento e controle social, que encontramos no dicionário Aurélio: a palavra

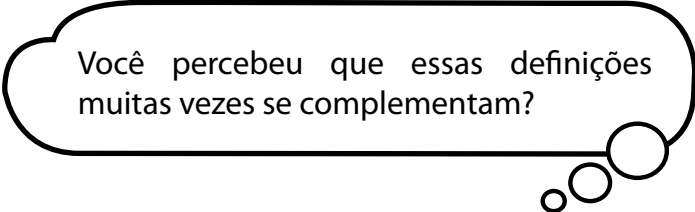
“acompanhamento” está relacionada a “observar a marcha, a evolução de”. Quanto à palavra “controle”, a definição que encontramos é “fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, produtos etc., para que tais atividades ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas”. Finalmente, o sentido da palavra “social” é “próprio dos sócios de uma sociedade, comunidade ou agremiação”. De maneira simplificada, podemos considerar que controle social é a ação fiscalizadora exercida pelos sócios de uma comunidade.

Depois de muitas pesquisas, selecionamos algumas definições mais conhecidas de “acompanhamento e controle social” para apresentar a você. Leia cada uma delas atentamente.

- Ação fiscalizadora exercida pela sociedade sobre o Estado.
- Acompanhamento, a fiscalização e o controle das decisões e ações públicas.
- Participação da sociedade no acompanhamento e verificação da execução das políticas públicas, avaliando objetivos, processo e resultados.
- Participação da sociedade no controle dos gastos do governo.
- Capacidade que tem a sociedade organizada de atuar nas políticas públicas, em conjunto com o Estado, para estabelecer suas necessidades, interesses e controlar a execução destas políticas.
- Direita da participação da sociedade no acompanhamento e verificação da gestão dos recursos federais empregados

nas políticas públicas.

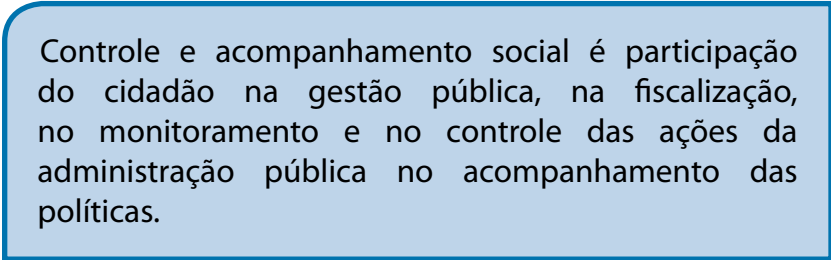
- Participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública no acompanhamento das políticas.



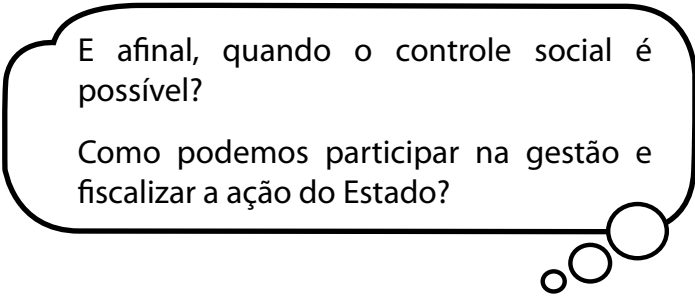
Você percebeu que essas definições muitas vezes se complementam?

Também notou que acompanhamento e controle social estão diretamente relacionados à atuação da sociedade na participação na gestão, fiscalização e controle de políticas públicas?

Para efeito de nossos estudos vamos considerar a última definição apresentada, isto é:



Controle e acompanhamento social é participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública no acompanhamento das políticas.



E afinal, quando o controle social é possível?

Como podemos participar na gestão e fiscalizar a ação do Estado?



6.1.2. Conselhos de acompanhamento social: definição e importância

E o que é um conselho de acompanhamento e controle social?

No contexto de controle social que foi discutido anteriormente, conselho é um espaço de participação que permite aos cidadãos maior proximidade com a administração pública, por isso, constitui-se importante mecanismo de ampliação da democracia e de participação política. Pode ser definido como:

“[...] espaços públicos porque constituem uma arena de debate e discussão na construção de acordos e na elaboração de políticas públicas. É, pois, o local de explicitação dos interesses, reconhecimento da existência das diferenças e da legitimidade do conflito e da troca de ideias como procedimento de tomada de decisões sobre a elaboração, acompanhamento, fiscalização e avaliação das políticas públicas”.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil, 2002.

Após a definição apresentada acima, precisamos pensar nas seguintes questões:

O controle social somente é possível, quando todos nós compreendemos a importância de participar socialmente, ou seja, quando nos tornamos sujeitos de nossa própria história, “atuantes” e capazes de orientar e fiscalizar as ações do Estado, aqui entendido como “poder público” em geral.

Para que seja possível fiscalizar a ação do Estado, acreditamos que a primeira atitude é buscar informações oficiais sobre a execução das políticas públicas. No caso da educação, podemos acessar sites na internet como o da Presidência da República (www.presidencia.gov.br), do Ministério da Educação (www.mec.gov.br), do FNDE (www.fnde.gov.br), da Controladoria Geral da União (www.cgu.gov.br), etc. Outra atitude correta é acompanhar a execução destas políticas em seu Estado ou Município, solicitando, junto ao executivo local, as informações necessárias. É importante destacar que a participação em conselhos de controle social favorece a efetiva e eficiente fiscalização das ações do Estado. Que tal conhecermos um pouco sobre este assunto?

Qual a importância desses conselhos? O que eles representam?

Quais os papéis que eles devem desempenhar?

Quais são suas principais características?

Quais as condições para o fortalecimento desses conselhos?

