



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Administração

Curso de Especialização (*Lato Sensu*) em Gestão Pública Municipal

LINDOMAR ELIAS DE OLIVEIRA

**A GESTÃO DO PDAF E A COMUNIDADE ESCOLAR:
Perspectivas de Controle Social, Transparência e *Accountability***

Anápolis – GO

2019

FICHA CATALÓGRAFICA

OLIVEIRA, Lindomar Elias de.

A GESTÃO DO PDAF E A COMUNIDADE ESCOLAR:
Perspectivas de Controle Social, Transparência e Accountability /
Lindomar Elias de Oliveira; orientador Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes. -
- Anápolis, 2019.

72 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) - Especialização (*Lato Sensus*) em Gestão Pública Municipal, Anápolis – GO - Universidade de Brasília, 2019.

Bibliografia.

1. Descentralização Financeira. 2. Gestão Democrática. 3. PDAF.

Universidade de Brasília – UnB

Reitora:

Prof^ª. Dr^ª. Márcia Abrahão Moura

Vice-Reitor:

Prof. Dr. Enrique Huelva

Decana de Pós-Graduação:

Prof^ª. Dr^ª. Helena Eri Shimizu

**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão
Pública:**

Prof. Dr. Eduardo Tadeu Vieira

Chefe do Departamento de Administração:

Prof. Dr. José Márcio Carvalho

Coordenadora do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

Profa. Dr^ª. Fátima de Souza Freire

LINDOMAR ELIAS DE OLIVEIRA

A GESTÃO DO PDAF E A COMUNIDADE ESCOLAR: Perspectivas de Controle Social, Transparência e *Accountability*

Monografia apresentada ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do certificado de especialista (*lato sensu*) em Gestão Pública Municipal.

Professor Orientador:

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes

Anápolis – GO

2019

LINDOMAR ELIAS DE OLIVEIRA

A GESTÃO DO PDAF E A COMUNIDADE ESCOLAR: Perspectivas de Controle Social, Transparência e *Accountability*

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade de Brasília do aluno

Lindomar Elias de Oliveira

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes
Professor-Orientador

Prof. Dr. Valdemir Regis Ferreira de Oliveira
Professor-Examinador

Anápolis, 27 de abril de 2019.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus... Aquele que tudo fez!

Também, meus sinceros agradecimentos a todos que de alguma forma puderam contribuir para realização deste trabalho (Aos Professores: Fátima Freire, Tales, Ricardo Gomes e Claudio Reis). Também, a todos aqueles que tocam seus ideais e trabalham muito, insistentemente, para a construção de uma sociedade mais justa, com oportunidades iguais para todos.

Aos amigos e família... Sânia, Diego e Gabriel, pela compreensão e paciência.

“(escola pública) a maior invenção do mundo”
Darcy Ribeiro.

RESUMO

O presente estudo teve como objeto o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, amparado na lei 6.023/2017 e na lei 4.751/2012, que busca a participação da comunidade escolar para realizar autonomia administrativa através de repasses de recursos descentralizados. Buscou-se identificar na relação entre a escola e seus membros o uso dos instrumentos democráticos (controle social, transparência e *accountability*). Para a pesquisa adotou-se o método de investigação qualitativa com uma perspectiva descritiva por meio do estudo de caso. foram realizados uma pesquisa documental e entrevistas com membros participantes do conselho escolar de um centro educacional na cidade do Paranoá – DF. O estudo revelou que a proposta de conceder a autonomia gerencial através da descentralização financeira é parcial e relativa e apesar de haver participação da comunidade escolar na gestão do PDAF, essa se revela tímida. Não há envolvimento habitual das pessoas nas ações da escola. Os segmentos representativos raramente contam com a participação efetiva nas reuniões. O estudo concluiu que há a participação da comunidade escolar na gestão do PDAF, porém, seus membros devem se apropriar melhor dos espaços que lhes são destinados e se envolver mais no dia-a-dia da escola para que a educação de qualidade aconteça.

Palavras-chave: Descentralização Financeira. Gestão Democrática. PDAF

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Representatividade da comunidade escolar no Conselho Escolar	49
Gráfico 2 - Participação da comunidade escolar nas reuniões do Conselho Escolar	50

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Extrato geral de participação da comunidade escolar nas reuniões do conselho escolar	51
Tabela 2 - Perfil dos entrevistados	52

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Eixos temáticos evidenciados associados às perguntas da pesquisa	53
Quadro 2 - Percepção dos participantes sobre recursos do PDAF	55
Quadro 3 - Percepção dos participantes sobre elaboração das prioridades do PDAF	56
Quadro 4 - Percepção dos participantes sobre a execução do PDAF	57
Quadro 5 - Percepção dos participantes sobre prestação de contas do PDAF	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BRB – Banco de Brasília S.A

CDB – certificado de depósito bancário

CF/88 – Constituição Federal de 1988

DF – Distrito Federal

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PDAF – Programa de Descentralização Administrativa e Financeira

PPP – Projeto Político Pedagógico

SEEDF – Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal

SEI – Sistema Eletrônico de Informação

UEX – Unidade Executora

UEXL – Unidade Executora

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1.1 Contextualização e formulação do problema de pesquisa.....	13
1.3 Objetivo Geral	15
1.4 Objetivos Específicos	15
1.5 Justificativa.....	15
2 REVISÃO TEÓRICA	17
2.1 O PDAF e a lei 6.023/2017	17
2.2 Um breve histórico do PDAF... ..	19
2.3 O PDAF e a Lei de Gestão Democrática.....	24
2.3.1 A gestão democrática e o gestor da escola	25
2.4 A Comunidade Escolar	26
2.4.1 Os grupos atuantes na gestão do PDAF	26
2.4.2 Equipe gestora	28
2.4.3 Unidades executoras (UEX).....	28
2.4.4 O conselho escolar.....	29
2.5 – Gestão Financeira – A utilização dos Recursos do PDAF	30
2.6 – Prestação de contas do PDAF.....	33
3. PRINCÍPIOS E INSTRUMENTOS DEMOCRÁTICOS NA GESTÃO DO PDAF	35
3.1 Eficiência, eficácia e efetividade	35
3.2 <i>Accountability</i> comunitário: O controle social	37
3.3 Transparência nas ações do PDAF	40
3.4 <i>Accountability</i> no contexto da comunidade escolar.	42
4. CICLO DE GESTÃO DO PDAF E OS INSTRUMENTOS DEMOCRÁTICOS	45
5 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	48
5.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa	48
5.2 Caracterização da organização, setor ou área <i>lócus</i> do estudo	48
5.3 População e amostra ou Participantes da pesquisa.....	49
5.4 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa.....	49
5.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados	50
6. RESULTADOS E DISCUSSÃO	54
CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
REFERÊNCIA	64
APÊNDICES	71
Apêndice A – Roteiro de Entrevista.....	71

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa está alinhada na área de políticas públicas, especificamente políticas educacionais e o seu objeto é o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF do Governo do Distrito Federal.

O PDAF surge no Distrito Federal através do Decreto Nº 28.513, de 06 dezembro de 2007 e é implantando no ano de 2008, posteriormente as diretrizes do programa sofrem adequações através de outros instrumentos legais e culmina com a edição da lei 6.023/2017. Em pouco mais de uma década, no histórico evolutivo da legislação que ampara o PDAF percebe-se o direcionamento para o cumprimento do estabelecido na CF/88, Art. 206. “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei e VII - garantia de padrão de qualidade”. (BRASIL, 1988, p. 64)

É interessante frisar que, paralelamente aos dispositivos legais do PDAF é introduzida no ambiente escolar a Lei de Gestão Democrática (lei 4.751/2012), que tem entre os seus princípios a participação da comunidade escolar na definição e na implementação de decisões pedagógicas, administrativas e financeiras, por meio de órgãos colegiados.

Outra característica da lei de gestão democrática é incentivar o processo de descentralização para constituir autonomia gerencial para a realização do projeto pedagógico-administrativo-financeiro das Instituições Educacionais, por meio do recebimento de recursos financeiros do Governo do Distrito Federal, previstos no orçamento do Distrito Federal destinado para a SEEDF. Nesse sentido Viriato e Zanardini (2003, p. 3), entendem:

“A autonomia deve vincular-se à questão política, à capacidade de a comunidade escolar tomar decisões coletivas, solucionando os problemas e desafios educacionais e assumindo a responsabilidade por tais decisões. Tudo isto com financiamento do Estado.” (VIRIATO e ZANARDINI, 2003, p. 3)

Como condição para o recebimento desses recursos estavam a criação de uma Unidade Executora (UEX), que são entidades legalmente constituídas pela comunidade escolar, sob a forma de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com a finalidade de auxiliar na administração da Instituição Educacional.

Os recursos financeiros disponibilizados pelo PDAF se destinam à manutenção e ao regular funcionamento das Instituições Educacionais e são disponibilizados através de

transferências descentralizadas entre a SEEDF e instituição educacional, através da Unidade Executora (UEX). Peroni (2011) explica que o fluxo do dinheiro público passa pela UEX, que é uma instituição privada, para poder ser gasto pelo poder público. Para viabilizar a utilização desses recursos a escola deve estar ancorada nos princípios da gestão democrática, promover interação e buscar a participação das entidades que compõe a estrutura funcional da instituição educacional, quais sejam: a Unidade Executora (UEX), o Conselho Escolar e a Equipe Gestora, todas representantes da comunidade escolar.

Após essas tarefas serem realizadas, ainda resta a prestação de contas que é um processo burocrático e moroso que requer uma dedicação quase exclusiva para ser realizada. A produção documental envolve, identificar os pagamentos a fornecedores e prestadores de serviços, buscar extratos bancários, organizar documentos cronologicamente e preencher os formulários para ser entregues ao setor de análise inicial da prestação de contas, onde se realiza o processo de controle interno, a fim de que se faça a checagem em busca da aprovação da prestação de contas.

Dessas observações cotidianas surgem as perguntas: será que os integrantes da comunidade escolar têm noção de que fazem parte de um processo rico de participação popular? Que existem instrumentos previstos em lei que lhes concede legitimidade para poder para buscar cada dia mais, as melhorias para tornar o ambiente escolar agradável de se frequentar? Será que eles percebem que uma escola bem organizada e estruturada favorece a melhora da qualidade de ensino? Para Farias e Silva (2014, p. 5), “na gestão escolar democrática permitem-se abrir a escola à participação dos sujeitos escolares, não perdendo de vista as metas educacionais, além de estar em sintonia com as mudanças sociais e a realidade da comunidade escolar.”

Durante esse ciclo de gestão do PDAF, essa dinâmica participativa da comunidade escolar, em cada momento de execução desse processo fica expresso em cada instrumento democrático que pode ser utilizado pelo cidadão para fazer acontecer a melhoria de qualidade na educação na instituição educacional. Com esse foco, se busca entender a relação entre a comunidade escolar, composta pelas entidades educacionais (Equipe Gestora, Unidade Executora (UEX) e Conselho Escolar), que são utilizadas para viabilizar a gestão do PDAF e a instituição educacional.

Compreender esse processo torna mais fácil identificar a utilização dos instrumentos democráticos que a lei municia o cidadão e torna mais próxima a compreensão do que é a gestão democrática na escola pública.

Para isso, o trabalho foi dividido em três capítulos. No primeiro capítulo o objetivo é investigar como segmentos da comunidade escolar participam do processo de gestão do PDAF. Também, entender o que é e como se dá a gestão do PDAF e a definição do PDAF na lógica da lei 6.023/2017 e sua interface com a lei 4.751/2012. Como o PDAF no DF é fruto de um momento político distinto e de outros instrumentos legais é necessário também conhecer o histórico desses instrumentos e suas relações. Outro ponto necessário para esclarecimento são as entidades que compõe a gestão escolar. Por fim os processos relacionados a gestão do PDAF em si, um breve relato sobre a gestão financeira e a prestação de contas. O segundo capítulo traz o foco sobre os instrumentos democráticos de controle social, Transparência e *accountability*, que a lei prevê e que estão presentes na gestão do PDAF. O terceiro capítulo busca fazer a ligação das etapas do ciclo de gestão do PDAF com a localização no texto legal que o estabelece e o instrumento democrático que se aplica aquela situação ou etapa da gestão do PDAF.

Tomando por base o exposto, ao definir como objeto deste trabalho o Programa de Descentralização Financeira nas escolas públicas do Distrito federal, o objetivo é entender o papel que a comunidade escolar, em suas entidades representativas, desempenha no processo de gestão e sua atuação segundo os instrumentos democráticos do controle social, transparência e *accountability*.

1.1 Contextualização e formulação do problema de pesquisa

O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF é uma política educacional do Governo do Distrito Federal que prevê a manutenção das instituições educacionais e a realização do projeto político pedagógico, através de repasses de recursos descentralizados diretamente para as escolas.

