

## **Evidenciação do Controle Social nas Prestações de Contas do Programa Dinheiro Direto na Escola no Município do Rio de Janeiro**

### **Social Control Disclosure and Accountability of Direct Money Program in Rio de Janeiro's Schools**

**Ana Cristina de Oliveira Medeiros**

Mestranda em Ciências Contábeis pela UERJ

Oficial Intermediário da Marinha do Brasil

Praça Barão de Ladário, s/nº, Edifício Almirante Gastão Motta, 4º andar – Centro – RJ

CEP: 20091-000

**E-mail:** anamedeiros@hotmail.com.br

**Francisco José dos Santos Alves**

Doutor em Controladoria e Contabilidade pela USP

Coordenador do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da UERJ

Rua São Francisco Xavier, 524, 9º andar – Bloco E - Maracanã – RJ

CEP: 20550-013

**E-mail:** fjalves@globo.com

**Andréa Paula Osório Duque**

Doutora em Ciência da Informação pela UFF

Professora visitante do Programa de Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ

Rua São Francisco Xavier, 524, 9º andar – Bloco E - Maracanã – RJ

CEP: 20550-013

**E-mail:** andreapauladuque@gmail.com

### **Resumo**

A Educação de qualidade no Brasil vem sendo objeto de amplos debates no que se refere a obrigatoriedade do Estado em garanti-la constitucionalmente, através de aporte de recursos financeiros em várias modalidades de programas sócio-educativos. No caso da Educação Básica, foi criado, em 2007, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em que a União transfere assistência financeira às escolas públicas estaduais e municipais, além de incentivar a participação popular na gestão dos recursos. Assim, este estudo objetiva investigar como a sociedade civil interfere na gestão dos recursos públicos do PDDE. Trata-se de uma pesquisa descritiva com uma abordagem quanti-qualitativa. O procedimento adotado para coleta dos dados foi o de pesquisa documental, baseando-se nos conteúdos de 29 prestações de contas digitalizadas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) de escolas e creches localizadas no Município do Rio de Janeiro, referentes ao exercício de 2012. Consolidando a pesquisa, buscou-se conhecer a percepção do Diretor da Escola/Creche e Presidente do Conselho-Escola Comunidade sobre o tema, por meio de um questionário. Foi utilizada uma amostra empírica. Além das prestações de contas digitalizadas do PDDE, verificou-se a existência de evidências de atendimento ao princípio da *accountability* e de incentivo ao controle social em meio eletrônico. Os resultados apontam a necessidade de aprimoramento na participação da sociedade civil, haja vista que este estudo verificou que as escolas/creches não disponibilizam as informações do Programa em sites oficiais, minimizando a transparência, bem como falhas de fiscalização na avaliação das prestações de contas e na composição dos Conselhos.

**Palavras-chaves:** Accountability; Educação; Controle Social.

*Artigo submetido em junho de 2016 e aceito em setembro pela editora Fernanda Sauerbronn, após processo de double blind review.*

## **Abstract**

Education in Brazil have expanded the debate concerning the quality offered, as well as being a constitutional guarantee, there are the State's efforts in the allocation of financial resources annually. In the case of Basic Education was created in 2007 the Direct Money in School Program (DMSP) that the Union transfers financial assistance to state and local public schools, and encourage widespread participation in resource management. Thus, the study's objective was to investigate how civil society involved in the management of public resources of TSA, in a descriptive research with a quantitative and qualitative approach. The data collection was a documentary research: 29 accounts rendered digitized Direct Money in School Program (DMSP) from schools and day care centers located in the municipality of Rio de Janeiro for the year 2012. Consolidating research, we sought to understand the perception of the Director of School / Day Care and President of the Community Council-School on the subject employing a questionnaire. In addition to the Audit Services scanned the TSA was checked for evidence of compliance with the principle of accountability and encouraging the social control in the electronic media. The results show the need to improve the participation of civil society, given that this study found that schools/nurseries do not provide the program information on official websites, minimizing transparency, and there is the existence of oversight failures in the assessment of benefits accounts and composition of the Councils.

**Keywords:** Accountability; Education; Social Control

## **1 Introdução**

A qualidade da Educação, no Brasil, tem sido amplamente discutida nas últimas décadas do século XX e no início do século XXI, na busca de soluções para seu aperfeiçoamento. Na década de 1990, por exemplo, houve uma discussão mundial sobre políticas educacionais, envolvendo temas como a descentralização e a governança (KRAWCZYK, 2008).

Cabe ressaltar que a transparência e a *accountability* são princípios básicos de governança (IBGC, 2009), que vem ganhando destaque, na Administração Pública, por contribuir para o controle da gestão dos recursos públicos pela sociedade. Por outro lado, nessa mesma época, também foi destaque a reforma gerencial do Estado, no Brasil, ao introduzir conceitos aplicados no setor privado, objetivando recuperar sua governança (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Em 2007, foi apresentado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) contendo ações voltadas para a melhoria da qualidade na Educação no país. Assim, foi desenvolvido o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que permite medir a qualidade do ensino, identificando as Escolas que obtiveram os índices mais baixos, além de contribuir para a organização da transferência de recursos financeiros pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na busca pela equalização de oportunidades educacionais (CF/88).

No que se refere à aplicação dos recursos financeiros, o governo federal tem investido, de forma crescente, na área da Educação. De acordo com a prestação de contas da presidente da república, referente ao exercício de 2014, o valor executado na área de Educação chegou a R\$ 93.897.290.662,71, representando um aumento de 14,16 % em relação ao ano anterior. Já o valor total executado referente às transferências para educação básica aumentou em 0,68%. Além disso, a União tem como atribuição incentivar o controle social do gasto público na área da Educação (DECRETO FEDERAL 6.094/07).

Apesar desses esforços, um ranking mundial de qualidade da Educação, divulgado em 2015, pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), apontou que o Brasil é o 58º colocado entre 65 países, tendo sido inclusive ultrapassado por países

como Tailândia, Cazaquistão e Costa Rica. Para elaboração desse ranking foram utilizados, como referência, os resultados de 2012 do estudo Pisa de matemática, leitura e ciências, que avalia os conhecimentos dos alunos nessas matérias (OECD, 2015).

Essas informações divulgadas mostraram-se conflitantes, tendo em vista que ações foram realizadas na busca pela melhoria da Educação. Um dos esforços desenvolvidos pelo Governo Federal refere-se ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que é o instrumento utilizado para “prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal” (Lei nº 11.947/2009). Neste sentido, esse estudo foi motivado para responder a seguinte questão de pesquisa: De que forma é exercido o controle social sobre os recursos do PDDE?

O presente artigo justifica-se devido à dificuldade apontada em estudos anteriores (GUIMARÃES e COUTINHO, 2010; GURGEL e JUSTEN, 2013) para se obter a participação da sociedade de forma mais efetiva no acompanhamento das decisões referentes às políticas públicas, bem como na execução dos recursos públicos. A pesquisa se torna relevante, pois tem o intuito de provocar uma discussão sobre como vem se comportando o controle social nos municípios brasileiros e sobre seu papel no acompanhamento dos gastos na educação para melhoria das condições de ensino. Dessa forma, o objetivo desta pesquisa consiste em investigar como a sociedade civil interfere na gestão dos recursos públicos do PDDE.

O presente artigo está estruturado em quatro seções, além da Introdução. Na primeira seção são apresentados os fundamentos teóricos sobre a nova administração pública, governança, controle social, transparência, *accountability* e, por fim, sobre o controle social e as normas do Programa Dinheiro Direto na Escola. Na segunda seção são abordados os procedimentos metodológicos da pesquisa especificando o tipo de pesquisa, a amostra, a coleta e o tratamento de dados da pesquisa. A terceira seção traz a análise e discussão dos resultados e finalmente na quarta seção será apresentada a conclusão desse estudo.