Em relação à sua importância, os conselhos de acompanhamento e controle social se constituem em canais de comunicação entre a “sociedade civil” e o poder público e são instrumentos fundamentais para a gestão pública e para o atendimento das demandas apresentadas pela sociedade. Seus principais papéis são:

:: estimular a participação (individual e coletiva) e a formação de novas lideranças;

:: manter o fluxo de informação com as instituições que representa;

:: alimentar-se permanentemente das opiniões e vontades daqueles que representa;

:: tornar públicas as decisões políticas e as negociações;

:: respeitar e defender as deliberações;

:: contribuir na generalização das discussões e dos interesses coletivos;

:: contribuir na qualificação da participação social;

:: cumprir e fazer cumprir o regimento interno;

:: buscar maior transparência na utilização de recursos públicos;

:: consolidar a democracia e a participação popular no espaço político.

As principais características desses conselhos são:

a) **Formação plural:** permite a participação de pessoas de qualquer crença religiosa, etnia, filiação partidária, convicção filosófica, contando com a representação dos vários atores que constituem a sociedade brasileira;

b) **Representação do Estado e da sociedade civil:** os conselhos devem ser compostos por conselheiros, representantes do Estado e da sociedade civil;

c) **Natureza deliberativa:** capacidade própria de decidir sobre a formulação, controle, fiscalização, supervisão e avaliação das políticas públicas, inclusive nos assuntos referentes à definição e aplicação do orçamento, como instituição máxima de decisão;

d) **Natureza consultiva:** tem caráter de assessoramento e é exercido por meio de pareceres, aprovados pelos membros, respondendo a consultas do governo e da sociedade;

e) **Função fiscalizadora:** competência para fiscalizar o cumprimento das normas e a legalidade de ações;

f) **Função mobilizadora:** é a que situa o conselho numa ação efetiva de mediação entre o governo e a sociedade.

Para que ocorra o fortalecimento dos Conselhos, algumas condições são essenciais:

:: autonomia: infraestrutura (espaço físico e secretaria executiva) e condições de funcionamento autônomo;

:: transparência e socialização de informações: para controlar o orçamento e os gastos públicos;

:: visibilidade: divulgação e *publicização de suas ações;

:: integração: criar estratégias de articulação e integração do Conselho - através de agendas comuns e fóruns mais amplos - que contribuam para superar a setorização e a fragmentação das políticas públicas;

:: articulação: dos conselhos com outras instâncias de controle social como os fóruns e comissões temáticas ampliando a participação da sociedade no controle social das políticas públicas;

:: capacitação continuada dos conselheiros: desenvolver um processo contínuo de formação dos conselheiros, instrumentalizando- os para o efetivo exercício do controle social.

Agora que já temos uma noção do que é controle e acompanhamento social e o que são conselhos sociais, nossa proposta é que você conheça, de maneira resumida, a história desses conselhos, de sua origem até os dias atuais.

6.1.3. A evolução dos conselhos sociais

Quando surgem os primeiros conselhos sociais no contexto mundial?

Quando surgem os primeiros conselhos que efetuam a eleição dos seus representantes?

No mundo antigo, que outras experiências de formação de conselhos temos notícias?

Que tipo de conselho surge no século XX?

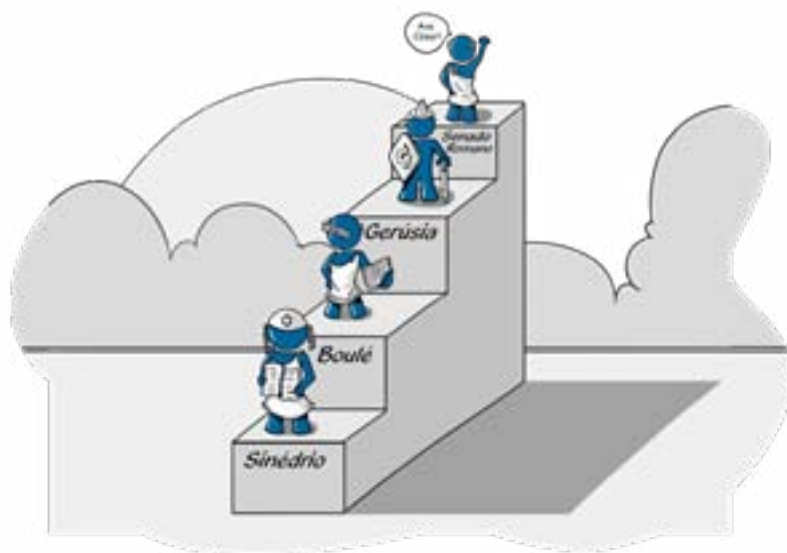
A origem dos conselhos se perde no tempo e se confunde com a história da política, da democracia e da participação. Os registros históricos indicam que os primeiros conselhos, como formas primitivas de gestão dos grupos sociais, já existiam há quase três mil anos. No povo hebreu, por exemplo, desde a época de Moisés, foi instituído o “conselho de anciãos”, conhecido por Sinédrio, que reunia 70 sábios para auxiliar este líder nas decisões sociopolíticas, administrativas e jurídicas.

Da mesma maneira que o povo hebreu, o mundo greco-romano, nos séculos IX e VII a.C., utilizou a estratégia de formação de espaços de poder e de decisão coletiva, como os conselhos de anciãos (o Senado Romano ou a *Gerousia Espartana) ou simplesmente de cidadãos (a *Boulé ateniense).

*Publicização: Ato de tornar público, divulgar, dar conhecimento sobre algo.

*Boulé: assembleias de cidadãos da cidade grega de Atenas, com atribuições e organização definidas.

*Gerousia: assembleias de cidadãos da cidade grega de Esparta, com atribuições e organização definidas.



é fundamental citar a experiência alemã dos Conselhos de Fábricas a partir de 1918 e as experiências dos operários italianos na década de vinte. Novas experiências de conselhos de operários ou de fábrica surgiram na Espanha (1934-1937), na Hungria (1950) e na Polônia (1969-1970).

Lentamente a ideia de formação de conselhos se espalha pelo mundo. Nos Estados Unidos os conselhos surgiram nas décadas de 1960 e início dos anos 1970, por meio do desenvolvimento de grupos de interesse, constituindo-se como organismos de pressão da sociedade civil que atuaram no sentido de obter soluções para amenizar os conflitos, sem interferir, no entanto, na política da cidade. Já na Espanha, eles surgiram como forma de participação dos indivíduos no processo de gestão das cidades.