O PDAF busca realizar o que a CF/88 determina no Art. 206, que é realização de obtenção de ensino de qualidade e de gestão democrática nas unidades educacionais. É indissociável a ideia de gestão do PDAF sem a gestão democrática, que por sua vez é a base de orientação para os textos legais que implementaram o PDAF. Na sua história, o Governo do Distrito Federal adota essa determinação desde 2008, com a instituição de diversos instrumentos legais e com a edição de Lei de Gestão Democrática em 2012 (4.751/2012), mas foi em 2017 que o PDAF se concretiza, ao se tornar a Lei 6.023/2017.

Entender a dinâmica legal e a gestão desses recursos descentralizados, juntamente com a análise da participação da comunidade escolar nesse processo é necessário para compreender o que de fato é o PDAF.

Se considerarmos as características das políticas educacionais e os aspectos da descentralização financeira proposta pelo PDAF e ainda, nos quesitos que se inter-relacionam com a gestão democrática e a conceituação de comunidade escolar e dos entes que compõe a escola (UEx, Conselho Escolar e Equipe Gestora) isso indica um processo de gestão escolar integrado com a realidade escolar.

No Distrito Federal, o PDAF está estruturado através da lei 6.023/2017 que dispõe sobre a aplicação e execução dos recursos do programa no âmbito das escolas públicas do DF, para a realização do projeto pedagógico-administrativo-financeiro por meio do recebimento de recursos descentralizados. Para que isso se viabilize é necessário o envolvimento da comunidade escolar nesse processo. O resultado esperado é a melhoria da qualidade no ambiente educacional.

Olhar a participação da comunidade escolar sob a ótica de atuação junto ao PDAF nos remete também à proposta de gestão democrática descrita na lei 4.751/2012, que tem entre seus princípios a participação da comunidade escolar na definição e na implementação de decisões pedagógicas, administrativas e financeiras, por meio de órgãos colegiados.

Nesse sentido, Trindade e Jesus (2014, p. 317) relatam:

“Para garantir esse modelo de gestão, um dos elementos mais significativos das políticas educacionais ocorreu no sentido de viabilizar a autonomia financeira das escolas através da descentralização...” e continua “...cujas equipes gestoras com a participação da comunidade escolar através da representação de Conselhos escolares, ficam responsáveis pela gestão e execução desses recursos...” (TRINDADE e JESUS, 2014, p. 317)

A gestão democrática se realiza na autonomia da escola e no diálogo com sua comunidade, e que quando participantes ativos, são de fundamental importância para a produção de uma escola de qualidade, porém Trindade e Jesus (2014) lembram que um aspecto importante a considerar é a insuficiência de participação da comunidade escolar.

Considerando os vários atores presentes na gestão do PDAF, no âmbito da instituição educacional, pergunta-se: Existe participação efetiva da comunidade escolar na gestão do PDAF?

1.2 Objetivo Geral

Investigar como segmentos da comunidade escolar participam do processo de gestão do PDAF.

1.3 Objetivos Específicos

- Analisar a participação da comunidade escolar no contexto de lei 4.751/2012 e legislação do PDAF.
- Relacionar a ligação entre Controle Social, Transparência e *Accountability* nos aspectos operacionais do PDAF;
- Identificar no ciclo de gestão do PDAF a utilização dos instrumentos democráticos: Controle social, Transparência e *Accountability*.

1.4 Justificativa

O estudo da interação entre a gestão do PDAF e a participação da comunidade escolar no processo de gestão do programa na instituição educacional, apresenta relevância quando o intuito é verificar a relação de dependência entre as entidades que participam do processo e as etapas que compõem o PDAF. Esse interfaceamento apresenta-se na utilização dos instrumentos democráticos.

Compreender o ciclo de gestão do PDAF, do momento de habilitação de recebimento de recursos, sua finalidade até o processo de prestação de contas pode contribuir para que a escola promova uma melhor compreensão do que é um ambiente educacional sob a ótica da gestão democrática e para que a comunidade escolar entenda seu papel na construção de uma escola de qualidade.

A opção em estudar o processo de gestão do Programa de Descentralização Financeira - PDAF ocorre devido a observação cotidiana do pesquisador quanto as dificuldades operacionais em um centro educacional na cidade do Paranoá, no DF, ao observar o ciclo operacional do PDAF.

Isso revela-se no esforço que é feito por parte da direção da escola para compatibilizar a participação da comunidade escolar (professores, direção, alunos e pais/responsáveis) na operacionalização do Programa. A direção da escola muitas vezes, tem de ser insistente junto à

comunidade para que esta participe na elaboração do Plano de Ação. A direção também, aproveita espaços em reuniões para lançar propostas e convocações.

Pensar em qualidade do ambiente escolar atualmente, passa pela elaboração de um eixo onde se cruzam o PDAF, a gestão democrática e os elementos da comunidade escolar. Inicialmente gestão democrática está alinhada na necessidade de fazer com que as ações desenvolvidas na escola sejam compartilhadas entre os membros de sua comunidade escolar.

O programa de Descentralização Administrativa e Financeira provê os recursos necessários para se realizar o objeto da gestão democrática que é o de promover o exercício de participação de todos os integrantes da comunidade escolar nos assuntos da escola, isso acontece através da busca de autonomia na gestão e da descentralização de recursos.

O presente estudo pode contribuir para que o gestor escolar entenda melhor os mecanismos operacionais do PDAF e a viabilize a elaboração de estratégias que incentivem a comunidade escolar a ter uma participação mais ativa na vida da escola. essa participação levaria a encontrar, no objeto do PDAF, a melhoria da qualidade no ensino previsto na CF/88.

2 REVISÃO TEÓRICA

Neste capítulo, busca-se analisar o arcabouço legal que fez do PDAF a lei 6.023/2017. Também, a relação entre instrumentos jurídicos do PDAF e a lei de gestão democrática, lei 4.751/2012.

2.1 O PDAF e a lei 6.023/2017

No âmbito das instituições públicas de ensino do DF, o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF é um programa de transferência de recursos financeiros, uma política pública da linha de políticas educacionais do Governo do Distrito Federal e foi criado para gerar autonomia financeira para as Instituições Educacionais e Diretorias Regionais de Ensino da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.

A utilização dos recursos do PDAF visa a realização do projeto pedagógico-administrativo-financeiro das Instituições Educacionais, por meio da promoção de autonomia gerencial. A aplicação de recursos tem como objetivo melhorar a qualidade do ambiente escolar através da manutenção periódica do espaço físico e da viabilização do projeto político pedagógico da instituição educacional.

A lei nº 6.023/2017 é publicada em 18 de dezembro de 2017 e Instituiu o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF e dispõe sobre sua aplicação e execução nas unidades escolares e nas regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal, conforme previsão do art. 11 da Lei nº 5.499, de 14 de julho de 2015 - Plano Distrital de Educação, onde consta: “

Art. 2º São diretrizes do PDE:

V – Melhoria da qualidade da educação, com foco no educando;

VII – Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública do Distrito Federal, com participação efetiva da comunidade escolar e local nos conselhos escolares, e com a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

Art. 11. No prazo de até 360 dias da publicação desta Lei, o Poder Executivo deve encaminhar à Câmara Legislativa projeto de lei:

I – De adequação da Lei da Gestão Democrática a este PDE;

IV – Sobre o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF;” (DISTRITO FEDERAL, 2015, p. 1)

Para buscar a melhoria da qualidade do ensino e a promoção da gestão democrática da educação pública do DF, a lei 6.023/2017, no Art. 2º, estabelece:

“O PDAF orienta-se pela observação e pela aplicação do princípio da autonomia na gestão escolar, considerando a perspectiva da gestão democrática.

Parágrafo único. O PDAF constitui-se como mecanismo de descentralização financeira, de caráter complementar e suplementar, destinado a prover recursos às unidades escolares e regionais de ensino da rede pública, com vistas a promover sua autonomia para o desenvolvimento de iniciativas destinadas a contribuir com a melhoria da qualidade de ensino e o fortalecimento da gestão democrática na rede pública do Distrito Federal.” (DISTRITO FEDERAL, 2017, p.1)

Três aspectos merecem destaque sobre a conceituação do PDAF, a autonomia na gestão escolar e descentralização financeira e a perspectiva de gestão democrática. O texto da lei 6.023/2017 completa, no Art. 8º:

“A operacionalização do PDAF dá-se mediante transferência de recursos financeiros e execução no âmbito das unidades escolares e regionais de ensino da rede pública do Distrito Federal.

§ 1º A transferência de recursos é o mecanismo pelo qual se dá a descentralização financeira, por intermédio de seus agentes executores, em benefício das unidades escolares e regionais de ensino da rede pública.” (DISTRITO FEDERAL, 2017, p.3)

De acordo com Souza ((2006, p. 251-252) *apud* Trindade (2014, p. 35)):

“foi incentivada a priorização de mecanismos de financiamento local, articulando – no âmbito da instituição escolar – um modelo de gestão escolar e mecanismos de administração de problemas do campo financeiro, produzindo uma forma diferente de lidar com essa questão para boa parte das escolas brasileiras”. (SOUZA, 2006, p. 251-252 *apud* TRINDADE, 2014, p. 35)

O ponto de convergência que une os princípios da gestão democrática e o PDAF no DF, é abordado na Lei 4.751/2012, Art. 2º:

“A gestão democrática da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, cuja finalidade é garantir a centralidade da escola no sistema e seu caráter público quanto ao financiamento, à gestão e à destinação, observará os seguintes princípios:

I – Participação da comunidade escolar na definição e na implementação de decisões pedagógicas, administrativas e financeiras, por meio de órgãos colegiados, e na eleição de diretor e vice-diretor da unidade escolar;

III – Autonomia das unidades escolares, nos termos da legislação, nos aspectos pedagógicos, administrativos e de gestão financeira;
IV – Transparência da gestão da Rede Pública de Ensino, em todos os seus níveis, nos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros;” (DISTRITO FEDERAL, 2012, p.1)

Em seu período de existência, o PDAF sofreu atualizações em suas características, mas manteve o seu objetivo que é o de buscar melhorar a qualidade na educação, através da melhoria no ambiente escolar.

2.2 Um breve histórico do PDAF...

Historicamente, o Decreto Nº 28.513, de 06 dezembro de 2007, instituiu o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF, para as Instituições Educacionais e Diretorias Regionais de Ensino, da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal e teve como destaque no seu Parágrafo único, Art. 1º:

“A descentralização visa dar autonomia gerencial para a realização do projeto pedagógico-administrativo-financeiro das Instituições Educacionais e das Diretorias Regionais de Ensino, por meio do recebimento de recursos financeiros do Governo do Distrito Federal e diretamente arrecadados.” (DISTRITO FEDERAL, 2007, p.1)

Os recursos financeiros da SEE-DF seriam disponibilizados a título de subvenção social e de auxílio e se destinariam, supletivamente, à manutenção e ao regular funcionamento das Instituições Educacionais.

No Decreto Nº 28.513/2007, Art. 2º, há o destaque: “O PDAF orienta-se pela observação e pela aplicação do princípio da autonomia na gestão escolar, considerando a perspectiva da gestão democrática.” (DISTRITO FEDERAL, 2007, p.1)

Como condição para o recebimento desses recursos estavam a criação de uma Unidade Executora (UEX), que são entidades legalmente constituídas pela comunidade escolar, sob a forma de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com a finalidade de auxiliar na administração da Instituição Educacional, juntamente com um conselho fiscal e a celebração de Termo de Responsabilidade entre a Unidade Executora e a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

A destinação desses recursos era prevista em um rol de finalidades que podiam ser aplicados desde que obedecidos ao disposto na Lei Federal nº 8.666/1993 (lei de licitações) e

suas alterações, no que couber, e observados os princípios de economicidade, isonomia, finalidade, publicidade e de moralidade pública.

Para viabilizar as aquisições e contratações e o recebimento e o atesto do material adquirido e dos serviços prestados, seria necessário a formação de comissões específicas entre os membros da comunidade escolar em votação organizada pelo Conselho Escolar. Estas seriam: a Comissão de Gestão Financeira e a Comissão de Recebimento de Materiais e Serviços, compostas, respectivamente, por um membro da equipe de Gestão da Instituição de Ensino ou da Diretoria Regional de Ensino; um membro da Carreira Magistério Público do Distrito Federal; um membro da Carreira Assistência à Educação; um membro do segmento de pais e/ou responsáveis de aluno; um membro do segmento dos alunos, maior de 18 (dezoito anos) e/ou civilmente capaz.

Ainda, para recebimento dos recursos a UEx deveria apresentar comprovante de funcionamento regular, comprovação de regularidade fiscal, através de certidões negativas junto aos órgãos federal e estadual entregar o plano de aplicação contendo o planejamento para utilização dos recursos descentralizados referendado pelo Conselho Escolar e posteriormente a prestação de contas dos recursos realizados.