## **2 Fundamentação Teórica**

Essa seção apresenta os fundamentos teóricos que irão balizar a construção da pesquisa.

### **2.1 A nova Administração Pública**

A Administração pública no Brasil foi marcada por três grandes reformas: a Patrimonialista, a Burocrática e a Gerencial. De acordo com Santos e Raupp (2015, p. 1432), “o processo de avaliação e conceitos como o de qualidade do gasto no setor público surgiram em meados do século XX com a transição do modelo burocrático de Weber para o da administração pública gerencial”.

Esse processo tornou-se importante para buscar atender os anseios da população de forma coerente. O atendimento das demandas da sociedade, segundo Matias-Pereira (2014, p. 275), “exige que o Estado se torne cada vez mais eficiente, eficaz e efetivo na prestação de serviços públicos, com qualidade e menores custos para sociedade”. Além disso, Matias-Pereira (2014, p. 6) entende que “a função social deve ser alcançada com maior qualidade possível na sua prestação de serviços”.

Por esse motivo, os programas de governo podem ser considerados como instrumentos utilizados na busca para a concretização dessas políticas, já que, segundo Matias-Pereira, (2012, p. 61) “os programas e projetos devem refletir as orientações estratégicas do governo, a disponibilidade de recursos, bem com as aspirações da sociedade, que devem estar traduzidas nas políticas públicas definidas no orçamento público”.

Matias-Pereira (2014, p.275) entende que a Administração Pública contemporânea

Deve buscar de forma permanente a estruturação de um modelo de gestão que possa alcançar os objetivos, tendo como preocupação de fundo a questão da sustentabilidade, como por exemplo: melhorar a qualidade da oferta de serviços à população, aperfeiçoar o sistema de controle social da Administração Pública, elevar a transparência e combater a corrupção, [...] entre outros.

Em relação ao controle social, Bresser Pereira (1998, p. 146-147) afirma que “são essenciais na administração pública gerencial na medida em que compensam redução do controle legal de procedimentos e complementam o controle de resultados”. Ainda segundo o autor, a Reforma Gerencial contribui para o aperfeiçoamento da governança, “na medida em que pressupõe e procura aprofundar os mecanismos democráticos de responsabilização e transparência”.

## **2.2 Governança**

O termo governança não possui uma definição única e definitiva, já que existem entendimentos distintos entre diversos autores que abordam o tema, podendo ser aplicado nas organizações privadas e públicas, observando as peculiaridades de cada uma. Secchi (2009, p. 357) entende que “[...] a definição de governança não é livre de contestações. Isso porque tal definição gera ambiguidades entre diferentes áreas do conhecimento”.

Marques (2007, p. 12), define governança corporativa com sendo “um conjunto de regras que visam minimizar os problemas de agência”. É importante observar a aplicação da relação de agência nesse processo, já que de acordo com Jensen e Meckling (1976, p. 5), pode ser definida como “um contrato em que uma ou mais pessoas (o principal (s)) envolvem outra pessoa (o agente) para realizar algum serviço em seu nome que envolva alguma delegação de autoridade para o agente”.

A governança fica evidente quando há o relacionamento entre dois atores principais em uma empresa: o empregado e o empregador. No caso do empregado, ele tem o dever de prestar o serviço para o empregador ou a outros agentes delegados por ele; por outro lado, o empregador tem o direito de controlar o trabalho do empregado, pessoalmente ou por outros agentes, informando o que fazer e não fazer e como fazer, a fim de atingir o resultado. (COASE, 1937)

Na busca pela reforma gerencial, o conceito de Governança foi uma das práticas incentivadas na Administração Pública (MATIAS-PEREIRA, 2008). No setor público essa relação pode ser entendida como o cidadão sendo o empregador, tendo em vista que o povo poderá escolher alguém como seu representante para administrar os recursos públicos e o Estado sendo o empregado, responsável por prestar contas da aplicação do dinheiro público à sociedade.

Bizerra, Alves e Ribeiro (2012, p. 5) definem governança pública como sendo

O conjunto de normas essenciais e técnicas a fim de nortear a administração pública na obtenção da eficiência, eficácia e efetividade dos seus resultados, por intermédio da melhoria do gerenciamento dos seus processos e atividades, favorecendo a prestação de contas responsável (accountability) por parte dos gestores e a transparência de suas ações.

Assim como no Banco Mundial, que em 1992 indicou alguns dos instrumentos para boa governança como a transparência; accountability e participação; e informação e transparência (MATIAS-PEREIRA, 2010), no Brasil esses instrumentos também são apontados no Código de Melhores Práticas elaborado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), órgão considerado referência no assunto.

No entanto, um estudo realizado por De Benedicto et al. (2013, p. 298) sobre a análise da aplicabilidade dos conceitos de governança corporativa na Administração pública evidenciou que “o modelo de administração pública no Brasil ainda se encontra impregnado de mazelas, impropriedades e condutas recrimináveis, as quais precisam ser superadas à luz dos princípios da governança”.

Para Marques (2007, p. 24), “os cidadãos esperam uma boa governança corporativa das suas autoridades governamentais e, por isso, a sociedade reclama cada vez mais que as autoridades governamentais prestem contas”, pois será um instrumento utilizado para o exercício do controle social.

Em relação à área da Educação, Reis (2013, p. 115) em seu estudo sobre governança e regulação da Educação, concluiu que “o conceito de governança revela-se como ferramenta adequada e útil para a análise dos processos de construção e reconstrução social da escola”. Por outro lado, Borges (2003, p. 133) em um estudo de sobre governança e política educacional concluiu que

O papel da educação dentro do marco legal para a “boa governança” é fundamental, pois a ideologia de igualdade de oportunidades, que constitui o cerne da teoria do capital humano e, analogamente, da “sociologia da educação” do Banco Mundial, contribui para legitimar o Estado liberal como uma instituição neutra, empenhada em garantir o cumprimento de regras “justas”.

A educação pode contribuir para o aumento do senso crítico dos cidadãos em avaliar e acompanhar a gestão pública e para uma boa governança. A governança, também, tem papel relevante na organização de uma escola para que esta ofereça, à sociedade, condições para que os cidadãos possam atuar no controle social na área da Educação.

### **2.3 Controle Social**

Para Guimarães e Coutinho (2010, p. 164) “controle social é um componente da gestão democrática, designa várias ações e mecanismos por meio dos quais a sociedade civil sabe, conhece e interfere na elaboração e gestão das políticas públicas”.

Gurgel e Justen (2013, p. 259) entendem que a participação do cidadão em um conselho “empresta um caráter diferenciado ao processo decisório público que se assemelha à democracia direta e assume-se como controle social”.

Ao longo da história do Brasil há três momentos em que o incentivo à participação do cidadão ocorreram: na promulgação da Constituição Federal, de 1988; na criação do orçamento-participativo e na reforma do estado em 1995. (GURGEL; JUSTEN, 2013). No entanto, são necessárias ações mais efetivas da população no acompanhamento do processo decisório e de execução dos recursos públicos gerenciados pelo Estado.

Este pensamento combina com o resultado de um estudo realizado por Guimarães e Coutinho (2010, 177-178) sobre a atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (Cacs's) na região metropolitana de Recife (PE), no que diz respeito à efetividade, a qualidade e as condições de participação social dentro desta esfera de fiscalização e acompanhamento dos gastos públicos. Os autores concluíram que “o resultado do trabalho corrobora trabalhos anteriores no que se refere ao pequeno, quase inexistente controle social exercido por esses conselhos”.