A gestão da comunidade local por meio de um conselho, constituído como representação da vontade popular (conselho popular), viria a ganhar sua máxima expressão na Comuna Italiana, instituída a partir do século X d.C. que, adotando a democracia representativa, elegia suas lideranças. O exemplo mais radical deste tipo de conselho foi, sem dúvida, a Comuna de Paris, em 1871. Embora com duração de apenas dois meses, viria a constituir-se na mais marcante experiência de autogestão de uma comunidade urbana. Os conselhos populares exerciam a democracia direta e/ou resultantes dos diferentes interesses.

Na primeira metade do século XX surgem os conselhos formados por grupos sociais identificados pelo ambiente de trabalho, como os “conselhos de operários”. Neste sentido, podem ser citadas as experiências dos russos, no momento da Revolução dos Soviéticos de 1905 e a recriação deste tipo de conselho durante a Revolução Socialista de 1917. Ainda

Quando os conselhos surgem no Brasil?

Como ocorreu a evolução destes conselhos?

Qual foi o grande marco nos anos oitenta, que permitiu a ampliação da participação popular, a criação dos conselhos e a democratização de nossa sociedade?

No Brasil esses conselhos de controle social surgem, sobretudo, das demandas de democratização da sociedade, durante a ditadura militar, no final da década de 1970 e início da década de 1980. Inicialmente, nos primeiros anos de organização, os conselhos eram, predominantemente, voltados ao atendimento de carências imediatas, como linhas de ônibus, recursos para certos setores, etc. Na década de

*Atores sociais: todos que trabalham com demandas e reivindicações de caráter redistributivo e usam como principal estratégia a mobilização coletiva dos envolvidos nas questões pelas quais atuam.

oitenta os canais de participação se alargam. Os movimentos associativos populares passaram a reclamar participação do povo na gestão pública. O desejo de participação comunitária se inseriu nos debates da Constituinte, que geraram, posteriormente, a institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil. Esses conselhos tinham um caráter nitidamente de ação política e aliavam o saber letrado com o saber popular, por meio da representação das categorias sociais de base. Foram muitas as formas de organização e as funções atribuídas a esses conselhos, mas sua origem vinculava-se ao desejo de participação popular na formulação e na gestão das políticas públicas.

Ao mesmo tempo em que os conselhos populares, organizados, sobretudo, por grupos de esquerda e de oposição ao regime militar, se destacaram como estratégia para ampliar e alargar a democratização do Estado, ocorreu à proliferação de *atores sociais até então ausentes destes espaços: organizações não governamentais (ONGs), associações de profissionais (sindicatos), entidades de defesa de direitos humanos, de minorias, de meio ambiente, entre outras.

Não podemos deixar de enfatizar que a Constituição de 1988 foi o marco do processo de *redemocratização do país e instituiu um conjunto de direitos fundamentais, sociais e políticos que permitiu a consolidação de nosso regime democrático e participativo. Os direitos nela estabelecidos resultaram de um longo e conflituoso processo de mobilizações sociais e políticas que marcaram os anos 1970 e 1980. A Constituição Cidadã, na verdade, alargou o projeto de democracia, compatibilizando princípios da democracia representativa e da democracia participativa e reconheceu a participação social como um dos elementos-

chave na organização das políticas públicas. Neste sentido, ela propôs a criação de inúmeros conselhos reconhecidos como instâncias de negociação e *pactuação das propostas institucionais e das demandas da sociedade.

Os conselhos se institucionalizaram em praticamente todo o conjunto de políticas sociais no país e asseguram a presença de múltiplos atores sociais na formulação, na gestão, na implementação ou no controle das políticas sociais. Representam hoje uma estratégia privilegiada de democratização das ações do Estado. Nos espaços da federação temos conselhos Municipais, Estaduais ou Nacionais, responsáveis pelas políticas setoriais nas áreas da educação, da saúde, da cultura, do trabalho, dos esportes, da assistência social, da previdência social, do meio ambiente, da ciência e tecnologia, da defesa dos direitos da pessoa humana e de desenvolvimento urbano. Em diversas áreas há conselhos atendendo às categorias sociais ou programas específicos. Na área dos direitos humanos temos os conselhos dos direitos da mulher, da criança e do adolescente, do idoso e das pessoas portadoras de deficiência. No interior das organizações públicas (não tratamos aqui das de caráter privado) vamos encontrar os conselhos próprios de definição de políticas institucionais, de gestão e de fiscalização. No âmbito associativo temos conselhos de secretários Estaduais e Municipais de diversas áreas (na educação temos o Consed e a Undime), conselhos de universidades (Andifes e outros, segundo as categorizações das universidades). Ligados a programas governamentais, destacam-se na área da educação os conselhos da alimentação escolar, do Fundeb e aqueles que atuam no âmbito do PDDE.

No processo de gestão democrática “do que é público”, os conselhos, hoje, são a expressão da sociedade organizada

*Redemocratização: volta à democracia; emocratizar (-se) novamente.

*Pactuação: ato de combinar, ajustar, contratar, convencionar.

e exercem uma função mediadora entre o governo e a sociedade. Como já enfatizamos, estes órgãos devem ter a capacidade de levar até as instâncias decisórias do Estado as crescentes e complexas demandas da sociedade.



Agora, nossa proposta é continuar nossa discussão sobre democracia participativa, cidadania, controle e acompanhamento social avaliando as relações entre estes conceitos, educação, escola, autonomia, gestão democrática, recursos públicos e PDDE.

Como ficou a situação da escola com o processo de redemocratização de nosso país?

O que significa “autonomia da escola”?

O que é gestão democrática e qual sua relação com o PDDE?