Dadas as condições de recebimento e utilização de recursos previstas, ficava ainda determinado que o descumprimento das normas estabelecidas seria apurado mediante Procedimento Administrativo Disciplinar (*accountability*), e que os recursos gastos em desacordo com o disposto no decreto estariam sujeitos a devolução.

Essa concepção do PDAF vigora até junho de 2008 quando é editado o Decreto Nº 29.200, de 25 de junho de 2008, que “dispõe sobre o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira para Apoio às Instituições Educacionais e às Diretorias Regionais de Ensino da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal - PDAF, e dá outras providências”. O dispositivo legal realinha a origem dos recursos, definindo no seu Art. 3º:

“Os recursos alocados ao PDAF serão consignados no Orçamento do Governo do Distrito Federal, na parte relativa à SEDF, em programa orçamentário próprio, sendo provenientes da receita ordinária do Distrito Federal e da arrecadação gerada pelo uso oneroso de espaços públicos ocupados por terceiros nas IE e DRE, classificados como recursos de concessões e permissões - RCP”. (DISTRITO FEDERAL, 2008, p.1)

E estabelece novos critérios de distribuição dos recursos do PDAF entre as Instituições Educacionais bem como os limites por categoria de despesa.

Com o estabelecimento da exclusividade do Banco de Brasília para a movimentação financeira dos recursos veio também a obrigação de prevenção de perdas financeiras com a aplicação em poupança de valores que não estivessem sendo utilizados:

“Art. 4º, § 2º Os recursos do PDAF deverão ser movimentados, exclusivamente, nas contas abertas para o seu recebimento, por meio de cheque nominativo, de ordem bancária ou de transferência eletrônica em nome do próprio fornecedor de bens ou prestador de serviços. § 3º Quando a previsão de utilização dos recursos for igual ou superior a um mês, os mesmos deverão ser aplicados, obrigatoriamente, em caderneta de poupança.” (DISTRITO FEDERAL, 2008, p.2)

Note-se que inicialmente, o objetivo do programa era promover o aspecto “gerencial” para realização a do projeto pedagógico-administrativo-financeiro das Instituições Educacionais, então em 22 de agosto de 2012 é publicado o Decreto Nº 33.867 que revoga Decreto nº 29.200, posteriormente alterado pelo Decreto nº 34.240 de 27/03/2013 e que “dispõe sobre o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF – que tem por princípio a autonomia da gestão financeira das unidades escolares de ensino público do Distrito Federal e das coordenações regionais de ensino e dá outras providências” (DISTRITO FEDERAL, 2012, p.1)

Com esse conteúdo, o texto do decreto, deixa mais claro que a utilização dos recursos tem por objetivo continuar a promover a melhoria da qualidade do ambiente escolar através da realização dos projetos pedagógico-administrativo-financeiro, mas que também adota os princípios de gestão financeira. Ora, em sua definição, o termo gestão está associado a ideia de cuidado para que processos funcionem e que as pessoas envolvidas nos processos se articulem e os façam funcionar.

Esse diferencial adotado com a substituição dos termos “autonomia gerencial” por “autonomia da gestão financeira”, vem acompanhado no § 2º do Art. 1º, do Decreto Nº 33.867/2012:

“A Unidade Executora deverá observar os princípios da moralidade, da impessoalidade, da isonomia, da publicidade, da eficiência e da economicidade” e que “a presidência ou função equivalente da unidade executora deverá ser exercida pelo diretor da unidade escolar ou seu sucessor, e o servidor que vier a ser indicado pelo Conselho Escolar ou pela Assembleia Geral Escolar, para a função de presidente ad hoc ,conforme determina o § 2º, artigo 6º c/c artigo 42 da Lei nº 4.751/2012”. (DISTRITO FEDERAL, 2012, p.1)

A Lei nº 4.751/2012, foi publicada em 07 de fevereiro de 2012 e o Decreto nº 33.867/2012 em 22 de agosto de 2012, aqui percebe-se o alinhamento e a preocupação, também com os princípios da gestão democrática.

No novo texto do Decreto Nº 33.867/2012, e no que concerne a Liberação e Movimentação dos Recursos, fica estabelecido:

“Art. 4º A liberação dos recursos do PDAF será feita em cota anual para despesas de custeio e despesas de capital; Os recursos do PDAF deverão ser movimentados, exclusivamente, na conta aberta para o seu recebimento, por meio de cheque nominativo, de disposição em caixa, por ordem bancária ou por transferência eletrônica em nome do próprio fornecedor de bens ou do prestador de serviços e sempre que a previsão de movimentação dos recursos for igual ou superior a trinta dias, esses recursos deverão ser aplicados, obrigatoriamente, em caderneta de poupança ou certificado de depósito bancário - CDB, vinculada à conta do programa.” (DISTRITO FEDERAL, 2012, p.2)

A utilização dos recursos do PDAF deveria ainda, observar a programação estabelecida no plano administrativo anual elaborado pela direção da unidade escolar, pela direção da coordenação regional conjuntamente com a diretoria da unidade executora e ser previamente aprovada pelo Conselho Escolar ou pela Assembleia Geral Escolar, assegurando a execução do projeto político-pedagógico e o plano de gestão de acordo com a disponibilidade orçamentária, esta já encaminha pela SEEDF.

No § 1º, Art. 4º, do Decreto Nº 33.867/2012, é previsto:

“Os recursos do PDAF somente poderão ser utilizados em:

I - Despesas de custeio para:

- a) aquisição de materiais de consumo;
- b) contratação de serviços de pessoa física ou pessoa jurídica para realização de serviços de manutenção preventiva e corretiva nas instalações físicas do prédio;
- c) contratação de serviços de pessoa física ou pessoa jurídica para realização de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos bens patrimoniais, bem como sua produção;
- d) pagamento de despesas com água e esgoto, energia elétrica, telefonia fixa de curta e longa distância, serviços de banda larga, disciplinado em legislação complementar; e) compra de materiais para uso em casos de primeiros socorros. É vedada a aquisição de medicamentos, salvo os que se fizerem necessários ao Centro de Educação Profissional de Saúde e a Escola Técnica de Saúde.
- f) compra de gás liquefeito de petróleo - GLP;
- g) pagamento de serviços contábeis decorrentes da gestão financeira da Unidade Executora.

- h) pagamento do serviço de certificação digital para transmissão de declarações da unidade executora junto aos órgãos de controle ou serviços semelhantes;
- i) tarifas bancárias para manutenção de conta, despesas com talão de cheques, dentre outras pertinentes à movimentação financeira;
- j) ressarcimento de despesas, previsto em legislação complementar, de alimentação e transporte com voluntários;
- k) pagamento de despesa cartorária decorrente da alteração no estatuto da unidade executora – Uex – bem como alteração para recomposição de membros da diretoria;
- l) pagamento de encargos obrigatórios decorrente da contratação de pessoa física;
- m) contratação de transporte de alunos exclusivamente para participação em eventos culturais e/ou culminância de projeto pedagógico, desde que a SEDF, por meio da SIAE, não possua disponibilidade para o atendimento.
- n) pagamento das despesas concernentes à execução e à realização do Curso Internacional de Verão da Escola de Música de Brasília.
- o) aquisição de gêneros alimentícios não fornecidos pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal para portadores de estado ou condição de saúde específica que necessitem de atenção nutricional individualizada, devidamente comprovada por laudo médico.” (DISTRITO FEDERAL, 2012, p.2)

Então, em 18 dezembro de 2017 o PDAF vira a lei 6.023/2017. Esse novo texto legal, reafirma as condições do programa e dispõe sobre sua aplicação e execução nas unidades escolares e nas regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal. Cumpre também o previsto no art. 11 da Lei nº 5.499, de 14 de julho de 2015 - Plano Distrital de Educação, onde consta no Art. 11:

“No prazo de até 360 dias da publicação desta Lei, o Poder Executivo deve encaminhar à Câmara Legislativa projeto de lei:
 I – De adequação da Lei da Gestão Democrática a este PDE;
 III – De responsabilidade educacional;
 IV – Sobre o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF;” (DISTRITO FEDERAL, 2015, p.1)

Antes disso, no Art. 2º:

“São diretrizes do PDE:
 V – Melhoria da qualidade da educação, com foco no educando;
 VII – Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública do Distrito Federal, com participação efetiva da comunidade escolar e local nos conselhos escolares, e com a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola.” (DISTRITO FEDERAL, 2015, p.1)

Entende-se que a partir daí a lei 6.023/2017 liga o PDAF ao Plano Distrital de Educação lei nº 5.499/2015 e esta última vincula suas diretrizes aos princípios da gestão democrática Lei 4.751/2012.

2.3 O PDAF e a Lei de Gestão Democrática

Uma das principais contribuições da lei de gestão democrática, lei 4.751/2012, está descrito nas Finalidades e dos Princípios da Gestão Democrática, ela estabelece a participação da comunidade escolar nas rotinas da escola e orienta que sua organização se dê através de órgãos colegiados.

O seu Art. 2º da Lei 4.751/2012, descreve:

“A gestão democrática da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, cuja finalidade é garantir a centralidade da escola no sistema e seu caráter público quanto ao financiamento, à gestão e à destinação, observará os seguintes princípios:

I – Participação da comunidade escolar na definição e na implementação de decisões pedagógicas, administrativas e financeiras, por meio de órgãos colegiados, e na eleição de diretor e vice-diretor da unidade escolar;

III – autonomia das unidades escolares, nos termos da legislação, nos aspectos pedagógicos, administrativos e de gestão financeira;

IV – Transparência da gestão da Rede Pública de Ensino, em todos os seus níveis, nos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros;” (DISTRITO FEDERAL, 2012, p.1)

E segue com a composição da comunidade escolar separando esta em dois conjuntos, o primeiro é composto pelo corpo discente e seus responsáveis, Mães, pais ou responsáveis por estudantes da Rede Pública de Ensino e o segundo pelos servidores da escola, – Integrantes efetivos da carreira Magistério Público e Assistência à Educação e os professores temporários.

Dessa organização, no Art. 9º da Lei 4.751/2012, é estabelecido o direcionamento de como será efetivada a gestão democrática:

“A Gestão Democrática será efetivada por intermédio dos seguintes mecanismos de participação:

I – Órgãos colegiados, dos quais participam membros de todos os conjuntos da escola, que são: a Assembleia Geral Escolar, o Conselho Escolar, o Conselho de Classe e o grêmio estudantil;

II – Direção da unidade escolar que são: diretor e vice-diretor.” (DISTRITO FEDERAL, 2012, p.3)

Dentre esses conjuntos, há separação na atuação de cada um: a Assembleia Geral Escolar é chamada a deliberar somente quando não existir um Conselho Escolar constituído; o Conselho de Classe é um órgão colegiado integrante da gestão democrática e se destina a

acompanhar e avaliar o processo de educação, de ensino e de aprendizagem; e, o grêmio estudantil será implementado como forma de participação estudantil na gestão escolar.

2.3.1 A gestão democrática e o gestor da escola

Qual seria o perfil adequado de um gestor que contribua com a gestão democrática? Kaufmann (2014, p. 39), responde a esse questionamento ao afirmar que “As constantes mudanças que vêm ocorrendo no mundo de hoje exigem do gestor um perfil mais aberto a novas ideias, voltado para a participação de todos.” O autor ainda alerta que “Para isso, uma das características fundamentais para o processo participativo é o que se refere à questão da liderança”. E continua destacando que “O gestor deve ser um líder, atento às questões administrativas, pedagógicas e de relacionamento interpessoal.” (Kaufmann, 2014, p. 39). E em relação à gestão educacional, como pode ser definida e quais as características de seu gestor? Luck (2011, p. 35-36) apresenta a seguinte definição:

"Gestão educacional corresponde ao processo de gerir a dinâmica do sistema de ensino como um todo e de coordenação das escolas em específico, afinando com as diretrizes e políticas educacionais públicas, para a implementação das políticas educacionais e projetos pedagógicos das escolas, comprometendo com os princípios da democracia e com os métodos que organizem e criem condições para um ambiente educacional autônomo (soluções próprias, no âmbito de suas competências) de participação e compartilhamento (tomada conjunta de decisões e efetivação de resultados), autocontrole (acompanhamento e avaliação como retorno de informações) e transparências (demonstração pública de seus processos e resultados). (LUCK, 2011, p. 35-36)

Diante de uma definição tão ampla como a proposta por Luck (2011), sobre gestão educacional surgem novos questionamentos: os atuais gestores educacionais ou escolares estão aptos a exercer essa função? Souza (2009, p. 87) esclarece:

"Os estudos ao longo do século XX no campo da gestão educacional/escolar no Brasil compreendem que o dirigente, especialmente o da escola, é um educador que tem a tarefa de coordenar o esforço coletivo desenvolvido na instituição, pois a gestão é, antes de tudo, a coordenação deste trabalho com vistas aos objetivos educacionais." (SOUZA 2009, p. 87)

"Entendemos que a gestão democrática na educação é parte do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira e não simplesmente uma mudança na forma de gestão, que passaria da tecnocrática, vinculada aos preceitos do Fordismo ou atualmente do Toyotismo, para a democrática. (PERONI e FLORES, 2014, p. 186)."