O estudo de Braga (2011, p. 146) sobre controle social na Educação Básica Pública analisou a visão de controle social pelos servidores da área de controle do Fundef no Ceará, e indicou “não existir controle social sem a presença da comunidade, nas escolas públicas e nos sistemas de ensino, em uma visão quantitativa da participação”.

Gurgel e Justen (2013, p. 373) acreditam que “o passado mais recente e o presente do Brasil expõem uma sociedade desmobilizada, pouco disposta à atuação coletiva, inclinada a Alves, F. J. S.; Duque, A. P. O.; Medeiros, A.C. O.

resolver seus problemas e alcançar seus objetivos no âmbito privado e, por isso, despolitizada ou despolitizando-se”. Dessa forma,

O conceito de *accountability* traz a idéia de que duas condições são indispensáveis para fiscalizar competentemente o Estado: pelo lado da sociedade, a ampliação da consciência cidadã em torno de reivindicações cujo atendimento pelo poder público proporcione melhoria das condições de vida de toda a coletividade; e pelo lado do Estado, o provimento de informações completas, claras e relevantes para a população, expandido assim o número de controladores e reforçando – pela prestação de contas direta ao titular do poder, o povo – a legitimidade das políticas públicas e a segurança de seus atos. (CINTRÃO; BIZZELI, 2013, p. 57).

No caso específico de programas da área da Educação, é relevante ressaltar, ainda, que “os resultados das avaliações assumem importante papel não apenas para o planejamento educacional, mas também por sua contribuição para a concretização de um modelo de *accountability* que possa configurar-se em um sistema de responsabilização e controle social” (PONTES, 2013, p. 159).

Campos (1990, p. 34) afirma que “o verdadeiro controle do governo - em qualquer de suas divisões: Executivo, Legislativo e Judiciário - só vai ocorrer efetivamente se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos”. No entanto, essas ações não podem ficar adstritas somente às prestações de contas. O exercício do controle social proporciona a busca pela transparência das informações sobre a aplicação dos recursos públicos.

## **2.4 Transparência**

Para que ocorra transparência das informações na Administração Pública, primeiramente é necessário que elas sejam divulgadas para os interessados. Assim, o termo *disclosure* pode ser considerado apropriado para esse ato, visto que no entendimento de Franco *et al.* (2014, p. 145), “*disclosure* pode ser compreendida como “divulgação”, cujo termo comumente é utilizado para a divulgação de informações e também evidenciação”.

No caso da Administração Pública, a publicidade dos atos é um dos princípios que devem ser obedecidos (BRASIL, 1988). Complementando essa previsão legal, Castro e Garcia (2008, p. 22) entendem que a publicidade “[...] refere-se à divulgação oficial dos atos administrativos” e, segundo Platt Neto *et al.* (2007, p.78) “[...] do princípio da publicidade, extrai-se que o povo tem o direito de conhecer os atos praticados na administração pública, passo a passo, para o exercício do controle social”.

Assim, para que o Controle Social seja efetivo, por parte do cidadão, é necessário que as informações, sobre a gestão pública, sejam disponibilizadas para seu acompanhamento e avaliação (CAMPOS, 1990). Além disso, as informações necessitam ser claras e compreensíveis, haja vista o desnível cultural de uma sociedade em geral.

Em relação à transparência e as prestações de contas, Bezerra, Borges e Valmorbidia (2012, p. 68), entendem que “constituem requisitos indispensáveis para a realização do exercício social, pois permite aproximar governo e sociedade e atua como agente da democracia, da eficiência e da mudança”.

No Brasil, a CF/88, que instituiu o Estado Democrático de Direito, garantiu aos cidadãos o acesso às informações públicas ao prever, no inciso XXXIII, do art. 5º, que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade”.

Novos instrumentos contribuíram para ampliar a participação do cidadão na gestão pública, como por exemplo: Lei Complementar nº 131/2009, Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), Audiências Públicas, Ouvidorias e Conselhos Municipais.

No que diz respeito à Lei Complementar nº 131/2009, a transparência é garantida mediante “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”. Posteriormente, a Lei de acesso à informação destacou no seu art. 8º que:

É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. [...]. § 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Em um estudo sobre transparência e publicidade das contas públicas, Neto (2007, p. 92) concluiu que “as práticas apresentadas de divulgação caracterizam algumas limitações comuns na transparência governamental relacionadas às contas públicas”. Essa afirmação coincide com o resultado da pesquisa de Cruz, Silva e Souza (2009, p. 14) sobre a transparência da gestão fiscal nos Portais Eletrônicos dos Maiores Municípios do Estado do Rio de Janeiro. Esse estudo revelou que os municípios “apresentam níveis de transparência fiscal eletrônica considerados baixos e incompatíveis com a sua realidade de desenvolvimento econômico-social”.

Essas ferramentas ao serem utilizadas cada vez mais pela sociedade contribuirão para que sejam cobrados, dos responsáveis, suas prestações de contas, caso não tenham feito, e com isso atender ao princípio da accountability.

## **2.5 Accountability**

O termo *accountability* possui variadas definições, mas consistentes entre si, como a de Pinho e Sacramento (2009, p 1350): “*accountability* nasce com a assunção por uma pessoa da responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização”.

Essa responsabilidade no setor público carrega duas conotações básicas: *answerability*, a obrigação de funcionários públicos informarem e explicarem o que eles fazem; e *enforcement*, que é a capacidade de impor sanções aos detentores do poder que não cumprem esse dever. Estes termos possuem conceitos que contribuem para que as regras sejam cumpridas. (SCHEDLER, 1999)

No entanto para Campos (1990, p. 33) “a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade”. Além disso, no entendimento de Schedler (1999, p. 20) “tanto *accountability* como *answerability* visam criar transparência. Assim, exigindo informação, bem como justificção, é possível visualizar o que de fato está ocorrendo na política”.

O’ Donnell (1998, p. 30) destaca dois tipos de *accountability*: o vertical e o horizontal. O autor entende que *accountability* vertical é uma característica de países democráticos já que “os cidadãos podem exercer seu direito de participar na escolha de quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e expressões”. Já a *accountability* horizontal define como “a existência de agências estatais que tem o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotinas a sanções legais”. No entanto, essas ações, se não controladas, podem impedir o exercício da democracia, permitindo que o interesse privado se sobreponha ao interesse público (O’ DONNELL, 1998).

As ferramentas de controle burocrático tornam-se insuficientes para garantia da *accountability* governamental, já que no entendimento de Campos (1990, p. 34) é necessário garantir “a qualidade dos serviços; maneira como tais serviços são prestados; justiça na distribuição de benefícios, como também na distribuição dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos [...]”.

Ainda segundo Campos (1990, p. 34) “embora essencial, o processo eleitoral, por si, não é ágil bastante para salvaguardar o interesse público. A legitimidade do poder delegado (pelo povo ao Estado) precisa ser assegurada pelo exercício ativo da cidadania”, ou seja, não basta delegar poderes ao Estado se o cidadão não avalia os resultados ao serem apresentadas suas prestações de contas e sua conseqüente responsabilização, se for o caso.

Para isso torna-se necessária a divulgação das informações úteis de interesse público, já que em um estudo realizado por Raupp e Pinho (2013, p. 780) sobre os portais eletrônicos das câmaras municipais de câmaras de Santa Catarina, revelou que “assumem mais um perfil de murais eletrônicos do que espaços de construção da *accountability*”.

## **2.6 O controle social e as normas do PDDE**

Nesta subseção discutem-se as normas do PDDE que buscam regular a participação da sociedade civil na fiscalização dos recursos públicos.