6.1.4. Gestão democrática e a autonomia da escola

O processo de redemocratização do Brasil também gerou importantes mudanças no campo educacional e nesse contexto, coube à escola um novo desafio – constituir-se enquanto núcleo de gestão. Para tanto, a escola passou a ser entendida como espaço de deliberação coletiva em diferentes áreas: administrativa, financeira e pedagógica. Assim, ela passou a ser responsável por definir ações, elaborar e executar os seus projetos educativos e de gestão. Essa responsabilidade não ficou mais restrita à figura do diretor e à sua equipe diretiva. Todos os envolvidos direta e indiretamente foram chamados a se responsabilizar e, nesse contexto, a comunidade local e escolar (pais, alunos, professores, servidores administrativos, etc.) passou a, de fato, participar das discussões e decisões referentes ao cotidiano da escola.

Nesse processo de implementação da gestão democrática nas unidades de ensino, tem sido dada grande ênfase à adoção de novos procedimentos administrativos, à busca da transparência nas ações e à possibilidade da escola se organizar, sobretudo por meio de órgãos consultivos e deliberativos, que contem com participação de representantes de todos os segmentos da comunidade local e escolar, para pensar, planejar, elaborar e implementar seus projetos, de forma coletiva, democrática e autônoma, porém sem desconsiderar as normas gerais do sistema de ensino e as leis que o regulam.

Preste atenção!

Podemos afirmar que a gestão democrática implica a efetivação de novos processos de organização e gestão baseados em uma dinâmica que favoreça os processos coletivos e participativos de decisão. Nesse sentido, a participação constitui uma das bandeiras fundamentais a serem implementadas pelos diferentes atores que constroem o cotidiano escolar.

Quando pensamos em participação e organização interna da escola por meio de órgãos representativos, não podemos deixar de comentar como Paulo Freire percebia esse processo:

"Tudo o que a gente puder fazer, no sentido de abrir mais a escola, no sentido de provocar, pedir, desafiar estudantes, merendeiras, zeladores, vigias, diretores de escola, coordenadores pedagógicos, pais, médicos, dentistas, alunos, vizinhos da escola, tudo o que a gente puder fazer para convocar os que vivem em torno da escola e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão, também. Tudo o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós, que é o de assumir esse país democraticamente, que é o de ter voz, o de ganhar voz e não apenas o de falar, não apenas o de dar bom-dia. Ora, o conselho de escola é um dos momentos, é um dos meios de que a gente pode se servir, se é que eu posso usar esse verbo, nessa luta pela democratização da escola e pela democratização do ensino no Brasil".

Paulo Freire

Disponível em <http://www.mp.go.gov.br/porta/web/conteudo.jsp?page=35&conteudo=conteudo/d51c882ce49605582fdabc70d7c54c8f.html>.
Acessado em 12/04/2013.

Outro tema exige nosso olhar mais apurado: a autonomia. Falamos que gestão democrática implica também em participação da comunidade local e escolar na definição do "destino" da escola, que deve ser construído coletivamente, e de maneira autônoma. A autonomia à qual nos referimos, no entanto, não é dada ou decretada. Ela é uma construção decorrente das lutas diárias que são travadas nos espaços escolares. Por isso, a construção dessa autonomia requer muita luta e dedicação daqueles que estão inseridos nos processos educativos.

A autonomia da unidade escolar significa, portanto:

A possibilidade de construção coletiva de um projeto político-pedagógico que esteja de acordo com a realidade da escola e com as necessidades de sua comunidade escolar, bem como, em harmonia com as normas estabelecidas pelas políticas educacionais ou a legislação adotada.

É fundamental apontarmos que essa autonomia possui quatro dimensões fundamentais:

a) Administrativa: consiste na possibilidade da escola elaborar e gerir seus planos, programas e projetos, evitando sua submissão a uma administração central na qual as decisões a ela referentes sejam tomadas fora dela e por pessoas que não conhecem a sua realidade. Dessa forma, a comunidade escolar pode, por meio da vivência de um processo democrático e participativo, romper com a cultura centralizadora e pouco participativa em que têm sido elaborados os projetos e efetivadas as tomadas de decisões em relação à gestão das unidades escolares. É importante salientar que autonomia é sinônimo de responsabilidade. Dessa forma, ter autonomia administrativa significa também não esquecer que a escola está inserida em um processo que envolve relações internas e externas, sistema educativo e comunidade escolar. Essa autonomia cria várias possibilidades, dentre elas a constituição de órgãos representativos e consultivos e a construção, aprovação e implementação do projeto de gestão.

b) Jurídica: diz respeito à possibilidade da escola elaborar suas normas e orientações escolares em consonância com as legislações educacionais. Ela possibilita que as normas de funcionamento sejam discutidas coletivamente e façam parte do regimento escolar elaborado pelos segmentos envolvidos com a escola e não por um regimento único, elaborado para todas as instituições que fazem parte da rede de ensino.

c) Pedagógica: está estreitamente ligada à identidade, à função social, à clientela, à organização curricular, à avaliação, bem como aos resultados e, portanto, à essência do projeto

pedagógico da escola. Essa dimensão da autonomia refere-se à liberdade da escola no conjunto das suas relações, definir sobre o ensino, tornando-se condição necessária para o trabalho de elaboração, desenvolvimento e avaliação do projeto político-pedagógico da escola.

d) Financeira: refere-se à existência e à utilização de recursos financeiros capazes de dar à instituição educativa condições para efetivar seus planos e projetos. Não podemos nos esquecer de que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), ao abordar a forma de organização da unidade escolar, destaca a autonomia ao explicitar, no art. 12, II, que os estabelecimentos de ensino terão a incumbência de administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros. Ainda, a autonomia financeira deve possibilitar à escola elaborar e executar seu orçamento, planejar e executar suas atividades, tendo o acompanhamento e fiscalização dos órgãos internos e externos competentes. Em síntese, é obrigação do poder público o financiamento das instituições educacionais públicas e compete às escolas otimizar e tornar transparente e participativo o uso dos recursos. Assim, o conselho escolar, ou qualquer outro órgão similar, é o local apropriado de discussão e democratização do uso dos recursos financeiros administrados pela escola.

Pensando em utilização de recursos financeiros, não podemos esquecer do PDDE. Nesse sentido, pense nas seguintes questões:

Na escola, entendida como núcleo de gestão em busca da autonomia, quem se responsabiliza pelo uso dos recursos financeiros a ela destinados?