Ressalta-se que, apesar de falar-se em gestão democrática na educação ou na escola, essa não pode ficar restrita aos gestores, deve envolver toda a comunidade escolar.

"Entende-se que, se o objetivo é a gestão democrática, não se pode pensar que somente nas questões pedagógicas deve-se ter participação da comunidade escolar. Há de se ter participação da comunidade também nas questões administrativas, inclusive no tocante a como e porque aplicar as verbas em certas aquisições para escola." (PAIXÃO E GUIMARÃES-IOSIF, 2014, p. 2).

De acordo com o estudo de Paixão e Guimarães-Iosif (2014) sobre a percepção da gestão democrática no interior das escolas, a gestão democrática está atrelada à participação dos atores (sujeitos), mas não se tem clara a definição de comunidade além de não ocorrer a inclusão dos membros dessa comunidade e que há uma centralização na figura do diretor da Escola.

Tudo isso, se bem discutido e regulamentado, deverá criar uma escola democrática, assim definida por Paixão e Guimarães-Iosif (2014, p. 5):

“A escola democrática pressupõe que todos tenham seus anseios minimamente supridos ou acolhidos; que todos sejam considerados sujeitos de direitos, isto é, cidadãos; que todos se sintam parte e que façam parte da escola.” (PAIXÃO e GUIMARÃES-IOSIF, 2014, p. 5).

A gestão democrática na escola é participação de todos em busca da qualidade. Temos que compreender que o desafio é fazer da escola o lugar onde o aluno, frequente e aprenda, assim irá se sentir apoiado e motivado em continuar seus estudos. O fruto disso será a conquista do sucesso pessoal e social.

2.4 A Comunidade Escolar

A composição e atuação dos grupos que atua na gestão das instituições educacional e consequentemente na gestão do PDAF, estão previstos nos instrumentos legais do sistema de ensino público do Distrito Federal.

2.4.1 Os grupos atuantes na gestão do PDAF

A Resolução nº 1/2018-CEDF (CONSELHO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL), que estabelece normas para a Educação Básica no sistema de ensino do Distrito

Federal, em observância às disposições da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, evidencia no Art. 3º “A educação no Distrito Federal fundamenta-se nos seguintes princípios: VII - participação da comunidade escolar na definição e implementação das decisões pedagógicas, administrativas e financeiras;” (DISTRITO FEDERAL, 2018, p. 2-3)

Reforçando o entendimento do Regimento Escolar da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2015) que contempla os princípios da Gestão Democrática, ou seja, as ações que devem permear a Gestão Educacional Pública, garantindo a participação ativa e consciente de toda a comunidade escolar, em especial, a dos estudantes, sujeitos valorosos desse processo; e continua: “Art.6º A Gestão Democrática será efetivada por intermédio dos seguintes mecanismos de participação: I - Direção e Vice Direção; II - Órgãos Colegiados (Assembleia Geral Escolar, Conselho Escolar...) (DISTRITO FEDERAL, 2015, p. 11) Define no Art. 7º: “A equipe gestora é composta por Diretor e Vice-Diretor, Supervisores e Chefe de Secretaria, conforme a modulação de cada unidade escolar, em consonância com as deliberações do Conselho Escolar, respeitadas as disposições legais. (DISTRITO FEDERAL, 2015) E acrescenta:

“Art. 23. Em cada unidade escolar pública do Distrito Federal, funcionará um Conselho Escolar, órgão de natureza consultiva, fiscalizadora, mobilizadora, deliberativa e representativa da comunidade escolar, regulamentado pela SEEDF. Parágrafo Único. O Conselho Escolar será composto por, no mínimo, cinco e, no máximo, vinte e um conselheiros, conforme quantidade de estudantes da unidade escolar prevista em legislação vigente.” (DISTRITO FEDERAL, 2015, p. 17)

A fim de fomentar a execução do seu PPP e o plano de ação e ainda para ter acesso aos recursos descentralizados, oriundos do PDAF, a instituição educacional deve estar organizada. Os membros da comunidade escolar devem se organizar em um Conselho Escolar, uma Unidade Executora (UEX) e juntamente com a Equipe Gestora fazer a administração desses recursos.

A Lei 4.751/2012, no seu Art. 3º, define os componentes da comunidade escolar das escolas públicas, conforme tipologia de cada escola, em dois grupos distintos, o primeiro: estudantes, frequentes, matriculados em instituição educacional da rede pública e os seus respectivos responsáveis (mães, pais ou responsáveis), e o segundo grupo composto pelos integrantes efetivos da carreira Magistério Público do Distrito Federal e integrantes efetivos da carreira Assistência à Educação, em exercício na unidade escolar.

Dessa organização deriva os entes, de forma legalmente constituída, que compõe a instituição educacional: O Conselho Escolar, a UEx e a Equipe Gestora.

2.4.2 Equipe gestora

A composição da Equipe Gestora se inicia com a eleição da direção pela comunidade escolar, pelos critérios da gestão democrática, lei 4.751/2012:

“Art. 37. A direção das instituições educacionais será desempenhada pela equipe gestora composta por diretor e vice-diretor, supervisores e chefe de secretaria, conforme a modulação de cada escola, em consonância com as deliberações do Conselho Escolar, respeitadas as disposições legais” (DISTRITO FEDERAL, 2012, p. 9)

A partir daqui, na composição das entidades que compõe a gestão do PDAF, o único membro da comunidade escolar que tem a circulação obrigatória é o diretor da escola. Lembra o Art. 26 “O Diretor da unidade escolar integrará o Conselho Escolar como membro nato.”.

2.4.3 Unidades executoras (UEx)

O presidente da UEx é o diretor da escola. As Unidades Executoras, são instituições de direito privado criadas com o objetivo específico de apoiar a unidade escolar em sua gestão pedagógica, administrativa e financeira, sem caráter lucrativo. E tem como finalidades: interagir com a unidade escolar na busca de maior eficiência e eficácia dos processos pedagógico, administrativo e financeiro; promover a participação de pais, professores e estudantes nas atividades da unidade escolar, garantindo a acessibilidade, quando necessário; gerir recursos financeiros oriundos do poder público ou da comunidade escolar, de forma a garantir a transparência e o controle social, conforme o caso; promover a integração entre a comunidade, o poder público, a unidade escolar e a família, buscando o desempenho mais eficiente dos processos pedagógico, administrativo e financeiro.

Quem executa as diretrizes relacionadas ao PDAF na instituição educacional é a Unidade Executora Local – UexL, com a finalidade de apoiar e promover iniciativas com vistas à melhoria da qualidade do processo educativo. Essa mesma UEx é responsável pelo cumprimento dos procedimentos necessários para se habilitar ao recebimento do repasse do PDAF e pela sua execução. Ainda, se compromete a cumprir plano de aplicação anual, em consonância com o projeto político-pedagógico elaborado pela comunidade escolar e o plano

de gestão elaborado pela direção da unidade escolar, bem como a prestar contas dos recursos repassados, cumprindo os prazos estabelecidos pela SEEDF.

Ao final de cada período, após a apresentação da prestação de contas deverá dar publicidade, nos meios oficiais, dos valores descentralizados pela SEEDF em cada exercício, bem como do resultado da apreciação das contas apresentadas pelas UEx no âmbito da rede pública de ensino do Distrito Federal.

2.4.4 O conselho escolar

Em cada instituição pública de ensino do Distrito Federal, funcionará um Conselho Escolar, órgão de natureza consultiva, fiscalizadora, mobilizadora, deliberativa e representativa da comunidade escolar, regulamentado pela SEEDF. O texto normativo determina que o Conselho Escolar será composto por, no mínimo, cinco e, no máximo, vinte e um conselheiros, conforme a quantidade de estudantes da unidade escolar.

Analisando a distribuição temos, que haverá, ao menos, a participação de um membro da direção (preferencialmente o diretor e em seu impedimento o vice-diretor, que é membro nato do conselho escolar), um membro do segmento Carreira Magistério / Especialistas, um membro do segmento Carreira Assistência, um membro do segmento Estudantes e membro do segmento Pais ou responsáveis.

Entre as funções que o Conselho Escolar desempenha, estão: Consultiva, está relacionado a analisar questões do âmbito escolar e apresentar um parecer; Deliberativa, relaciona-se com decidir sobre as ações, nos aspectos administrativo, pedagógico e financeiro da instituição educacional; Avaliativa, cabe em identificar as dificuldades e propor melhorias e Fiscalizadora, responsabilidade de fiscalizar as ações o cumprimento de normas.

A competência do Conselho Escolar é definida no Art. 25 da Lei 4.751/2012:

“Compete ao Conselho Escolar, além de outras atribuições a serem definidas pelo Conselho de Educação do Distrito Federal:

II – Analisar, modificar e aprovar o plano administrativo anual elaborado pela direção da unidade escolar sobre a programação e a aplicação dos recursos necessários à manutenção e à conservação da escola;

III – Garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico da unidade escolar;

IV – Divulgar, periódica e sistematicamente, informações referentes ao uso dos recursos financeiros, à qualidade dos serviços prestados e aos resultados obtidos;

VIII – fiscalizar a gestão da unidade escolar;” (DISTRITO FEDERAL, 2012, p. 6)

Complementando sob a ótica da Lei 6.023/2017, temos que os recursos financeiros do PDAF são utilizados de forma a dar suporte e garantia ao funcionamento da unidade escolar assim como para contribuir com a realização do projeto político pedagógico e com a execução das ações administrativo-operacionais da unidade escolar, mas para isso é necessário a organização da comunidade escolar. Com este raciocínio, o cenário se forma agora nos acessos aos recursos do PDAF, sua utilização, os atores participantes e suas obrigações.

2.5 – Gestão Financeira – A utilização dos Recursos do PDAF

A lei de gestão democrática, foca a escola como ponto central do sistema de ensino público de ensino no DF e entre seus princípios está autonomia das unidades escolares, nos aspectos pedagógicos, administrativos e de gestão financeira.

A ligação entre autonomia administrativa e financeira, pela ótica da gestão democrática é assegurada pela construção do plano de gestão da unidade escolar, pelo gerenciamento dos recursos oriundos da descentralização financeira.

No que diz respeito a Autonomia Administrativa a Lei 6.023/2017 relata que, esta será garantida pela formulação, aprovação e implementação do plano de gestão da unidade escolar e pelo gerenciamento dos recursos oriundos da descentralização financeira. (DISTRITO FEDERAL, 2017)

Respectivamente sobre Autonomia Financeira, detalha:

“A autonomia da gestão financeira das unidades escolares de ensino público do Distrito Federal será assegurada pela administração dos recursos pela respectiva unidade executora, nos termos de seu projeto político-pedagógico, do plano de gestão e da disponibilidade financeira nela alocada...” (DISTRITO FEDERAL, 2012, p.2)

Para (Barroso (1996, p. 10) apud Trindade (2014, p. 38):

“A possibilidade de gerenciar recursos descentralizados não é suficiente para garantir autonomia. O modelo de gestão que repassa recursos para todas as escolas, mantendo sobre elas mecanismos de controle externo (avaliação, prestação de contas, controle de qualidade), não é garantidor de autonomia...”este, “...resulta da confluência de várias lógicas e interesses que é preciso saber articular, e assim, não há autonomia das escolas sem autonomia

dos indivíduos...” (BARROSO (1996, p. 10) *apud* TRINDADE (2014, p. 38)

Pela análise de Santos (2006), a autonomia financeira da escola é parte do mecanismo para garantir direitos e deveres de participação de toda a comunidade escolar, uma vez que viabiliza as condições materiais necessárias para efetivação do projeto político pedagógico da instituição.

Santos (2006) afirma que as medidas necessárias para a garantia de efetivação de condições autônomas de gestão escolar implicariam em adequar os repasses de recursos descentralizados às necessidades da escola, o que de fato não ocorre.

Após a elaboração projeto político-pedagógico, do plano de gestão e da confirmação da disponibilidade financeira, devidamente referendado pelo Conselho Escolar, para ter acesso aos recursos financeiros, a escola tem de estar preparada administrativamente.

A lei 6.023/2017, operacionaliza do PDAF da seguinte forma: A Unidade Executora - UEx é responsável pelo cumprimento dos procedimentos necessários para se habilitar ao recebimento do repasse do PDAF e pela sua execução, bem como pela prestação de contas referente à utilização dos recursos públicos recebidos. Esta deve estar formalmente credenciada e comprometida com a execução do plano de aplicação anual e ter como objetivo principal a operacionalização do PDAF. A operacionalização do PDAF ocorre mediante transferência de recursos financeiros e a execução no âmbito das unidades escolares da rede pública do Distrito Federal e define que a transferência de recursos é o mecanismo pelo qual se dá a descentralização financeira, fechando o raciocínio com lei de gestão democrática.