No que se refere ao Brasil, em 2007, foi divulgado o Plano de Desenvolvimento da Educação contendo 30 ações voltadas para a melhoria da qualidade na Educação no país. No caso específico do Ensino Fundamental foi instituído o Programa Dinheiro Direto nas Escolas (SAVIANI, 2007).

De acordo com o disposto na Lei nº 11.947/2009, o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE tem por objetivo

Prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, bem como às escolas mantidas por entidades de tais gêneros.

Para a avaliação da qualidade da Educação, Krawczyk (2008, p. 806) cita “a necessidade de divulgação de seus resultados como instrumento de promoção do controle e da responsabilidade social com o aprendizado (comunidade de pais, professores e dirigentes políticos)”. No caso do PDDE, deve ocorrer a prestação de contas dos recursos recebidos aos órgãos de controle e aos cidadãos, conforme pode-se observar no art. 28 da Lei nº 11.947/2009 ao mencionar que “a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros relativos à execução do PDDE é de competência do FNDE e dos órgãos de controle externo e interno do Poder Executivo da União [...]”.

A participação dos cidadãos no acompanhamento do processo decisório e na execução dos recursos públicos é garantida pela Resolução/FNDE nº 10/2013 que dispõe sobre os critérios de repasse e execução do PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947/2009.

De acordo com essa Resolução, o PDDE “tem o propósito de [...] incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social”. Nesse sentido, prevê ainda, que compete às Entidades Executoras (EEx) assegurar

Aos estabelecimentos de ensino beneficiários e às comunidades escolares a participação sistemática e efetiva desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa. e disponibilizar, quando solicitada, às comunidades escolar e local toda e qualquer informação referente à aplicação dos recursos do programa.

Cabe ressaltar que a Resolução nº 10/2013 revogou a de nº 7/2012, que possuía o seguinte texto: “assegurando às escolas beneficiárias e às comunidades escolares a participação sistemática e efetiva desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa”. A legislação atual prevê, também, a transparência das informações referentes à aplicação dos recursos públicos.

Cabe aqui destacar a criação do Conselho Escola-Comunidade (CEC) em 1984, por meio da Resolução SME nº 212, da Secretaria Municipal de Educação, com o objetivo de “valorizar a representatividade para uma educação cidadã, fazer da escola um espaço legítimo para a reflexão e discussão da sociedade e fazer do CEC elo integrador entre escola, família e comunidade”.

A composição do Conselho foi alterada pela Resolução nº 1.186/2012, prevendo os seguintes membros: “diretor da unidade escolar; dois professores e/ou especialistas de educação; dois responsáveis por alunos; dois alunos; um funcionário que não ocupe o cargo de Professor; um representante de Associação de Moradores, legalmente constituída”.

As atribuições do Conselho Escola-Comunidade são:

Ter atuação conjunta e participativa com a Escola garantindo, desta forma, que o processo educativo reflita os anseios e valores da comunidade; receber e movimentar os recursos oriundos dos Convênios e Programas, gerenciando sua execução sempre em benefício do aluno e prestando contas de sua aplicação ao órgão competente e a Comunidade Escolar; [...] - definir em conjunto as prioridades para aplicação dos recursos financeiros destinados à Escola, bem como acompanhar a execução financeira; [...] Os Conselhos Escola-Comunidade ficam obrigados a manter em sua organização um Conselho Fiscal, composto de três membros (sendo dois membros efetivos e um suplente), encarregado de acompanhar, fiscalizar e aprovar a aplicação das verbas repassadas diretamente ao CEC, emitindo parecer sempre que necessário. (BRASIL, RESOLUÇÃO nº 1.186/2012)

Um estudo realizado, em 2004, por Adrião e Peroni (2007, p. 262), sobre a implantação e execução do PDDE nos Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Pará e Piauí, incluindo alguns de seus municípios, revelou que

Pela análise do modus operandi das UEx na esfera das escolas, o Programa, ao contrário do que declarava em seus objetivos, pouco contribuiu para a instalação de efetivas práticas de controle sobre os gastos, uma vez que as informações continuam restritas às equipes escolares e, em alguns casos, excetuando-se inclusive desse acesso os funcionários não-docentes. Na esfera dos órgãos de gestão dos sistemas/redes de ensino, a preocupação com a prestação de contas, frise-se, com a correta prestação de contas, é motivada mais pelo temor das diligências movidas pelo TCU do que pelo estímulo ao controle do Estado pela sociedade civil, como se exigiria de políticas que articulassem descentralização com democratização desse mesmo Estado.

Esse Estudo, realizado em 2004, contribuiu para uma comparação sobre como um Município vem se comportando, após esse período, em relação ao controle das prestações de contas do PDDE.

Diante desse arcabouço teórico anteriormente apresentado, busca-se, na metodologia, meios para responder ao problema de pesquisa.

### **3 Metodologia**

O presente estudo trata de uma pesquisa descritiva, com abordagem quanti-qualitativa. De acordo com Malhotra (2001, p. 108), a pesquisa descritiva “é uma pesquisa conclusiva que tem como principal objetivo a descrição de algo”.

O procedimento adotado para coleta dos dados foi o de pesquisa documental, baseando-se nos conteúdos de 29 prestações de contas digitalizadas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), de escolas e creches localizadas no Município do Rio de Janeiro, referentes ao exercício de 2012, apresentadas a partir de inquérito instaurado pelo Ministério Público e autuadas em 2015, bem como a observação, já em 2016, em portais eletrônicos das escolas, creches e da Secretaria Municipal de Educação (SME), por meio do portal da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, sobre a existência de *links* sobre as prestações de contas do PDDE. Foi utilizada uma amostra empírica.

Para identificar a existência de atuação e incentivo ao controle social na avaliação das prestações de contas, selecionadas do PDDE, e nortear a análise deste estudo, optou-se pela observação de evidências: na composição correta para o Conselho Escola-Comunidade (CEC); na garantia da participação da Comunidade Escolar no acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa e na divulgação dos dados gerais para o acompanhamento do Programa em sítios oficiais dos órgãos na internet. Além disso, verificou-se a existência de fiscalização, por integrantes do Conselho Escola-Comunidade (CEC), no Conselho Fiscal.

Em relação à participação dos cidadãos na fiscalização do emprego dos recursos do programa e à composição correta dos Conselhos, foi verificado, nos documentos, constantes das prestações de contas, as assinaturas existentes, inclusive no parecer do Conselho Fiscal.

Além das prestações de contas digitalizadas do PDDE, apurou-se evidências de atendimento ao princípio da *accountability* e de incentivo ao controle social em meio eletrônico. Para tanto, foi pesquisada, inicialmente, a existência dos sítios oficiais dos órgãos selecionados na internet, por meio da pesquisa Google, e consultas ao sítio oficial da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro para verificação do conteúdo existente.

Assim, foi possível observar se foram disponibilizadas as prestações de contas do PDDE para consulta pelo cidadão e comprovação da existência de informações sobre a atuação do Conselho Escola-Comunidade, na gestão dos recursos destinados a esse programa.

Com base nessas informações obtidas, a Tabela 1 foi elaborada, no programa Excel, especificando a quantidade e o percentual de prestações de contas por tipo de composição do conselho fiscal e se cumpriu ou não o previsto na legislação (Resolução nº 1.186/2012), no intuito de apresentar graficamente esses resultados.

Posteriormente, foi construída a Tabela 2, no programa Excel, para identificar o percentual de órgãos que designaram corretamente e incorretamente os membros do Conselho Fiscal, bem como os que não foram possíveis identificar nas prestações de contas a sua atuação. Em seguida foram consultados sítios oficiais da internet se havia o acompanhamento das atividades dos órgãos selecionados referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola.