Qual a relação entre autonomia da escola, controle social e o PDDE?

Como é realizado o controle social dos recursos desse programa?

Você sabe que tipo de entidade é responsável por efetuar esse controle?

Como a comunidade escolar pode contribuir com o processo de controle social do PDDE?

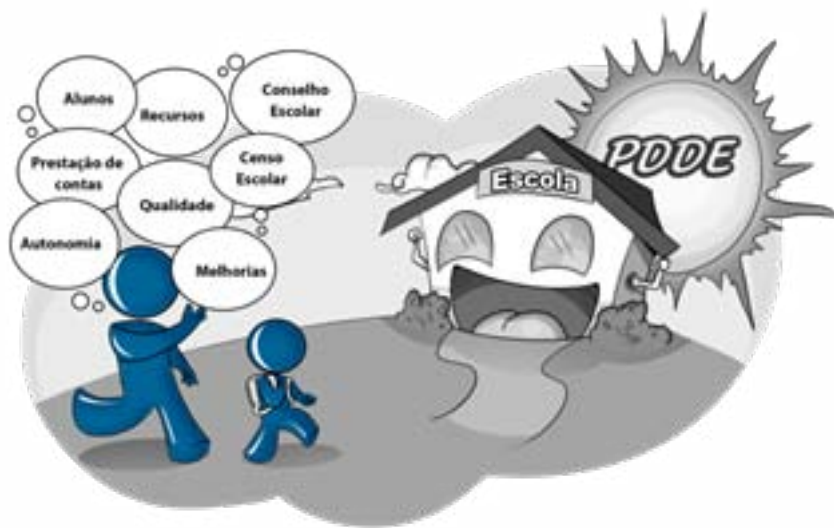
6.2. Controle Social do PDDE

6.2.1. Princípios da administração pública e o PDDE

Para entendermos a relação entre controle social e os recursos do PDDE, consideramos importante relacionar esse fato com um exemplo bastante interessante: um clube social e esportivo.

Pense que nesse tipo de associação, os sócios têm a oportunidade de conviver socialmente e o direito de usufruir de um conjunto de benefícios a eles disponibilizados: área de lazer que inclui piscina, academia, quadras esportivas, campo de futebol; equipamentos para atividades físicas, segurança, dentre outros. Todo o acesso a esses bens e serviços só é possível mediante contribuição financeira (compra do título e taxa de manutenção), já que cada associado tem o dever de contribuir para a manutenção da instituição. Nesse sentido, as decisões sobre como e em que investir os recursos cabem aos associados, que são representados pela diretoria, responsável por administrar o patrimônio e os recursos do clube (presidente, vice, secretário diretor de esportes, diretor social, etc.) e pelo Conselho Fiscal, responsável por efetuar o acompanhamento das ações dessa diretoria.

Se compararmos essa situação com o PDDE, sabemos que não estamos tratando de um clube ou de uma empresa privada, mas de um programa federal que utiliza recursos públicos. Exatamente por essa razão, podemos nos considerar “sócios”, no sentido etimológico, ou seja, formadores de uma sociedade, pois pagamos impostos e, por isso, temos o direito de gozar dos benefícios que são custeados com os recursos financeiros e públicos, que nesse caso específico



são investidos na escola. Todavia, também temos o dever de participar das decisões sobre como e em que aplicar esses recursos.

Pensemos em três hipóteses:

I - Se, em um clube, os sócios priorizarem apenas os seus direitos, dedicando seu tempo apenas a tomar banho de piscina, praticar esportes e desfrutar as áreas de lazer, quem tomará a decisão sobre como e em que os recursos devem ser utilizados? Será que o presidente do clube conseguiria sozinho definir as prioridades?

II - O que aconteceria com o lazer dos sócios do clube se o presidente resolvesse investir todos os recursos em bolas de futebol em vez de investir na reforma da quadra, no conserto dos banheiros ou das rachaduras da piscina, nas goteiras presentes nos cômodos do clube?

III - E na escola, será que o diretor e os membros do conselho escolar teriam condições de definir, sozinhos, sem a participação da comunidade, como e em que investir os recursos do PDDE?

Certamente não, pois isso implicaria impossibilidade de as comunidades escolar e local exercerem o controle social, que é um direito do cidadão brasileiro, conquistado na Constituição Federal de 1988, que permite a participação da sociedade no acompanhamento e verificação da gestão dos recursos empregados nas políticas públicas. Ele é possível quando os cidadãos deixam de ser espectadores para assumir a sua participação social, ou seja, quando se tornam atuantes na sociedade, capazes de acompanhar e fiscalizar as ações do Estado.

Faz parte dos nossos direitos participar dos conselhos escolares e similares, para exercer o controle social sobre os recursos públicos destinados à comunidade escolar.

Não podemos deixar de registrar que a administração pública se baseia em vários princípios e alguns influenciam diretamente a execução do PDDE. São eles:

- **descentralização:** ocorre quando o Governo Federal, fundamentado no pacto federativo, transfere a responsabilidade da gestão e execução das ações públicas, e o devido acompanhamento e fiscalização dos recursos, em âmbito local, aos seus parceiros (governos municipais, estaduais, distrital), que deverão ser auxiliados pelos variados segmentos da sociedade, de maneira organizada e representativa (organizações não-governamentais, conselhos, entidades, instituições, entre outras);

- **gestão democrática (gestão = administração; e democrática = aquilo que emana do povo):** ato de administrar as ações públicas com a participação do povo, da sociedade, da comunidade. Ocorre, por exemplo, quando o governo recorre à opinião pública para o planejamento sobre a aplicação dos recursos públicos;

- **planejamento participativo:** planejar é um processo racional de intervenção na realidade em vista de objetivos. Visa a transformação de ideias em ação. É pensar antes o caminho para chegar ao objetivo. O planejamento é participativo quando os variados segmentos da sociedade, de maneira representativa, definem as prioridades e elas são respeitadas pelos gestores na aplicação dos recursos e

na participação da sociedade civil no recebimento, gestão e fiscalização dos recursos públicos.