É determinado que a execução do PDAF compreende o processo de gestão e utilização dos recursos repassados para a efetivação do plano de trabalho e do projeto político-pedagógico, e deve pautar-se pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa e da eficiência, bem como da gestão democrática, da sustentabilidade e da economicidade.

Os recursos financeiros do PDAF são utilizados de forma a dar suporte e garantia ao funcionamento da unidade escolar, assim como para contribuir com a realização do projeto político pedagógico e com a execução das ações administrativo-operacionais.

A execução dos recursos do PDAF pela UEx é precedida da elaboração do plano de aplicação anual, elaborado pela equipe gestora e derivado do plano de trabalho, e estabelece as prioridades administrativo-operacionais a serem desenvolvidas no decorrer do exercício, em

consonância com o projeto político-pedagógico da escola e previamente aprovado pelo conselho escolar.

Como forma de controle interno, o acompanhamento e o controle da utilização dos recursos do PDAF pelas UEx são realizados pelas unidades da administração geral das regionais de ensino, por meio da avaliação inicial das prestações de contas parciais e anual, com vistas à avaliação final pelo setor de prestação de contas da SEEDF. No âmbito local, cabe ao conselho escolar ou, na sua ausência, à assembleia geral escolar acompanhar a execução parcial e emitir parecer quanto à execução do período, de acordo com a sua função de órgão deliberativo e fiscalizador.

Cumpridos os tramites e elaborações regimentais, chegou a hora de gastar o dinheiro... A gestão dos recursos financeiros do PDAF repassados às UEx deve observar todos os procedimentos necessários para garantir a sua devida aplicação, de modo a evitar perdas financeiras e desperdício do montante recebido.

Esses são recebidos em contas bancárias específicas em nome da UEx, abertas exclusivamente para essa finalidade junto ao Banco de Brasília S.A. - BRB. Os recursos disponíveis devem obrigatoriamente ser aplicados em caderneta de poupança ou certificado de depósito bancário - CDB vinculados à conta do PDAF, ou em outra aplicação de maior rendimento de resgate automático, sem riscos de perda aos recursos públicos. Os rendimentos resultantes da aplicação financeira são obrigatoriamente utilizados a crédito do PDAF.

Há de ser observado atentamente os procedimentos e requisitos para aquisição de materiais e contratação de fornecedores e prestadores de serviços: A UEx deve adotar procedimentos objetivos e simplificados, adequados à natureza da despesa, para aquisição de materiais de consumo ou permanentes e para contratação de prestação de serviços, inclusive realização de reparos e manutenção, obedecidas as condições e os limites definidos por regulamento do Poder Executivo.

Deve ser firmado contrato entre a UEx e o contratado, especificando o objeto, as cláusulas e as condições entre as partes, quando a contratação for superior ao valor definido no regulamento próprio ou em caso de entrega parcelada de produtos ou serviços. Lembrando que somente o Poder Executivo, no regulamento próprio, define os materiais de consumo ou permanentes e as contratações de serviços que não podem ser efetuadas com os recursos do PDAF, permitindo-se as demais.

Para contratação de pessoa jurídica, o procedimento é composto por pesquisa de preços obtidos junto a no mínimo 3 empresas distintas que sejam semelhantes em suas atividades econômicas. E ainda, o prestador de serviços ou o fornecedor que seja pessoa jurídica deve

apresentar a seguinte documentação mínima, sem prejuízo de que venham a ser solicitados documentos adicionais, quando necessário: Número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ; Certidão negativa de débitos junto à Receita Federal do Brasil; Certidão negativa de débitos junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; Certidão negativa de débitos junto à Receita Tributária do Distrito Federal; Certidão negativa de débito trabalhista - CNDT; Atestado de comprovação da capacidade técnico-profissional, quando cabível.

2.6 – Prestação de contas do PDAF

É pré-requisito para receber os repasses de recursos do PDAF, a manutenção em boa ordem da UEx e a aprovação do plano de ação pelo conselho escolar.

O final desse ciclo remete à prestação de contas, uma despesa acessória, e obrigação da UEx que serve para validar os procedimentos adotados durante a aquisição de material e prestação de serviços contratados para prover o regular funcionamento da instituição educacional.

Anualmente, no início de cada exercício, devem ser apresentadas a comprovação de gastos do ano anterior realizados pela UEx. A gestão dos recursos do PDAF está sujeita a auditoria a cargo dos órgãos de controle interno e externo do Distrito Federal. As obrigações acessórias relativas à utilização dos recursos do PDAF são rigorosamente observadas pelos dirigentes das UEx credenciadas, cabendo a estas o cumprimento dos objetivos da política pública, dos procedimentos de utilização e dos prazos estabelecidos pela SEEDF.

Os Documentos são organizados em forma de processo pela escola e enviados à Coordenação Regional de Ensino para análise documental dos gastos apresentados. Nesse processo identifica-se que ao mesmo tempo em que o PDAF trouxe ganhos para a autonomia da escola, a gestão do programa centralizou o trabalho na direção. Esse trabalho exige do gestor, que é o diretor da escolar, competências que fogem da prática pedagógica a qual ele tem formação.

A lei 6.023/2017 é enfática e determina que os gestores das unidades escolares ficam obrigados, ao final do mandato ou no caso de vacância prevista na lei de gestão democrática vigente, a apresentar prestação de contas parcial ou anual dos recursos. Havendo irregularidades ou pendências na execução dos recursos descentralizados do PDAF ocorridas nas UEx em gestões anteriores, cabe aos gestores das regionais de ensino a iniciativa de representar junto ao setor competente pela análise das prestações de contas.

Caso esses procedimentos, prazos e obrigações não sejam cumpridos a SEEDF suspenderá o repasse financeiro às UEx quando: não for apresentada a prestação de contas no prazo legal; a prestação de contas for rejeitada; constatar que os recursos foram utilizados em desacordo com os critérios estabelecidos no plano de trabalho e na legislação aplicada; for constatada irregularidade, mediante devida apuração, motivada por ação de monitoramento periódico ou acolhimento de denúncia.

Em caso de irregularidades, as UEx que tenham suas contas rejeitadas e que não observem os objetivos estabelecidos em seus planos de ação e o disposto nesta Lei ficam impedidas de receber novos recursos, bem como têm destituídas suas equipes gestoras responsáveis, de acordo com a lei de gestão democrática do Distrito Federal. Os gestores das UEx, por sua vez, nessa condição, devem responder a processo administrativo disciplinar, de modo a apurar sua responsabilidade e determinar a aplicação das penalidades cabíveis, nos termos da legislação vigente, em proporção às irregularidades apuradas, bem como a adoção das medidas necessárias para a recomposição do erário público.

Então aqui surge um problema. O ciclo do PDAF se inicia com a organização administrativa da UEx para receber os repasses do PDAF. Segue os caminhos de elaboração do plano de ação, aprovação da ata de prioridades pelo conselho escolar e execução dos recursos pela UEx. Se no início eram muitas instancias trabalhando para realizar as atividades do PDAF (Equipe gestora, UEx e Conselho Escolar) a parte final, da prestação de contas fica apenas para a UEx.

Prestar contas é organizar documentos e produzir peças de processo, devidamente organizados, para gerar uma prestação de contas, em seguida dar publicidade à toda comunidade escolar. Esse trabalho final fica a cargo da direção da escola.

O curioso é que se percebe que existem dois caminhos na prestação de contas, um deles é pautado nos padrões tradicionais de controle, restritos à verificação da conformidade e da legalidade das despesas realizadas o outro seria o trabalho de publicidade para a comunidade escolar dessas despesas, o que caracteriza a finalidade em si para existência da prestação de contas e fecha em si o ciclo de *Accountability*.

Mesmo havendo imposição de responsabilidade ao gestor sobre os gastos com o dinheiro público, o cidadão ainda encontra outros instrumentos que possibilitam um melhor conhecimento sobre essas rotinas, possibilitando a intervenção quando necessário.

3. PRINCÍPIOS E INSTRUMENTOS DEMOCRÁTICOS NA GESTÃO DO PDAF

A lei 6.023/2017 instrumentaliza o processo de melhoria da qualidade do ensino ao adotar os instrumentos democráticos necessários a gestão das escolas públicas.

Ao analisar o contido na referida lei, podemos nos perguntar: será que os recursos públicos, destinados às políticas educacionais das escolas públicas, estão sendo utilizados de forma racional e atendendo de fato às necessidades mais urgentes da comunidade escolar?

A resposta deveria ser afirmativa, porque se entende que os membros da comunidade escolar estão cuidando do seu próprio espaço. “Além disso, os cidadãos se interessam mais pelos problemas que lhes dizem respeito mais de perto”, Salles (2010, p. 16).

Para Malmegrin (2010, p. 94), "A evolução dos processos de organização da Administração Pública tem buscado assegurar a efetividade da gestão pública e a credibilidade das instituições...".

Entre os instrumentos democráticos previstos podemos destacar, para o caso do PDAF: O Controle social, a transparência e o *accountability*.

3.1 Eficiência, eficácia e efetividade

A relação construída entre os instrumentos democráticos na gestão do PDAF leva ao entendimento que, de forma organizada o Controle Social, a Transparência e o *Accountability* são complementares. Complementando o raciocínio temos que o resultado para a comunidade escolar será a efetividade na construção de um ambiente escolar de qualidade.

Para entender melhor essa relação e suas definições, Malmegrin (2010, pag. 99) destaca:

“...os resultados de efetividade de uma organização dependem de outros atores e fatores, no ambiente do público-alvo, sobre os quais a influência da organização pode ser bastante reduzida. Acrescentemos a essa complexidade de obtenção de resultados de efetividade o fato de que a obtenção desses resultados dependerá também dos objetivos e das ações de cada um dos atores envolvidos... Esse entendimento é fundamental para compreendermos melhor a importância dos mecanismos de participação e controle social. Mas precisamos também de alguns instrumentos formais, pois sempre que estiverem sendo envolvidos recursos públicos, o controle pelo Estado exigirá formalizações nas relações das organizações estatais entre si e com organizações não estatais.”(MALMEGRIN, 2010, p. 99)

É importante perceber que estes instrumentos estão relacionados aos princípios, os quais se baseia o PDAF, lei 6.023/2017, em seu Art. 8º, § 3º:

“A execução do PDAF pauta-se pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa e da eficiência, bem como da gestão democrática, da sustentabilidade e da economicidade”. Porém esse conceito não existe só, está associado a Eficiência e eficácia.” (DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 3)

Encontramos no caput do Art. 37, da CF/88 “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...” (BRASIL, 1988, p. 21). Porém, tal princípio deve ser tratado com sinergia. A própria administração pública deve se utilizar de mecanismos que fiscalizem e tornem esse princípio mais efetivo em nossas repartições. Buscar a capacitação constante dos agentes públicos, combater a desorganização e a má distribuição interna e elevar a qualidade e produtividade do serviço público.

A eficiência na administração pública é imperativa. O parágrafo terceiro do artigo 37, incluído pela Emenda 19, da CF/88 dispõe:

“a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e indireta, da qualidade dos serviços; II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art.º 5.º, X e XXXIII; III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.” ... (BRASIL, 1988, p. 21).

De acordo com (Sander (2007) *apud* Noguchi (2007, p. 43)):

“os conceitos de eficiência, eficácia, efetividade e relevância se inter-relacionam naquilo que é chamado de paradigma multidimensional de administração da educação, em que a eficiência repercute na boa administração dos recursos financeiros e materiais dos sistemas educacionais. A eficácia refere-se ao alcance a contento dos objetivos pedagógicos determinados. A efetividade tem a ver com as responsabilidades sociais das organizações educacionais e é alcançada quando os sistemas de ensino são capazes de dar resposta às exigências da sociedade. A relevância se refere à administração educacional que visa a melhoria do desenvolvimento humano e da qualidade de vida na escola e no meio social em que se insere. Esses conceitos são absorvidos pelas dimensões econômica, pedagógica, cultural e

política da administração da educação.” (SANDER (2007) *apud* NOGUCHI (2007, p. 43))

Entende-se que o princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública e a seus agentes a construção do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, transparente, participativa, eficaz em busca da qualidade, primando pela adoção de critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar os desperdícios e garantir uma qualidade social.

Entretanto, a participação da comunidade e do cidadão deve permitir a construção de um quadro de referência e então, a partir daí atuar no sentido de exigir que os representantes dos diversos grupos que compõem a comunidade escolar expliquem as suas ações, adaptem seus métodos direcionem aos objetivos da política educacional.