Para finalizar, verificou-se a observância das normas pelos órgãos selecionados, no que se refere ao incentivo ao controle social no PDDE, com base nas informações constantes nas Tabelas 1 e 2. Assim, foi elaborado o Quadro 1, para apresentar o resultado dessa verificação, identificando quantos observam totalmente, parcialmente e não observam.

No intuito de respaldar a presente pesquisa, um e-mail foi enviado ao Diretor e Presidente do Conselho-Escola Comunidade das Escolas e Creches e no dia 11 de agosto de 2016, com um questionário contendo 7 (sete) questões abertas direcionadas. Devido ao insucesso na obtenção das respostas, o e-mail foi reenviado dia 22 de agosto. Ao persistir a não obtenção das respostas, mudou-se a estratégia de coleta e, no período de 6 a 16 de setembro, foram contatados, por telefone, os Diretores dos órgãos, fato que favoreceu o *Evidenciação do Controle Social nas Prestações de Contas do Programa Dinheiro Direto*

contato com os outros diretores. Além disso, seis Escolas e uma Creche alegaram que era necessária a autorização da Coordenadoria Regional de Educação (CRE) / Secretaria Municipal de Educação (SME) para responder o questionário. Cinco Unidades que solicitaram permissão obtiveram resposta negativa. Assim, das vinte e nove escolas/creches estudadas, somente quatro responderam as questões encaminhadas.

Para análise das questões respondidas pelas escolas e creches foi realizada uma observação direta extensiva, já que de acordo com Lakatos e Marconi (1991, p. 201), “realiza-se através do questionário”.

### 3 Análise e Discussão dos Resultados

O Conselho Fiscal é um componente que contribui para a atuação do Controle Social no acompanhamento e aprovação da aplicação das verbas do PDDE, pois é formado por membros integrantes do Conselho Escola-Comunidade representado por, além do diretor da Unidade Escolar, dois professores e/ou especialistas de educação, dois responsáveis por alunos, dois alunos, um funcionário que não ocupe o cargo de Professor e um representante de Associação de Moradores, legalmente constituída. Caso não haja representante da Associação de Moradores, na composição do CEC será incluído mais um responsável. (Resolução nº 1.186/2012).

Como no Conselho Fiscal é obrigatória a participação de 3 (três) membros do Conselho Escola-Comunidade, esse fato motivou o levantamento sobre a composição do Conselho Fiscal nas 29 escolas/creches, a fim de atender a finalidade de sua criação, tendo obtido os seguintes resultados a seguir na Tabela 1

**Tabela 1** – Situação do Conselho Fiscal

Conselho Fiscal	Quantidade de órgãos	%
Composição correta	14	48%
Composição incorreta	11	38%
<b>Não identificado</b>	4	14%
<b>Total</b>	29	100%

Fonte: Elaborada pelos autores, 2016.

A Tabela 1 demonstra que 14% das prestações de contas das escolas/creches não possuem, em anexo, o Parecer do Conselho Fiscal, que é o documento que comprova a participação da comunidade escolar na avaliação dos gastos realizados no Programa Dinheiro Direto na Escola. Cabe ressaltar, também, que em nenhum dos documentos exigidos para a comprovação do PDDE existe a assinatura de membros do Conselho Escola-Comunidade. Logo, há evidências de fragilidade no controle social sobre a aplicação dos recursos do PDDE, pois minimiza a participação da sociedade civil nesse processo de análise.

A partir da Tabela 1, também foi possível constatar a seguinte situação referente à composição do Conselho Fiscal apresentada na Tabela 2.

**Tabela 2** – Composição do Conselho Fiscal

Conselho Fiscal	Quantidade	Qtd. de Escolas ou Creches	%
1 funcionário, 1 professor e 1 responsável por aluno	3	6	21%
1 funcionário e 1 responsável por aluno	2	4	14%
2 funcionários e 1 responsável por aluno	3	1	3%
1 funcionário, 1 responsável por aluno e 1 representante da associação de moradores	3	3	10%

2 professores e 1 responsável por aluno	3	1	3%
1 professor e 1 responsável por aluno	2	3	10%
1 funcionário, 1 aluno e 1 responsável por aluno	3	1	3%
1 funcionário, 1 professor e 1 aluno	3	1	3%
2 responsáveis por alunos e 1 professor	3	1	3%
1 funcionário e 1 professor	2	2	7%
2 funcionários	2	1	3%
1 funcionário e 2 responsáveis por aluno	3	1	3%
Não há evidências de atuação do Conselho Gestor	0	4	14%
Total	32	29	100%

Fonte: Elaborada pelos autores, 2016.

Diante dos resultados obtidos na Tabela 2, verificou-se que 10% das escolas/creches compõem o seu Conselho Fiscal com funcionários ou funcionário e professor. Além de não cumprirem o previsto na legislação (Resolução nº 1.186/2012), observou-se a restrição ao controle social, por não incentivar a participação de cidadãos que não possuem vínculo com o órgão como, por exemplo: alunos, responsáveis por alunos e representantes da Associação de Moradores. O principal cliente dos serviços prestados pelas escolas/creches é o aluno, logo a importância de pelo menos um desses representantes compor o Conselho Fiscal

Um exame mais apurado nas Prestações de contas aponta evidências de incentivo no controle social com necessidade de aprimoramento, tendo como referência as normas que tratam do assunto, obtendo-se o seguinte resultado demonstrado no Quadro 1:

**Quadro 1-** Aderência às Normas de incentivo ao Controle Social

Legislação	Observa totalmente	Observa parcialmente	Não observa
Resolução SME nº 1.186/2012 (Composição correta para o Conselho Escola-Comunidade (CEC))	14	15	0
Resolução/FNDE nº 10/2013 (Assegura a participação da Comunidade Escolar no acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa)	14	11	04
Lei de Acesso à informação nº 12.527/2011 (Divulga os dados gerais para o acompanhamento do Programa em sítios oficiais dos órgãos na internet)	0	0	29

Fonte: Elaborada pelos autores, 2016.

O Quadro 1 evidencia que nenhuma escola/creche disponibiliza, em seus sítios oficiais, na internet, informações referentes ao acompanhamento dos recursos do PDDE, além de descumprir o previsto na Lei Complementar nº131/2009 e na Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), bem como foi constatado a inexistência de *links* sobre o PDDE no sítio da Prefeitura do Rio de Janeiro e da Secretaria Municipal de Educação. Esse fato demonstra a fragilidade na estrutura de governança dos órgãos, principalmente no que se refere à transparência, pois diminui o nível de *disclosure* ao não atender ao princípio da publicidade dos atos (CASTRO; GARCIA, 2008; CONSTITUIÇÃO DO BRASIL, 1988; PLATT NETO *et al*, 2007). A falta de transparência reduz a possibilidade da comunidade conhecer, analisar, questionar e acompanhar como os recursos do PDDE vem sendo geridos.

Assim como em estudos anteriores (CRUZ; SILVA; SOUZA, 2009; NETO, 2007), observou-se, nesta pesquisa, a precariedade na divulgação das informações públicas, sobretudo em portais eletrônicos. Este fato dificulta a transparência e a construção da *accountability* horizontal e vertical (D'ONNEL, 1998; RAUPP; PINHO, 2013) e, conseqüentemente, o controle social, ao avaliar a qualidade da Educação, principalmente por parte da comunidade escolar (BEZERRA; BORGES; VALMORBIDA, 2012; CINTRÃO;

BIZZELI, 2013; KRAWCZYK, 2008).