Nesse contexto, podemos afirmar categoricamente que o PDDE permite a descentralização dos recursos públicos destinados à educação, ou seja, a gestão e fiscalização desses recursos passam a ser atribuição das comunidades escolar e local, por meio do controle social.

Fique atento!

Ao pensarmos no PDDE, sabemos que :

- é uma política pública que efetua transferências de recursos financeiros públicos para escolas, por meio de entidades representativas da comunidade escolar denominada unidade executora própria ou secretarias de educação e prefeituras, a depender da vinculação da escola;
- esses recursos têm origem nos impostos pagos pelo povo, isto é, por cada um de nós;
- os recursos devem ser aplicados exclusivamente na educação básica pública;
- é direito de cada cidadão saber o que é feito com esses recursos, ou seja, acompanhar, controlar e fiscalizar a execução do programa.

Agora, vamos ver como o conceito de controle social se efetiva na execução e fiscalização dos recursos do PDDE.

6.2.2. Etapas do controle social no PDDE

Como vimos anteriormente, no âmbito do PDDE, três diferentes entidades, isto é, órgãos ou instituições, atuam diretamente no programa e são responsáveis pela formalização dos procedimentos de adesão e habilitação e pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos transferidos. Na Resolução/CD/FNDE nº Resolução 10, de 18 de abril de 2013.

I. Entidade Executora (EEx) – prefeituras municipais e secretarias distritais e estaduais responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento, execução e prestação de contas dos recursos do programa, destinados às escolas de suas redes de ensino que não possuem UEx, bem como pelo recebimento, análise e emissão de parecer das prestações de contas das UEx, representativas de suas escolas ou dos polos presenciais da UAB a ela vinculados;

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

III. Entidade Mantenedora (EM) – entidade privada sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social, ou de atendimento direto e gratuito ao público, representativa das escolas privadas de educação especial, responsáveis pela formalização dos procedimentos

necessários ao recebimento dos repasses do programa, destinados às referidas escolas, bem como pela execução e prestação de contas desses recursos.

Ao lermos essas descrições, podemos perceber claramente que:

a) existem várias formas de organização destas entidades, bem como diversas denominações;

b) as UEx's e as EM's podem ser consideradas espaços de debate, troca de ideias, tomada de decisões sobre acompanhamento, fiscalização e avaliação do PDDE, que é uma política pública;

c) a formação das UEx é plural, pois reúne membros da comunidade escolar, tais como: pais de alunos, outros representantes da comunidade local, professores, representantes da equipe diretiva e de assistentes da educação (secretários escolares, orientadores educacionais, merendeiras, etc.), dentre outros.

d) estas entidades são responsáveis por receber, executar e prestar contas dos recursos destinados às escolas, de acordo com as regras e parâmetros definidos no âmbito do programa.

Como vimos na Unidade II, a UEx é constituída por todos os associados e administrada pela Assembleia Geral, pela Diretoria e pelos Conselhos Deliberativo e Fiscal. Podemos perceber claramente a ação da comunidade no processo de acompanhamento e controle social do PDDE quando:

√ a Assembleia Geral é convocada e reunida, pois nesse momento, todos os sócios (efetivos ou colaboradores) tomam decisões acerca dos assuntos que dizem respeito

ao funcionamento da Unidade Executora, inclusive sobre a utilização dos recursos e prestação de contas dos recursos do PDDE. Esses membros da UEx podem solicitar, esclarecimentos sobre as atividades da Unidade Executora Própria e sobre os atos da Diretoria e dos Conselhos Deliberativo e Fiscal;

√ é constituído Conselho Deliberativo, já que a escolha de seus membros é realizada democraticamente, por meio de processo eletivo. Também quando a comunidade, representada neste conselho, aprecia a programação anual, o plano de aplicação de recursos e os balancetes, bem como quando convoca assembleias;

√ são eleitos os titulares e os respectivos suplentes do Conselho Fiscal, constituído de acordo com o estatuto da entidade. Esse conselho tem como funções, fiscalizar a movimentação financeira da Unidade Executora Própria: entrada, saída e aplicação de recursos, examinar e julgar a Programação Anual, sugerindo alterações, se necessário; e analisar e julgar a prestação de contas da Unidade Executora Própria.

√ é constituída a Diretoria, por meio de processo eletivo, já que a mesma é responsável por administrar e prestar contas, dos recursos financeiros da entidade, inclusive aqueles advindos do PDDE.

O controle social pode e deve ser exercido em outras etapas de execução do PDDE. No quadro a seguir, de maneira resumida, você poderá perceber outras situações em que é fundamental a atuação da comunidade escolar.