Nesse contexto, podemos simplificar os conceitos: A eficiência está relacionada aos processos. A eficácia ao alcance dos objetivos, aos resultados. A efetividade representa a relação entre os resultados alcançados e as transformações ocorridas.

3.2 *Accountability* comunitário: O controle social

Em parte, o controle social é um instrumento democrático no qual há a participação dos cidadãos, colocando a vontade comum como fundamento para a criação de objetivos a serem alcançado em políticas públicas e para a implementação de mecanismos de fiscalização e de prestação de contas do uso dos recursos públicos.

Daí se pergunta: O que é controle social na escola? É a fiscalização exercida pela comunidade escolar sobre as ações governamentais. É a comunidade escolar participando na definição de prioridades e no acompanhamento de seus resultados. O controle social forma uma espécie de parceria, mesmo que indiretamente, entre a comunidade escolar e governo para acompanhar, fiscalizar e avaliar a gestão pública e tem a finalidade de verificar como o dinheiro público está sendo usado.

Com esse entendimento podemos verificar que a atuação conjunta da comunidade escolar pode resultar em ganhos econômicos e sociais. Os ganhos econômicos são os advindos dos recursos que o controle social pode evitar que sejam desperdiçados. Os ganhos sociais advêm da elevação da qualidade dos serviços prestados à comunidade escolar e o fortalecimento de valores importantes para o desenvolvimento individual do cidadão, como a responsabilidade e disciplina.

É o controle social que dificulta o abuso de poder e a implementação de políticas baseadas em motivações pessoais, garantindo maior eficiência e efetividade.

A presente afirmação corrobora com (Schedler (1999) *apud* Salles (2010, p. 18)), que identifica três formas básicas de prevenir o abuso do poder: Sujeitar o poder ao exercício das sanções; obrigar que esse poder seja exercido de forma transparente; e forçar que os atos dos governantes sejam justificados.

No que se refere especificamente as rotinas do PDAF o abuso de poder é prevenido quando existe o processo de prestação de contas e da previsão de punição do gestor no caso de impropriedades não resolvidas ou justificadas. E ainda, a exigência de processo simplificado com apresentação de pesquisa de preços.

Os instrumentos de Controle Social estão bem destacados no texto da Lei 6.023/2017, quando se refere:

“Art. 3º Para fins desta Lei, são considerados agentes participativos:
I - Em nível local: a) assembleia geral escolar - instância máxima de participação direta da comunidade escolar que abrange todos os segmentos escolares e é responsável por acompanhar o desenvolvimento das ações da escola; b) conselho escolar - órgão de natureza consultiva, fiscalizadora, mobilizadora, deliberativa e representativa da comunidade escolar.”
(DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 1-2)

Elencar a presença da comunidade escolar como “agente participativo” é apenas um dos aspectos, mas observa-se também, no texto legal, no item referente às Exigências para Utilização dos Recursos:

“Art. 13. Os recursos financeiros do PDAF são utilizados de forma a dar suporte e garantia ao funcionamento da unidade escolar e da regional de ensino, assim como para contribuir com a realização do projeto político-pedagógico e com a execução das ações administrativo-operacionais.
§ 1º A execução dos recursos do PDAF pela UExL é precedida da elaboração do plano de aplicação anual, derivado do plano de trabalho, e estabelece as prioridades administrativo-operacionais a serem desenvolvidas no decorrer do exercício, em consonância com o projeto político-pedagógico da escola.”
(DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 4)

Se a ideia de controle social está diretamente ligada à participação da comunidade no sentido de auxiliar na definição de prioridades, por conseguinte a ideia de responsabilização direta à instituição e seus agentes demonstra outro instrumento democrático, o *Accountability*.

Na parte descrita no referido texto legal sobre as Competências e das Responsabilidades dos Agentes Executores o Art. 5º discrimina:

“A Unidade Executora - UEx é responsável pelo cumprimento dos procedimentos necessários para se habilitar ao recebimento do repasse do PDAF e pela sua execução, bem como pela prestação de contas referente à utilização dos recursos públicos recebidos.” (DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 2)

E também, no Art. 24, que trata das Obrigações Patrimoniais:

“O acompanhamento e o controle da utilização dos recursos do PDAF pelas UExL são realizados pelas unidades da administração geral das regionais de ensino, por meio da avaliação inicial das prestações de contas parciais e anual, com vistas à avaliação final pelo setor de prestação de contas da SEEDF.

§ 1º No âmbito local, cabe ao conselho escolar ou, na sua ausência, à assembleia geral escolar acompanhar a execução parcial e emitir parecer quanto à execução do período, de acordo com a sua função de órgão deliberativo e fiscalizador.” (DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 7)

O Art. 27, é mais específico sobre a responsabilização e obrigações, bem como sujeição e penalidades nos Artigos 30, 33 e 34:

“Os gestores das unidades escolares e das regionais de ensino ficam obrigados, ao final do mandato ou no caso de vacância prevista na lei de gestão democrática vigente, a apresentar prestação de contas parcial ou anual dos recursos no prazo máximo de 60 dias, a contar da data da publicação da sua exoneração.

§ 1º Nos casos de irregularidades ou pendências na execução dos recursos descentralizados de que trata esta Lei ocorridas nas UExL em gestões anteriores, cabe aos gestores das regionais de ensino a iniciativa de representar junto ao setor competente pela análise das prestações de contas.

Art. 30. A gestão dos recursos do PDAF está sujeita a auditoria a cargo dos órgãos de controle interno e externo do Distrito Federal.

Art. 33. As UEx que tenham suas contas rejeitadas e que não observem os objetivos estabelecidos em seus planos de ação e o disposto nesta Lei ficam impedidas de receber novos recursos, bem como têm destituídas suas equipes gestoras responsáveis, de acordo com a lei de gestão democrática do Distrito Federal.

Art. 34. Os gestores das UEx que tenham suas contas rejeitadas devem responder a processo administrativo disciplinar, caso seja constatada ocorrência de irregularidades na utilização e na gestão dos recursos recebidos, de modo a apurar sua responsabilidade e determinar a aplicação das penalidades cabíveis, nos termos da legislação vigente, em proporção às irregularidades apuradas, bem como a adoção das medidas necessárias para a recomposição do erário público.” (DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 8-9)

A interação entre controle social e transparência pública pode gerar resultados que contribuem para a evolução e o aprimoramento da cidadania e o resultado efetivo dos mecanismos de controle social depende, principalmente, da capacidade de mobilização da sociedade e do seu desejo de contribuir. É de fundamental importância que cada membro da comunidade escolar, assuma a tarefa de exercer o controle social.

O cidadão, no exercício do controle social, deve verificar se as políticas públicas cumpriram com os seus objetivos e denunciando possíveis irregularidades, caso não as encontre. Contudo cabe lembrar que a participação ativa do cidadão no controle social só é possível com a transparência das ações governamentais, que se inicia com a garantia do acesso à informação em linguagem simples e compreensível.

O entendimento de (Silva e Macedo (1998) apud Monteiro *et al* (2016, p. 63-64)) é que “existem dificuldades de controle social”. E continuam:

“o controle social pressupõe mecanismos formais de atuação da sociedade. Até as camadas mais privilegiadas da sociedade não tem o conhecimento suficiente de como funciona a máquina pública. Os procedimentos são obscuros e não há a publicidade adequada dos atos que afetam diretamente as comunidades.” (SILVA e MACEDO (1998) apud MONTEIRO *et al* (2016, p. 63-64))

Democratizar a Administração Pública, disponibilizando mecanismos de controle social, é uma forma de garantir a transparência e combater a corrupção.

3.3 Transparência nas ações do PDAF

A conceito de Transparência, como instrumento democrático deriva do princípio constitucional da publicidade e é adotado na lei 6.023/2017 como um norteador dos atos operacionais. Porém foi na CF/88 que essa definição foi institucionalizada. O texto do artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), dispõe: “A administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...” (BRASIL, 1988, p. 21)

O princípio da publicidade refere-se à vedação de atividade ou atos sigilosos, com ressalva as hipóteses em que o sigilo seja indispensável. Os mecanismos e processos devem ser acessíveis e do conhecimento de toda a comunidade e, especialmente, daqueles que serão diretamente afetados. A publicidade, também pode ser considerada como um instrumento de transparência e verificação da lisura.

A publicidade é vista como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, deve agir com maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham conhecimento do que os administradores estão fazendo. Em outras palavras, a publicidade não é requisito de substância, mas requisito de eficácia e moralidade. É a publicidade um princípio facilitador do exercício do controle social da Administração Pública e abrange toda a atuação do estado, bem como a conduta interna de seus agentes.

Na prática, transparência não é uma norma é uma obrigação, a de facilitar o acesso as informações e conteúdos relacionados aos procedimentos do PDAF.

Isso deverá estar refletido na organização, na divulgação e na disposição do agente público em atender aos requerimentos do cidadão.

Os efeitos do princípio da transparência e suas nuances se mostra presente no texto da lei 6.023/2017, quando descreve a origem dos recursos, sua alocação dentro do contexto de repasse e quando assegura a divulgação nos meios oficiais dos valores destinados e dos resultados da prestação de contas. Os artigos 35 e 36 tratam especificamente disso:

“Art. 35. Os recursos alocados para este Programa têm como fonte principal os recursos da Receita Ordinária do Tesouro - ROT, que são consignados na Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal - LOA-DF, podendo ser suplementados por lei de créditos adicionais.

§ 3º As transferências de recursos oriundos de emendas parlamentares diretamente para as UExL ficam limitadas a 3 vezes o valor das despesas consideradas irrelevantes nos termos da lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 36. Será assegurada a publicidade, nos meios oficiais, dos valores descentralizados pela SEEDF em cada exercício, bem como do resultado da apreciação das contas apresentadas pelas UEx no âmbito da rede pública de ensino do Distrito Federal.

Parágrafo único. Cada UEx que receber o repasse financeiro do PDAF fica obrigada a dar ampla publicidade à comunidade escolar dos valores recebidos, por portaria de repasse a ser publicada no Diário Oficial do Distrito Federal, bem como por informativo de que os documentos comprobatórios estão disponíveis na direção da regional de ensino ou na unidade escolar, com escopo de resguardar o interesse público.” (DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 9)

A transparência pública, portanto, depende da publicação de informações e da manutenção de canais de comunicação entre sociedade e governo e do funcionamento de órgãos coletivos a fim de que a comunidade possa participar da elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas. O governo levando a informação ao cidadão e a comunidade buscando essa informação consciente de que tudo o que é público, no todo, também é de cada um.

3.4 *Accountability* no contexto da comunidade escolar.

O *accountability* está intimamente ligado a ideia de transparência e controle social como forma de tornar o governo mais eficaz, e não atua somente sobre a atividade do gestor, mas em toda rede formada pelos entes que compõe a comunidade escolar no processo operacional do PDAF. Isto fica mais que evidente na obrigação destacada na Lei 6.023/2017 em seu Art. 6º:

“O credenciamento das UEx é formalizado mediante celebração do termo de colaboração com a SEEDF, a ser proposto pela Administração Pública, conforme regido pela Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que define o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua colaboração, observadas as seguintes condições:

II - Registrar que a UExL se compromete a cumprir plano de aplicação anual, em consonância com o projeto político-pedagógico elaborado pela comunidade escolar e o plano de gestão elaborado pela direção da unidade escolar, bem como a prestar contas dos recursos repassados, cumprindo os prazos estabelecidos pela SEEDF”. (DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 2)

Segundo Rocha (2011, p. 84)

“A democracia conforme se entende hoje, assenta-se no exercício do poder soberano pelo povo e na extensão dos direitos de cidadania a todos os indivíduos” (Bobbio, (2007) *apud* Rocha (2011, p. 84)). [...] “Essa evolução, no entanto, trouxe consigo novas responsabilidades para a sociedade, que se viu instada a responder por uma dupla obrigação: dos cidadãos, de manter uma estreita vigilância sobre o uso do poder concedido àqueles que foram escolhidos para governá-los; e dos governantes de prestar contas das suas ações aos cidadãos que os escolheram. Daí um dos problemas mais importantes dos regimes democráticos modernos consiste em desenvolver formas e instrumentos de *accountability*, isto é, processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes.” (Bobbio, (2007) *apud* Rocha (2011, p. 84)).

Para Salles (2010, pág. 18) o termo *Accountability* está relacionado à determinação de que as decisões tomadas pelos Executivos Municipais devam ser compreendidas pela população juntamente com a obrigação de prestação de contas nos atos do servidor público. O que corrobora a ideia de Malmegrin (2010) como sinônimo de responsabilidade objetiva ou da obrigação de uma pessoa ou organização responder perante outra pessoa por alguma coisa.