Em que pese alguns órgãos organizarem um Conselho para a fiscalização dos recursos do PDDE, incentivando a participação da comunidade no acompanhamento do resultado dos recursos empregados, 38% das escolas/creches criam sua composição incorretamente, o que permite cumprir essa atribuição parcialmente, pois não possuem 3 membros ou não atende a composição prevista na Resolução SME nº 1.186/2012. Além disso, quanto maior a participação da comunidade maior poderá ser o controle social (BRAGA, 2011; GURGEL; JUSTEN, 2013). Cabe destacar, ainda, que se o cumprimento da legislação não esta sendo observado, há uma falha na atuação dos Conselhos e, conseqüentemente, no efetivo Controle Social.

Observou-se que em 86% das prestações de contas das escolas/creches constavam a assinatura do Presidente do Conselho-Escola Comunidade (CEC) em algumas páginas e que 14% das prestações de contas não constavam a assinatura do Conselho Fiscal/Presidente do CEC em nenhuma das folhas anexadas. Com isso, ficou evidenciado, nesses documentos, que a participação da Comunidade Escolar no acompanhamento do resultado do PDDE não foi assegurada.

Em relação à movimentação dos recursos financeiros, observou-se que os valores repassados no exercício, juntamente com os saldos do exercício anterior, totalizaram R\$641.238,25 em relação as 29 escolas ou creches. No entanto, as despesas realizadas representaram 56% dos recursos disponíveis para serem utilizados.

Este resultado demonstra uma fragilidade no controle da aplicação dos recursos recebidos para o atendimento do PDDE nas escolas e creches, em que pese os esforços da União no repasse financeiro, no intuito de contribuir para a melhoria da qualidade da Educação. Esta deficiência poderia ser minimizada com um controle social mais efetivo, a fim de atingir os objetivos da Administração Pública (MATIAS PEREIRA, 2014).

Ao avaliar a atuação do Conselho Escola-Comunidade nas prestações de contas do PDDE nas escolas/creches selecionadas, constatou-se que o incentivo ao controle social deve ser aprimorado para o controle de resultados (BRESSER PEREIRA, 1998), integrando no Conselho Fiscal mais cidadãos que não façam parte da estrutura organizacional do órgão (BRAGA, 2011) e disponibilizando as informações referentes aos recursos repassados e executados em seus respectivos sites oficiais na internet.

A integração da sociedade civil poderá agregar valores ao controle, contribuindo para minimizar as mazelas existentes na Administração Pública (DE BENEDICTO, 2013), ao atender a princípios de uma governança pública ao promover a transparência, permitindo a avaliação dos resultados pelos cidadãos e incentivo à sua participação, principalmente daqueles que utilizam os serviços das escolas/creches (REIS, 2013), e se for o caso, exigir sua responsabilização, atendendo, assim, ao princípio da *accountability* (BIZERRA; ALVES ; RIBEIRO, 2012; PINHO ; SACRAMENTO, 2009).

Assim como Neto (2007) e Cruz, Silva e Souza (2009), esse estudo identificou uma limitação na divulgação de informações referentes às contas públicas, ao tornar deficiente a sua transparência eletrônica na internet.

Além disso, demonstrou que ao contrário do estudo de Adrião e Peroni (2007, p. 262), ao revelar que o PDDE “pouco contribuiu para a instalação de efetivas práticas de controle sobre os gastos, uma vez que as informações continuam restritas às equipes escolares”, nesta pesquisa constatou-se a existência do parecer do Conselho Fiscal contendo as assinaturas de alunos, responsáveis por alunos e representante da associação de moradores anexado em 73% das prestações de contas verificadas.

Em relação ao questionário encaminhado aos Diretores (as) /Presidente do Conselho-Escola Comunidade, foram obtidas as seguintes respostas:

Para a primeira pergunta aberta: “Saberia responder o que significa Controle

Social? Caso positivo, comente brevemente seu significado”, foram obtidas as seguintes respostas:

**Respondente 1:** “É uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas, um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania. Trata-se da capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas”.

**Respondente 2:** “Sim. Controle social refere-se ao controle que a sociedade exerce sobre as ações do Estado”.

**Respondente 3:** “Controle Social é a Integração da Sociedade com o Poder Público com o único objetivo de solucionar problemas e deficiências com uma eficiência cada vez melhor. Também considero um instrumento democrático no qual o cidadão pode participar nas tomadas de decisões e afim de buscar total melhoria de metas estabelecidas”.

**Respondente 4:** “Sim, quando a comunidade participa com sugestões e resoluções de problemas, assim como no controle e fiscalização das verbas recebidas pela U.E.”.

Como pode-se observar, os Diretores/Presidentes do Conselho-Escola Comunidade souberam responder sobre o significado do Controle Social, sendo que os respondentes 1, 3 e 4 destacaram que o controle é positivo quando a sociedade participa.

Para segunda pergunta aberta: “Como são selecionados os integrantes do Conselho-Escola Comunidade e o Conselho Fiscal? ”, o resultado foi o seguinte:

**Respondente 1:** “De dois em dois anos, há, em nossa esfera, que é a municipal, eleições para dos elementos que comporão o CEC, onde alunos, funcionários e responsáveis elegem o conselho”.

**Respondente 2:** “Os integrantes do Conselho Escola-comunidade (CEC) são selecionados através de consulta à comunidade escolar, que vota em seus representantes de acordo com os respectivos segmentos que a compõem (alunos, responsáveis, funcionários, professores e associação de moradores). O Conselho Fiscal do CEC é escolhido democraticamente através do voto dos membros do CEC”.

**Respondente 3:** “Os componentes do Conselho Escola Comunidade são escolhidos através de eleição a cada 3 anos”.

**Respondente 4:** “Os integrantes do CEC são selecionados através de eleições, assim como o Conselho Fiscal, escolhido através de assembléia após as eleições”.

Segundo os respondentes, os membros do Conselho-Escola Comunidade são eleitos democraticamente, sendo que os respondentes 1 e 2 destacaram que consultam a comunidade escolar. No entanto, conforme demonstrado anteriormente, 10% dos membros do Conselho Fiscais possuem vínculo com a escola, o que minimiza a participação dos cidadãos que são clientes dos serviços oferecidos. Além disso, 38% das escolas/creches criam composição incorretamente em relação a quantidade e tipo de participante.

A terceira questão: “A escola/creche incentiva a participação dos cidadãos na avaliação das prestações de contas do PDDE? Em caso afirmativo, de que forma? ” Foram recebidas as seguintes respostas:

**Respondente 1:** “Sempre! A escolha do que será comprado é elencada junto a equipe após reunião com todos elementos do conselho, assim como a apresentação dos serviços/gêneros e suas notas de compra”.

**Respondente 2:** “Sim. As prestações de contas são sempre levadas à apreciação do Conselho Fiscal do CEC, assim como o planejamento e a execução do PDDE. Após aprovação pelo Conselho Fiscal, as prestações de contas ficam expostas em mural próprio à vista de toda comunidade escolar”.

**Respondente 3:** “A escola sempre motiva/incentiva a participação de toda a comunidade escolar através de reuniões periódicas com finalidade de planejar/executar/avaliar o programa do PDDE”.

**Respondente 4:** “Sempre. Todas as ações são planejadas com os membros do CEC, assim como a avaliação do que foi executado”.

Conforme relatado pelos Diretores há incentivo do controle social pelos cidadãos através das decisões de compras, planejamento e execução do Programa e apresentação das prestações de contas para avaliação.