Quadro 3: Controle social do PDDE

Quesito	PDDE	Controle social
Adesão/habilitação	Respeita o direito das comunidades escolar e local em aderir ou não ao programa. Nenhuma escola é obrigada a aderir, mas, caso queira, a escola deve manifestar seu interesse, por meio do órgão ou entidade que a representa. Isso significa que não há sanções às escolas que optarem por não receberem os recursos.	As comunidades escolar e local têm a possibilidade de verificar quais escolas podem ser beneficiadas pelo programa e solicitar a adesão/habilitação para o PDDE aos órgãos e entidades aos quais estão vinculadas.
Planejamento para aplicação dos re-cursos	Respeita a decisão sobre o tipo de recurso requerido pela comunidade escolar. É a escola quem define quanto deseja receber de recursos de custeio e de capital. Cabe ao FNDE a decisão de 80% para recurso de custeio e 20% para recurso de capital somente quando a escola não define quanto quer receber em cada categoria econômica.	Verifica se a comunidade escolar e local participou do planejamento para os investimentos dos recursos do programa e, caso isso ocorra a contento, qualquer uma das comunidades – escolar e/ou local – deve denunciar o fato aos órgãos ou entidades competentes.
Diminuição da desigualdade social	Utiliza tabelas diferenciadas para o cálculo dos recursos, visando à redução das desigualdades regionais do país.	Deve ter a consciência desse direito e buscar preservar a sua efetivação.
Repasse dos recursos às escolas	O dinheiro é disponibilizado para a escola por meio de Unidades Executoras. Nos casos previstos na legislação, quando a escola não possuir sua UEx, o dinheiro é repassado à prefeitura ou secretaria estadual ou distrital de educação, conforme a vinculação do estabelecimento de ensino.	Deve promover e orientar a constituição das entidades e instituições representativas, bem como assegurar as condições de recebimento, gestão e prestação de contas dos recursos.
Fiscalização da execução e prestação de contas	O FNDE institui as regras para a execução dos recursos, que deverão ser seguidas pelas UEx's, EEx's e EM's, como por exemplo: a escolha das prioridades, a aquisição dos bens e contratação de serviços, a execução da pesquisa de preços, o requerimento de documentos comprobatórios de despesas (notas fiscais, recibos, etc..) e a elaboração e apresentação dessa prestação de contas à comunidade escolar, etc. Em termos objetivos, quando a escola recebe os recursos financeiros do PDDE, os gestores devem apresentar à prestação de contas à comunidade escolar e local para apreciação, favorecendo a atuação do controle social. Somente após a apreciação, é que a mesma deve ser enviada à Prefeitura, para a devida consolidação, e em momento posterior, enviada ao FNDE.	Na impossibilidade de exercer seu direito mencionado na coluna ao lado, o gestor pode e deve recorrer ao controle externo para garantir o direito da comunidade que representa. O controle externo é constituído por órgãos do legislativo, tribunais de contas e também conselhos responsáveis pelo controle social. O controle interno é constituído pela Controladoria Geral da União e pelas auditorias internas dos órgãos.



Se você conhece alguma escola que preenche os requisitos para participar do PDDE e ainda não está sendo beneficiada pelo programa, exerça o direito do controle social, pois quem faz tal controle é você, junto com os outros membros da comunidade.

Oriente as escolas e comunidades que ainda não participam do PDDE a procurar a prefeitura ou a secretaria estadual ou distrital de educação a que se vinculam, para que sejam tomadas as providências necessárias com vistas ao atendimento das escolas pelo programa.

Aproveite a oportunidade para aprender mais sobre controle social discutindo esse assunto com sua comunidade, afinal isso é um direito conquistado. Oriente sua comunidade quanto ao dever de participar das decisões sobre a aplicação dos recursos e de fiscalizar essa aplicação por meio de seu direito de ter acesso à prestação de contas.

Agora que temos uma visão mais clara de controle social e sua relação com o PDDE, precisamos ainda discutir a questão da transparência pública e a execução do PDDE.

6.3. O PDDE e a Transparência Pública

O que é transparência pública?

Como ela é efetivada?

Qual é a relação transparência e PDDE?

A promoção da transparência pública vem ganhando destaque nos cenários nacional e internacional. O combate à corrupção deve ser realizado de forma sistemática, efetiva e determinante. Por essa razão, o Governo Federal brasileiro prioriza as medidas preventivas capazes de evitar que irregularidades sejam cometidas. Quando se fala em prevenção da corrupção, a promoção da transparência pública e o acesso à informação constituem a principal medida a ser implantada. O Estado brasileiro acredita que a transparência é o melhor recurso contra a corrupção, pois incentiva os gestores públicos a serem mais responsáveis em sua atuação e permite que a sociedade, de posse das informações, controle a ação dos governantes e fiscalize a aplicação do dinheiro público, tornando mais efetivo o controle social.

A transparência pública é uma obrigação legal, imposta aos administradores públicos de cada esfera do poder, que devem tornar público os atos estatais, obedecendo a um dos princípios constitucionais da Administração Pública,

conhecido por “publicidade” (Constituição Federal, art. 37). É nesta trilha que o Estado brasileiro tem caminhado firme para aperfeiçoar e fortalecer os mecanismos de combate à corrupção. Prova desta afirmação foi a aprovação de legislação específica sobre o tema, conforme texto a seguir:

A transparência será assegurada também mediante: [...]

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; [...]

[...] os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua

realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço

prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários [...].

[...] Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar [...]

Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, Art. 1º e 2º.

Sendo o FNDE um órgão vinculado ao poder executivo, o mesmo deve disponibilizar a todos informações sobre seu orçamento e investimentos efetuados em cada programa ou ação, dentre os quais, o PDDE. Para cumprir essa determinação legal, o FNDE utiliza-se de seu site na internet.

Você já teve a oportunidade de navegar pelas páginas do PDDE, no site do FNDE?

Sabe quais são as informações sobre o programa que estão disponíveis para acesso público?

As páginas do PDDE, disponíveis no site do FNDE, oferecem ao usuário, ou seja, àquele que as acessam, um conjunto de informações fundamentais para que o cidadão compreenda melhor essa política pública. Para conhecê-las, acesse o seguinte endereço na internet: www.fnde.gov.br, clique em Programas e siga o passo a passo que disponibilizamos a seguir:

Tela 1: 1º e 2º Passos: acesso ao site do FNDE e localizando a página do PDDE



Agora, propomos a você que clique no “link” PDDE, para explorarmos juntos essa página.

Tela 2: 3º Passo: acessando a página do PDDE

The screenshot shows the website for the Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). At the top left is the FNDE logo and name. To the right is a search bar with the text 'Digite aqui a sua busca' and a 'buscar' button. Below the search bar are links for 'Notícias', 'Institucional', 'Mapa do site', 'Fale conosco', and 'Perguntas Frequentes'. A navigation bar contains links for 'O que você deseja?', 'FNDE', 'Programas', 'Sistemas', 'Financiamento', 'Prestação de Contas', and 'Ministério da Educação'. The main content area is titled 'Programas / Dinheiro Direto na Escola'. On the left, a sidebar titled 'OPÇÕES' (highlighted in a red circle) lists: 'Apresentação', 'Funcionamento', 'Dados estatísticos', 'Consultas', 'Atualização cadastral', 'Legislação', 'Perguntas frequentes', and 'Contatos'. The main content area has social media sharing buttons for Twitter (3), Facebook (54 likes), and Google+ (+1). The title 'Apresentação' is followed by a paragraph: 'Criado em 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público.' Below this is another paragraph: 'O programa engloba várias ações e objetiva a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica.' The final paragraph states: 'Os recursos são transferidos independentemente da celebração de convênio ou instrumento congêneres, de acordo com o número de alunos extraído do Censo Escolar do ano anterior ao do repasse.'