Salles (2010) raciocina que é essa prestação de contas à população que denominamos de *accountability*. De acordo com Schedler (1999) *apud* Salles (2010, p. 16):

“existem pelo menos duas conotações básicas para o termo, uma é a capacidade de resposta dos governos, isto é, a obrigação dos funcionários públicos de informarem e explicarem seus atos, outra é a capacidade de impor sanções e perda de poder para os que infringiram os deveres públicos.” (SCHEDLER (1999) *apud* SALLES (2010, p. 16))

Salles (2010, p. 16) opina:

“Existe uma indissociabilidade entre descentralização e Democracia que tem sido questionada na literatura, em razão de fenômenos observáveis em nossa realidade. Podemos lembrar alguns exemplos: se a descentralização de competências ocorre sem distinção para todos os municípios e entre esses há muitas disparidades de recursos materiais e humanos, tal procedimento aumentará ainda mais tais desníveis, inclusive entre as respectivas populações. Se há a descentralização de recursos, mas o poder decisório continua concentrado no nível federal, pouco ou nada terá avançado na democratização. Se o clientelismo permanece em algumas localidades, assim como a baixa renovação de sua elite política, a Democracia no município ficará comprometida, ainda que haja a descentralização. Ou seja, a descentralização por si só não garante a Democracia.” SALLES (2010, p. 16)

Salles (2010, pág. 91) completa que existe uma outra forma de se visualizar o *accountability*, “consiste em um processo de ratificação pública, em que a sociedade não participa do processo decisório, mas é chamada a ratificá-lo publicamente...” e que no PDAF, lei 6.023/2017, se destaca no Art. 13:

“Os recursos financeiros do PDAF são utilizados de forma a dar suporte e garantia ao funcionamento da unidade escolar e da regional de ensino, assim como para contribuir com a realização do projeto político-pedagógico e com a execução das ações administrativo-operacionais.

§ 1º A execução dos recursos do PDAF pela UExL é precedida da elaboração do plano de aplicação anual, derivado do plano de trabalho, e estabelece as prioridades administrativo-operacionais a serem desenvolvidas no decorrer do exercício, em consonância com o projeto político-pedagógico da escola.

§ 2º O plano de aplicação anual, no âmbito local, é elaborado pela equipe gestora da unidade escolar, conjuntamente com membros da UExL, e aprovado previamente pelo conselho escolar ou, na sua ausência, pela assembleia geral escolar.” (DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 4)

Para Salles (2010, pág. 101) “é importante para garantir transparência às ações dos governos, permitir o acompanhamento de seus atos pelos cidadãos e evitar as oscilações de origem oportunista. A participação da sociedade é fundamental no planejamento democrático.”

Pelo raciocínio de (Rocha (2008, p. 3-4) *apud* Monteiro *et al* (2016)) “a *accountability* se realizará quando qualquer ação, independente da sua origem, venha a representar alguma forma de sansão, seja ela legal ou moral, e que se reflita em constrangimento ou embaraço efetivo à atividade do agente público”

Por fim, na Constituição Federal de 1988, encontramos aspectos fomentadores e que ressaltam a dimensão da publicidade do conceito da *accountability*:

Art. 5º, XXXIII - 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, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; e, Art. 5º, XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal. (BRASIL, 1988, p. 10)

Uma via de entendimento traz para a nossa realidade que a participação da comunidade deve permitir a construção de um quadro de referência e então, a partir daí atuar no sentido de exigir que os representantes dos diversos grupos que compõem a comunidade escolar expliquem as suas ações, adaptem seus métodos direcionem aos objetivos da política educacional. “Publicizar o que se faz, como se faz e criar canais de contestação integram uma dimensão indispensável para que mecanismos de controle social da administração possam ser efetivos.” (IPEA, 2010, p. 194).

Diante desses expostos surge uma preocupação, destacado por Trindade (2014) ao analisar a participação da comunidade escolar na composição do conselho escolar, O baixo interesse dos membros em representar essas entidades.

4. CICLO DE GESTÃO DO PDAF E OS INSTRUMENTOS DEMOCRÁTICOS

Neste capítulo busca-se fazer a ligação entre os instrumentos democráticos disponíveis aos membros da comunidade escolar e o ciclo de gestão do PDAF.

O entendimento de transparência deriva do princípio constitucional da publicidade, explícito no artigo 37, CF/88 e está ligado a ideia de facilitação de acesso à informação; controle social está associado a ideia de mobilização, participação da sociedade no que se refere a políticas públicas; e, *accountability*, obrigação das instituições e dos agentes públicos em prestar contas de recursos públicos.

Quando analisamos o ciclo de gestão do PDAF e o confrontamos com os instrumentos democráticos, chegamos ao entendimento que ele está dividido em várias fases e que as ações realizadas nessas fases refletem um ou mais instrumentos atuando simultaneamente.

Para compreender melhor, será feita a abordagem no circuito que o recurso do PDAF percorre, da sua chegada na instituição educacional, até a sua prestação de contas.

Inicialmente o GDF realiza a transferência de recursos financeiros diretamente às UEx das unidades escolares através de portaria publicada no DODF, em duas parcelas, a primeira até o vigésimo dia após a publicação da programação orçamentária e financeira do exercício e a segunda parcela até o vigésimo dia do segundo semestre (Lei 6.023/2017, Art 9º; Art. 8º, § 1º). Neste momento está presente o instrumento ‘transparência’ por que houve divulgação numa ferramenta publica de amplo acesso à população. Cabe notar, no entanto, que esse ato não encerra a obrigatoriedade divulgar essas ações.

A seguir, a UEx, imediatamente ao receber o recurso depositado no Banco de Brasília S.A. – BRB, adota os procedimentos necessários para garantir a sua devida aplicação, de modo a evitar perdas financeiras e desperdício do montante recebido (Lei 6.023/2017, Art. 14º, § 1º). A qualquer momento pode ser solicitado ao gestor, pela comunidade escolar, o extrato da conta bancaria onde é depositado o recurso do PDAF, aqui se materializa novamente a transparência com aspecto de controle social. No entanto, o que fica mais destacado é a obrigação do gestor em “evitar perdas financeiras e desperdício”, então aqui é aplicado o *accountability*. Porém o próximo ponto é a confluência entre os instrumentos democráticos.

Para (Pinho e Sacramento (2009) e Castro (2011) *apud* Monteiro *et al* (2016, p. 63)) destacam que no Brasil a legislação tem se dedicado a criação de mecanismos que permitam o controle político do estado pela sociedade, mas depende da participação social e do esforço desta para mobilizar-se e assumir seu papel, isto é entendido como controle social.

Um aspecto do *accountability* que se vê é quando, a UEx, ao receber o repasse financeiro do PDAF fica obrigada a dar ampla publicidade à comunidade escolar dos valores recebidos, bem como por informativo de que os documentos comprobatórios estão disponíveis na direção da unidade escolar, com escopo de resguardar o interesse público. (Lei 6.023/2017, Art. 36º, Parágrafo único).

Paralelamente, a escola através da equipe gestora elabora o plano de aplicação anual, derivado do plano de trabalho, conjuntamente com membros da UEx e o submete ao conselho escolar ou, na sua ausência, à assembleia geral escolar, para aprovação. (Lei 6.023/2017, Art. 13º, § 1º) e o plano de aplicação anual aprovado pelo conselho escolar, se torna a ata de prioridades que a UEx utilizará para balizar a execução dos recursos do PDAF. (Lei 6.023/2017, Art. 17º ao 22º).

O conceito de *accountability* é de fundamental importância para que possamos falar em participação social nas políticas públicas e responsabilização dos gestores públicos, a ideia de controle social da administração pública corrobora com Barros *et al* (2017, p. 204) que citando o relatório da OCDE, conclui:

"a promoção da transparência é um dos elementos que servem para consolidar a *accountability*, pois fornece aos cidadãos as informações necessárias para o desenvolvimento do controle social das políticas públicas, o que estabelece uma relação entre governo e cidadão, estimulando uma responsabilidade compartilhada na prestação de serviços públicos e adoção de medidas corretivas." (Barros *et al*, 2017, p. 204)

Na fase final do ciclo do PDAF é perceptível a ação do *accountability*, visto a obrigação da instituição em dar continuidade ao processo.

Por último, é feito o controle da utilização dos recursos do PDAF pelas UExL são realizados pelas unidades da administração geral das regionais de ensino, por meio da avaliação inicial das prestações de contas parciais e anual, com vistas à avaliação final pelo setor de prestação de contas da SEEDF.

O *accountability* se realiza no ato de prestar contas do recurso público e (Miguel (2005, p. 28) apud Monteiro et al (2016, p. 64)) entende que:

“os conceitos controle social e *accountability* estão estreitamente vinculados entres si, e, que somente com informações públicas confiáveis por parte dos gestores será possível atingir a *accountability* pleno, com a participação efetiva dos cidadãos nas decisões políticas (controle social), desde que

acompanhada de um processo de controle interno e externo fortes.”
(MIGUEL (2005, p. 28) apud MONTEIRO et al (2016, p. 64))

Note-se que com a prestação de contas o ciclo do PDAF se renova, para ser novamente executado no exercício seguinte.

5 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Neste capítulo buscou-se compreender se realmente existe a participação da comunidade escolar na gestão do PDAF. Um dos problemas que se destaca na gestão do PDAF, parece ser a concentração de obrigações nas mãos de menos indivíduos da comunidade escolar à medida que o ciclo de gestão avança rumo a prestação de contas, compreender essa interação entre comunidade escolar, através de suas entidades e o processo de gestão do PDAF, leva a identificar também nessas fases a utilização dos instrumentos burocráticos presentes nessa rotina.

5.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa

Para a pesquisa adotou-se o método de investigação qualitativa com uma perspectiva descritiva por meio de um estudo de caso em um centro educacional da cidade do Paranoá - DF.

5.2 Caracterização da organização, setor ou área *lócus* do estudo

O presente estudo foi realizado em um centro educacional localizado na cidade do Paranoá – DF, região administrativa do Distrito Federal e está subordinada a Coordenação Regional de Ensino do Paranoá e Itapuã. A opção por esta escola se deu em virtude da sua tipologia, atendimento de ensino fundamental e médio e pela disponibilidade dos dados para a realização da pesquisa.

A escola possui 13 salas de aula, 1 laboratório de ciência, 1 laboratório de informática e 1 sala de leitura. São 38 turmas sendo, 13 turmas de ensino fundamental no turno matutino e 13 turmas de ensino médio no turno vespertino e 12 turmas de ensino médio no turno noturno para atender 1.300 alunos.

São 105 servidores no total, dentre estes: 40 são efetivos da carreira magistério, 6 efetivos da carreira assistência à educação, 37 professores temporários e 22 servidores terceirizados.

Tratando do aspecto da gestão escolar, a escola possui três entidades atuantes: a Equipe Gestora, a UEx (Caixa Escolar) e o Conselho Escolar. A Equipe Gestora é formada pela

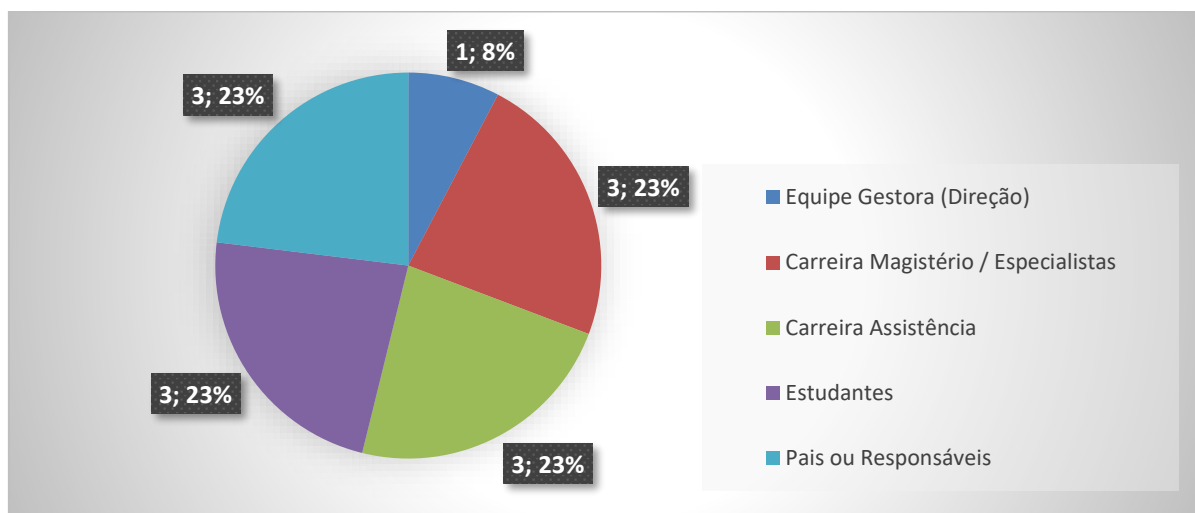
diretora, vice-Diretor, 4 supervisores e chefe de secretaria; A UEx (Caixa Escolar) é formada por servidores da carreira magistério e por servidores auxiliares e técnicos de gestão escolar. A diretora da escola é a presidente; O Conselho Escolar é formado por representantes dos professores, dos auxiliares, por representantes dos pais e estudantes, mais a diretora da escola.