No entanto, há uma contradição nessas assertivas, já que a participação da sociedade é reduzida, tendo em vista que as informações não são divulgadas em portais eletrônicos.

Quarta questão: “A escola/creche disponibiliza as informações referentes às prestações de contas do PDDE na internet? Em caso negativo, por que isso ocorre?”

**Respondente 1:** “Respondemos o PDDE interativo e temos mural do CEC, onde expomos informações e a prestação de contas do CEC”.

**Respondente 2:** “Sim”.

**Respondente 3:** “Na internet nunca! As informações são feitas através de boletins internos, murais e reuniões”.

**Respondente 4:** “Não, apenas no portal do FNDE”.

Embora algumas escolas afirmem que há divulgação na internet sobre os gastos com os recursos do PDDE, a análise das prestações de contas e a consulta a links nos portais eletrônicos oficiais apontam que essas informações não são disponibilizadas para acesso pela comunidade.

Dessa forma, pode-se inferir que a divulgação restrita dos assuntos de interesse público minimiza a atuação dos cidadãos que tem interesse em acompanhar o Programa, mas que por ventura residam em locais distantes da escola ou creche.

A internet é um meio rápido de comunicação. Cabe destacar aqui que foi relatado por alguns Diretores que a Coordenadoria Regional de Educação não autorizou responder o questionário enviado. Esse fato torna-se controverso, haja vista o atual cenário brasileiro em relação ao incentivo e obrigatoriedade da transparência das informações de interesse público de caráter não sigiloso.

Quinta questão: “Quais são as tarefas do Conselho-Escola Comunidade e o conselho fiscal?” Tem como respostas:

**Respondente 1:** “O Conselho Escolar é a instância máxima da escola. Ele é formado por segmentos dentro da unidade com o objetivo de auxiliar a gestão escolar a partir da discussão de temas que direcionem ações benéficas dentro da U.E. O conselho

fiscal fiscaliza a funcionalidade das compras e os gastos direcionados a benefício da unidade”.

**Respondente 2:** “O Conselho Escola-comunidade participa do planejamento e da execução dos recursos do PDDE. Atua também de forma consultiva nas ações da gestão da escola. O Conselho Fiscal avalia e aprova ou não os gastos referentes às verbas do PDDE”.

**Respondente 3:** “O Conselho Escola Comunidade Planeja/Executa/avalia o processo.O Conselho Fiscal fiscaliza a sua execução”.

**Respondente 4:** “O CEC auxilia no planejamento e execução do que foi decidido através reuniões mensais e o Conselho Fiscal controla o emprego das verbas recebidas”.

O Conselho-Escola Comunidade e o Conselho Fiscal são compostos por pessoas que pertencem à comunidade escolar, logo pode-se inferir, a partir dos relatos dos respondentes, que há atuação do Controle social no planejamento, execução e controle dos recursos do PDDE.

Sexta questão: “A escola executa totalmente os recursos do PDDE? ”

**Respondente 1:** “Sim, é um direito e benefício da unidade. Aproveitamos tudo que é positivo a nossa disposição”.

**Respondente 2:** “Sim”.

**Respondente 3:** “A Escola executa sempre 100% dos recursos”.

**Respondente 4:** “Sim”.

Em que pese os respondentes afirmarem que executam 100% dos recursos disponíveis para o Programa Dinheiro Direto na Escola, foi observado nos demonstrativos financeiros constantes nas prestações de contas a disponibilidade de saldo referente ao exercício anterior, sugerindo que há uma deficiência na atuação de um controle social efetivo.

Sétima questão: “Quais são as principais informações que o Conselho observa na prestação de contas? ”.

**Respondente 1:** “Tudo é observado e importante. Os valores com as devidas cotações, os destinos da verba, a necessidade na compra dos gêneros e contratação de serviços. A atestação das notas, a transparência e consentimento de todos no uso mais acertado possível da verba para uma escola melhor”.

**Respondente 2:** “Os Conselhos Fiscais dos CEC’s observam sempre os pontos relativos ao correto emprego das verbas federais através do Programa Dinheiro Direto na Escola, auxiliando a gestão da escola no emprego de tais recursos”.

**Respondente 3:** “O Conselho não tem dificuldades em prestar contas das verbas recebidas, sempre o faz dentro dos prazos estabelecidos pela legislação em vigor”.

**Respondente 4:** “As maiores necessidades que se fazem necessárias para a execução do pedagógico planejado”.

Apesar das observações apontadas pelos respondentes em relação às verificações realizadas pelos Conselhos, podemos constatar nas prestações de contas falhas de fiscalização, pois como foi relatado anteriormente 14% das Prestações de contas das escolas/creches não

*Evidenciação do Controle Social nas Prestações de Contas do Programa Dinheiro Direto*

possuem, em anexo, o Parecer do Conselho Fiscal, e nenhum dos documentos que a compõe a comprovação do PDDE há a assinatura de membros do Conselho Escola-Comunidade.

Embora um dos respondentes afirme que observa a transparência, não disponibiliza em portal eletrônico oficial informações referentes ao acompanhamento dos recursos do PDDE.

#### **4 Considerações Finais**

O presente estudo objetivou investigar evidências de atuação do controle social, nas prestações de contas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), no município do Rio de Janeiro, no exercício de 2012. Dessa forma, foi realizada uma pesquisa qualitativa, baseando-se em uma amostra empírica composta de 29 escolas/creches, a fim de se verificar a observância de dispositivos legais que tratam do incentivo ao controle social nas prestações de contas do PDDE, bem como se os princípios de governança como a transparência e *accountability* estavam sendo aplicados.

As análises sobre o dispositivo que trata da composição do Conselho formado pelas escolas/creches - com o intuito de fiscalizar as prestações de contas do PDDE - colocaram em evidência que 38% dos órgãos não observam o previsto no instrumento normativo. Além disso, 14% dos órgãos não anexaram, em suas prestações de contas, o Parecer do Conselho Fiscal e tampouco continham assinaturas de membros do Conselho Escola-Comunidade (CEC) nos documentos. Vale ressaltar que em 86% dos órgãos somente em alguns poucos documentos constavam a assinatura do Presidente do CEC.

Em relação à divulgação das informações sobre as prestações de contas nos sítios oficiais dos órgãos, não foi possível ser realizada a consulta em nenhuma escola/creche, devido à sua inexistência em ambiente digital, contrariando o previsto na Lei Complementar nº131/2009 e Lei de Acesso à Informação (12.527/2011).

As respostas recebidas referentes ao questionário encaminhado às escolas e creches reforçam como vem sendo exercidos a participação dos cidadãos no planejamento, execução e controle do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), apontando para a necessidade de aprimoramento, haja vista que este estudo verificou que as escolas/creches não disponibilizam as informações do Programa em sites oficiais, minimizando a transparência, bem como há a existência de falhas de fiscalização na avaliação das prestações de contas e na composição dos Conselhos. Cabe destacar ainda que, de acordo com alguns Diretores, a Coordenadoria Regional de Educação não autorizou que fosse respondido o questionário encaminhado.

Diante disso, a participação da Comunidade Escolar no acompanhamento e avaliação do resultado do emprego dos recursos do programa apresentou-se fragilizada, comprometendo a atuação da sociedade no Controle Social, visto que os princípios de governança como a transparência e *accountability* não foram atendidos integralmente (PONTES, 2013; CAMPOS, 1990).

Assim, pode-se demonstrar como a comunidade interfere na gestão dos recursos públicos do PDDE. No entanto, os resultados, de modo generalizado, não agregam valor ao sistema, nem nas comunidades onde estão inseridas e sinaliza que esta pesquisa compartilha os resultados com estudos anteriores (GUIMARÃES; COUTINHO, 2010; GURGEL; JUSTEN, 2013) de que o controle social ainda é muito incipiente e necessita de aperfeiçoamento para que seus objetivos sejam alcançados.