A tela que se abrirá apresentará um conjunto de oito “links” (Opções), que ao serem clicados, levam você, usuário, para informações detalhadas sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Veja no quadro a seguir um resumo das informações que você encontrará nessa página:

Quadro 4: Conteúdos disponíveis nos links do PDDE

Nome da Janela	Conteúdos
1ª) Apresentação	Espaço utilizado para a apresentação resumida do PDDE, incluindo algumas informações históricas da evolução do Programa.
2ª) Funcionamento	Apresenta informações sobre a execução do PDDE, inclusive apontando alguns detalhes das diversas ações complementares atendidas pelo programa.
3ª) Dados Estatísticos	Registra alguns dados financeiros e atendimento do PDDE, de 1995 a 2008.
4ª) Consultas	Apresenta os sistemas de consulta, no âmbito do PDDE (Consulta de prestação de contas; Situação dos processos de adesão e habilitação; e Relação de Unidades Executoras (REx), os Guias e Manuais produzidos entre 2006 e 2013).
5ª) Atualizações cadastrais	Orienta o processo de atualização cadastral.
7ª) Legislação	Traz links de acesso a legislação pertinente ao PDDE, até os dias atuais.
8ª) Perguntas frequentes	Disponibiliza uma lista de questões esclarecedoras sobre o funcionamento do Programa.
9ª) Contatos	Coloca à disposição do usuário os contatos com FNDE e o endereço de correspondência.

Também os gestores e conselheiros podem obter informações sobre a liberação dos recursos do PDDE, efetuada pelo FNDE, acessando “Consultas online” e clicando em “Liberação de Recursos”, na página principal do site, à direita, conforme indicação a seguir.

Tela 3: 4º Passo: acessando o link Liberação de recursos

The image shows a screenshot of a web application menu titled 'CONSULTAS ONLINE'. The menu items are listed vertically, each with a title and a brief description. The item 'Liberação de recursos' is highlighted with a red rectangular box. The title 'CONSULTAS ONLINE' is circled in red at the top of the menu.

- CONSULTAS ONLINE**
- Benefícios**
Número do benefício de bolsa paga pelo FNDE
- Bolsas**
Bolsistas: declaração de rendimentos
- CAE Virtual**
Consulta de Conselho de Alimentação Escolar
- Conta corrente**
Consulta Extratos Bancários
- Conta corrente**
Consulta conta corrente - Pessoa jurídica
- Distribuição de livros**
Programa Nacional do Livro Didático - PNLD /
Programa Nacional da Biblioteca da Escola - PNBE
- GRU**
Preencha e imprima a sua Guia de Recolhimento da União
- Liberação de recursos**
Liberação de recursos de programas do FNDE
- Prestação de contas**
Autenticação de documentos
- Prestação de contas**
Situação da prestação de contas do repasse direto
- SINUTRI - Sistema de Cadastro de Nutricionistas do PNAE**
Consulta ao cadastro de nutricionistas do Pnae

Para obtenção das informações é necessário preencher os dados solicitados pelo sistema SIGEFWEB. Ao acessar esse sistema, você pode consultar, de maneira detalhada, o valor dos recursos financeiros repassados às entidades pelo Programa Dinheiro Direto na Escola do Governo Federal - e de outros programas do FNDE também!

Tela 4: 5º Passo: acessando o sistema SIGEFWEB

The screenshot shows the SIGEFWEB interface. At the top left, it says 'SIGEFWEB Sistema Integrado de Gestão Financeira'. At the top right, there is a logo for 'FNDE'. Below the header, the page title is 'Liberações Consultas Gerais'. A section titled 'Orientação' contains the instruction: 'Você deverá preencher o CNPJ ou os campos UF, município e tipo de entidade.' Below this, there are several input fields: 'Ano' with a dropdown menu set to '2012'; 'Programa' with a dropdown menu set to 'PDDE (PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA)'; 'CNPJ' with an empty text box; 'UF' with a dropdown menu set to 'Escolha um estado'; 'Município' with a dropdown menu set to 'Selecione uma UF'; and 'Tipo de entidade' with a dropdown menu set to 'Todos'. At the bottom right of the form area, there are two buttons: 'Confirmar' (with a green checkmark icon) and 'Cancelar' (with a red X icon).

Com as orientações que disponibilizamos temos certeza que você poderá navegar nas páginas do PDDE, com facilidade e sucesso. Também poderá obter informações importantes para acompanhar a execução do programa em sua localidade. Saiba fazer valer os seus direitos, sendo responsável pelos seus deveres.

Lembre-se também de realizar as atividades 30,31,32 e 33 de seu caderno de atividades.

Unidade VI em síntese



Com esta última unidade, verificamos que o controle social não é importante apenas para o PDDE, mas sim para todas as ações que são realizadas pelo Estado.

Descrevemos os Conselhos de Acompanhamento Social que são compostos por cidadãos que possuem participação na administração pública. Apresentamos um breve histórico sobre a evolução dos conselhos sociais e nesse contexto, abordamos dois pontos que são essenciais para um conselho: a gestão democrática e a autonomia da escola. A primeira destaca a importância da escola como um espaço de reflexão e discussão. Já a autonomia da escola, compreende a construção de um Projeto Político Pedagógico na dimensão da realidade da escola e as necessidades da comunidade escolar.

Vimos também que o controle social no PDDE tem como um de seus principais aspectos a participação das comunidades escolar e local. O acompanhamento nas etapas de execução do PDDE é um direito conquistado e cabe a sua comunidade escolar o dever de participar das decisões referentes à aplicação dos recursos, sua fiscalização e a prestação de contas.

Por fim, destacamos que a transparência pública é uma obrigação legal e o FNDE utiliza o site, www.fnde.gov.br, para disponibilizar a todos o seu orçamento e os investimentos efetuados em cada programa ou ação, dentre eles o PDDE.