Como sugestão para próximas pesquisas, sugere-se estudos nas cidades que recebem os maiores valores repassados pela União para o PDDE em cada Estado, a fim de ser feita uma análise comparativa, mais complexa, sugerindo ações para otimização do processo.

## Referências

ADRIÃO, T., PERONI, V. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da Escola Pública. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n98/a13v2898.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

BEZERRA, R. O.; BORGES, L. J.; VALMORBIDA, S. M. I. Análise das prestações de contas na internet da universidade do estado de Santa Catarina. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 1, p. 66-82, jan./fev./mar./abr. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2012v5n1p66>>. Acesso em: 25 out. 2016.

BIZERRA, A. L. V, ALVES, F. J dos S., & RIBEIRO, C. de M. de A. Governança pública: uma proposta de conteúdo mínimo para os relatórios de gestão das entidades governamentais. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO, 36., 2012, Salvador. **Anais Eletrônicos...** Salvador: ANPAD, 2012. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br>>. Acesso em 25 out. 2016.

BORGES, A. Governança e Política Organizacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52. , p. 125-217, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18069.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

BRAGA. Marcos Vinícius de Azevedo. (2011). **O Controle Social da Educação Básica Pública**: A atuação dos conselheiros do FUNDEB. Dissertação (Mestrado), UnB, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 25 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal**. 2000. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 25 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. **Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm)> Acesso em: 25 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica**. 2009. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm)>. Acesso em: 25 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013. **Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/etiquetas/item/4386-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-10,-de-18-de-abril-de-2013>>. Acesso em: 25 out. 2016.

BRESSER PEREIRA. L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania**. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

*Evidenciação do Controle Social nas Prestações de Contas do Programa Dinheiro Direto*

BRESSER PEREIRA, L. C. Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 34(4), Jul./Ago., 2000. Disponível em: <[bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6289/4880](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6289/4880)>. Acesso em: 25 out. 2016.

CAMPOS, A. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português?\*. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev/abr. 1990. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>>. Acesso em 25 out 2016.

CASTRO, D. P.; GARCIA, L. M. **Contabilidade Pública no Governo Federal**. São Paulo: Atlas, 2008.

CINTRÃO, L. P., & BIZELLI, J. L. Sistemas de Informação Governamental para Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas: quadro de desafios e perspectivas de avanços. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, n. 5, p. 48-59, jan/jun. 2013. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/RBMAs/RBMA\\_5.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/RBMAs/RBMA_5.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2016.

COASE, R.H. The Nature of the Firm. In Williamson, O. & Winter, S., orgs., The Nature of the Firm, **Econômica**, New Series, vol. 4, n. 16, pp. 386-405, nov., 1991,. Disponível em <<http://www.colorado.edu/ibs/es/alston/econ4504/readings/The%20Nature%20of%20the%20Firm%20by%20Coase.pdf>>. Acesso em 25 out. 2016.

CRUZ, C. F. da; SILVA, L. M. da; SANTOS, R. dos. Transparência da Gestão Fiscal: Um Estudo a partir dos Portais Eletrônicos dos Maiores Municípios do Estado do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA INFORMAÇÃO, 2. **Anais...**Recife, 2009. Disponível em <<http://www.anpad.org.br>>. Acesso em 25 out. 2016.

DE BENEDICTO, S. C. et al. Governança Corporativa: uma análise da aplicabilidade de seus conceitos na Administração Pública. **Revista Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 15, n. 2, p. 286-300, 2013. Disponível em: <<http://revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/683>>. Acesso em: 25 out. 2016.

FRANCO, L. M. G. et al. Nível de divulgação eletrônica da Contabilidade Pública nos Municípios do Paraná no ambiente da internet. **Revista de Ciências da Administração**, v. 16, n. 38, p. 140-153, abr. 2014. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/28160>>. Acesso em: 25 out. 2016.

GUIMARÃES, C. S., COUTINHO, H. G. (2010). Fundef: Participação Social e Gestão Democrática ou Conselho Governamental com participação tutelada?. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v.2, n.2, p. 158-179, abr./jun., 2010. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/28/147#.WA9RXeUrJdg>>. Acesso em: 25 out. 2016.

GURGEL, C., JUSTEN, A. Controle Social e Políticas Públicas: a experiência de Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 47(2), p. 357-378, mar./abr. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8062>>. Acesso em: 25 out. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNAÇÃO CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4. ed. São Paulo: IBGC, 2009.

JENSEN, M. C., e MECKLING, W. H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, p. 305-360. Disponível em: <<http://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

KRAWCZYK, N. R. O PDE: novo modo de regulação estatal?. **Revista Cadernos de Pesquisa**. v. 38, n. 135, p. 787-815, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n135/v38n135a13.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 1991.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. Tradução Nivaldo Montingelli Jr. E Alfredo Alves de Farias. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARQUES, M. da C. da C. Aplicação dos Princípios de Governança Corporativa Aplicados ao Setor Público. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, p. 11-26, Abr./Jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v11n2/a02v11n2.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e Ações Governamentais**. São Paulo: Atlas, 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa Aplicada ao Setor Público Brasileiro. **Revista Administração Pública e Gestão Social**. v.2, n.1, p. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22#.WChUEdIrJdg>>. Acesso em: 25 out. 2016.

MATIAS-PEREIRA, José, Administração Pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, .n. 42 (1), p. 61-82, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n1/a04v42n1.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

NETO, O. A. P. et al. Publicidade e Transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na Administração Pública Brasileira. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./ mar. 2007. Disponível em <<http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320/313>>. Acesso em: 25 out. 2016.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

PINHO, J. A. de; SACRAMENTO, A. R. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português ?\*. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 43(6), p. 1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em 25 out. 2016.

PLATT NETO, O. A. *et al.* Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Revista Contabilidade Vista & Revista**. v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./ mar. 2007. Disponível em: <<http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320/313>>. Acesso em: 25 out. 2016.

PONTES, G. Instrumentos para Monitoramento e Avaliação das Políticas e Programas do Ministério da Educação. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. n. 5, p. 142-159, 2013. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/RBMAs/RBMA\\_5.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/RBMAs/RBMA_5.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2016

REIS, M. I. (2013). Governança e regulação da Educação: perspectivas e conceitos. **Revista Educação, Sociedade & Cultura**, n. 39, p. 101-118, 2013. Disponível em: <<http://www.fpce.up.pt/ciie/sites/default/files/07.IsauraReis.pdf>>. Acesso em 25 out. 2016.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Educação. Resolução nº 1.186, de 26 de abril de 2012. Altera a Resolução SME N.º 212 de 24 de agosto de 1984. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 27 abr. 2012. Disponível em: <[http://doweb.rio.rj.gov.br/visualizar\\_pdf.php?edi\\_id=1711&page=1](http://doweb.rio.rj.gov.br/visualizar_pdf.php?edi_id=1711&page=1)>. Acesso em: 25 out. 2016.

SANTOS, G. k. dos, RAUPP, F. M. (2015), Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 49(6), nov./dez, p. 1429-1451, 2015. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/56592/pdf\\_34](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/56592/pdf_34)>. Acesso em: 25 out. 2016.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

SCHEDLER, A. **Conceptualizing accountability**. In: Schedler, A.; Diamond, L.; Plattner, M. F. (Eds.). *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999. Disponível em: <[http://works.bepress.com/andreas\\_schedler/22/](http://works.bepress.com/andreas_schedler/22/)>. Acesso em: 25 out. 2016.