5.3 População e amostra ou Participantes da pesquisa

Para definir o total de participantes da pesquisa, teve-se como base os representantes dos segmentos da comunidade escolar que participaram das reuniões do conselho escolar no ano de 2018. Foram sete reuniões documentadas, sendo 5 ordinárias e 2 extraordinárias.

A composição do conselho escolar de acordo com a tipologia do centro educacional em referência e descrita no anexo único da lei 4.751/2012 é: 1 membro da Equipe Gestora (Direção), 3 membros da Carreira Magistério / Especialistas, 3 membros da Carreira Assistência, 3 membros representantes dos estudantes e 3 membros representantes do segmento de Pais ou Responsáveis, totalizando 13 membros.

Gráfico 1 - Representatividade da comunidade escolar no Conselho Escolar



Fonte: Elaborado pelo pesquisador a partir da análise das atas do conselho escolar

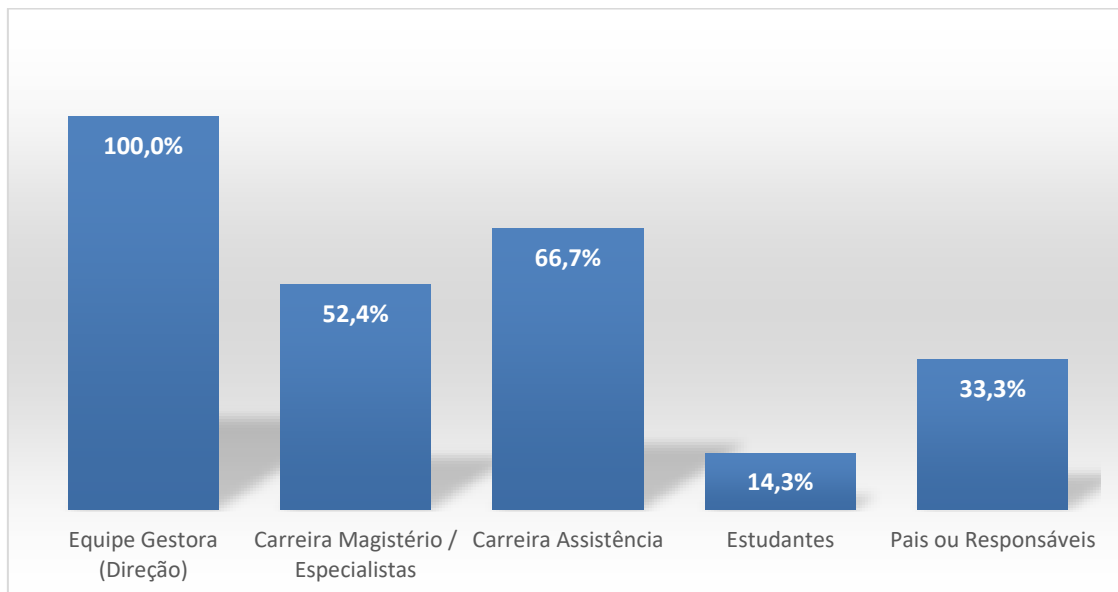
Para participar da entrevista foram selecionados os membros dos segmentos representativos que participaram das reuniões do conselho escolar no período selecionado.

5.4 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa

A pesquisa de dados foi realizada em duas etapas. Uma pesquisa documental que foi realizada nas atas de reunião do conselho escolar, localizada nos arquivos de registro do centro educacional, com o objetivo de identificar a participação dos membros da comunidade escolar nas respectivas reuniões. Foram selecionados 7 membros do conselho escolar para participar da segunda parte da pesquisa, a entrevista.

Quando se analisa a distribuição dos representantes da comunidade escolar na composição do conselho escolar, espera-se que os segmentos representados possam realmente participar das decisões tomadas nas reuniões, mas o que se observa é a baixa adesão dos representantes de pais e dos estudantes.

Gráfico 2 - Participação da comunidade escolar nas reuniões do Conselho Escolar



Fonte: Elaborado pelo pesquisador a partir da análise das atas do conselho escolar

Através da entrevista buscou-se compreender o que o PDAF representa para a comunidade escolar. Os objetivos a serem alcançados seriam: 1) Quais ações do PDAF a comunidade escolar identifica? 2) Determinar a presença dos instrumentos democráticos na gestão do PDAF; e, 3) Descobrir se existe a prática da prestação de contas do PDAF.

5.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Para subsídio do trabalho de pesquisa foram utilizadas duas técnicas: pesquisa documental e entrevista semiestruturada. O período de coleta de dados da parte documental e a

entrevista, se deram em dois momentos distintos. A coleta de dados das atas de reunião do conselho escolar ocorreu junto aos arquivos das reuniões do conselho escolar entre os dias 11 de fevereiro de 2019 e 01 de março de 2019. O objetivo foi determinar os membros do conselho escolar que participaram das reuniões no ano de 2018. O levantamento apontou, através das atas de reunião ordinária e extraordinária do conselho escolar no ano de 2018 que foram realizadas sete reuniões documentadas, sendo 5 ordinárias (fevereiro/2018, março/2018, abril/2018, setembro/2018 e novembro/2018) e 2 extraordinária (julho/2018 e agosto/2018). O objetivo foi quantificar as reuniões e saber quantos membros dos segmentos representativos participaram.

Identificou-se na leitura das atas das reuniões ordinárias em: fevereiro/2018 com a participação de 6 membros do conselho; março/2018 com a participação de 5 membros do conselho; abril/2018 com a participação de 8 membros do conselho; setembro/2018 com a participação de 5 membros do conselho; novembro/2018 com a participação de 7 membros do conselho. Na leitura das atas das reuniões extraordinárias em: julho/2018 com a participação de 5 membros do conselho; agosto/2018 com a participação de 6 membros do conselho. Essas informações sobre a participação das reuniões do conselho escolar foram transcritas e compiladas em planilhas Excel e estão presentes na tabela 1.

Tabela 1 - Extrato geral de participação da comunidade escolar nas reuniões do conselho escolar

Composição do Conselho Escolar - Anexo único - Lei 4.751/2012					
Equipe Gestora (Direção)	Carreira Magistério / Especialistas	Carreira Assistência	Estudantes	Pais ou Responsáveis	Total
1	3	3	3	3	13

Participação nas Reuniões - membros do Conselho Escolar												
	Equipe Gestora (Direção)	%	Carreira Magistério / Especialistas	%	Carreira Assistência	%	Estudantes	%	Pais ou Responsáveis	%	Total	
Fevereiro	1	100,0%	2	66,7%	2	66,7%	0	0,0%	1	33,3%	6	46,2%
Março	1	100,0%	1	33,3%	2	66,7%	0	0,0%	1	33,3%	5	38,5%
Abril	1	100,0%	2	66,7%	3	100,0%	1	33,3%	1	33,3%	8	61,5%
Julho	1	100,0%	1	33,3%	2	66,7%	0	0,0%	1	33,3%	5	38,5%
Agosto	1	100,0%	2	66,7%	2	66,7%	0	0,0%	1	33,3%	6	46,2%
Setembro	1	100,0%	1	33,3%	1	33,3%	1	33,3%	1	33,3%	5	38,5%
Novembro	1	100,0%	2	66,7%	2	66,7%	1	33,3%	1	33,3%	7	53,8%
Média apurada de participação											46,2%	

Fonte: elaborado pelo autor através das atas de reunião do conselho escolar do ano 2018.

Dos membros que participaram das reuniões do conselho escolar, 7 foram selecionados para a entrevista, por terem presença mais ativa nas reuniões. Total de entrevistas: 1 entrevista com a direção da escola, 2 com representante da carreira magistério, 3 com representantes da carreira assistência, 1 com representante dos pais e responsáveis. Mais dois convites foram feitos, porém 1 representante da carreira magistério estava em tratamento de saúde e 1 representante do segmento de estudantes não foi localizado.

Tabela 2 - Perfil dos entrevistados

Código do entrevistado	Cargo / Função / Segmento do entrevistado	Data entrevista	Tempo entrevista
CA#1	Carreira Assistência	26/02	10 minutos
CA#2	Carreira Assistência	26/02	10 minutos
CA#3	Carreira Assistência	26/02	10 minutos
CM#1	Carreira Magistério / Especialistas	25/02	12 minutos
CM#2	Carreira Magistério / Especialistas	25/02	10 minutos
D#1	Equipe Gestora (Direção)	11/02, 15/02, 01/03	120 minutos
P#1	Pais ou Responsáveis	01/03	8 minutos

Fonte: elaborado pelo pesquisador a partir do Roteiro de Pesquisa.

Com o público alvo definido, a entrevista teve aplicação presencial no próprio ambiente da escola, entre os dias 11 de fevereiro de 2019 e 01 de março de 2019 e foi realizada através das perguntas no “Roteiro de pesquisa PDAF na escola” desenvolvido pelo pesquisador e relacionado no apêndice A. Antes da realização da entrevista foi esclarecido que a coleta de informações é para compor o trabalho de conclusão do curso de especialização em gestão pública municipal e que o referido trabalho está relacionado a participação da comunidade escolar na gestão do PDAF. O roteiro foi apresentado aos 7 entrevistados com 6 perguntas ao todo, sendo 4 perguntas abertas e 2 perguntas apresentando alternativas.

Bauer e Gaskell (2002, p. 65) afirma também que a pesquisa qualitativa

“fornece os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação. O objetivo é uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivação, em relação aos comportamentos das pessoas em contextos sociais específicos”. (BAUER e GASKELL, 2002, p. 65)

As dúvidas ou informações complementares referentes as perguntas foram esclarecidas à medida que iam surgindo. Não foi necessário fazer anotações extras quanto aos conteúdos apresentados, apenas a transcrição das respostas e o agrupamento das respostas no

tema abordado. Utilizou-se a análise de conteúdo para segmentar as respostas, o que permitiu categorizá-las e referenciá-las. Para Bardin (2011, p. 48), o termo análise de conteúdo designa:

“um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2011, p. 48).

Das entrevistas realizadas, iniciou-se a transcrição e então foi realizado o recorte nos dados transcritos onde buscou-se destacar os trechos de significância para apuração de temas comuns. A seguir utilizou-se a classificação semântica para separar os trechos nesses temas comuns que se destacavam nas falas.

Quadro 1 - Eixos temáticos evidenciados associados às perguntas da pesquisa

Eixo	Questões
Recursos do PDAF	1 - Como membro da comunidade escolar, você sabia que o GDF disponibiliza recursos para ser investido na escola, para operacionalizar a manutenção da escola e viabilizar o Projeto Político Pedagógico? E que esse recurso é o PDAF? 2 - Quanto dinheiro chega na escola através do PDAF?
Prioridades no PDAF	3 - Como é feita a seleção de prioridades do plano de ação, a ata de prioridades?
Execução do PDAF	4 - No que se refere a aplicação dos recursos e a execução das prioridades definidas no conselho, você nota alguma diferença no ambiente escolar durante o ano letivo?
Prestação de contas do PDAF	5 - Como membro da comunidade escolar, você já participou da prestação de contas da escola? 6 - Como membro da comunidade escolar, você sabe dizer se os documentos da prestação de contas do PDAF estão disponíveis para a comunidade?

Fonte: elaborado pelo pesquisador a partir do Roteiro de Pesquisa.

Considerando que a categorização permite reunir maior número de informações correlacionadas que permitem sua organização, os filtros utilizados nos dados da pesquisa procuraram separar a visão dos entrevistados sobre os temas: recursos do PDAF, Prioridades do PDAF, Execução do PDAF e Prestação de contas do PDAF, que foram os eixos destacados nas perguntas elaboradas para o questionário. A partir daí foram extraídas as respostas significativas.

Durante o processo de separação das categorias, procurou-se sintetizar o contexto da fala do entrevistado, preservando a ideia central. A partir do roteiro das entrevistas quatro temas se destacam: Recursos do PDAF, Prioridades no PDAF, Execução do PDAF, Prestação de contas do PDAF. A partir desses temas pode-se inferir a presença dos instrumentos democráticos.

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados foram transcritos para obtenção de dados e posteriormente realizado análise sobre o conteúdo, em busca de se verificar a participação da comunidade escolar no contexto da lei 4.751/2012 e legislação correlata do PDAF e também relacionar essa participação com os instrumentos democráticos de Controle Social, Transparência e *Accountability* nos aspectos operacionais do PDAF. A partir da obtenção das respostas procurou-se reproduzir o conteúdo o mais próximo da ideia central da fala, essas foram transcritas e posteriormente realizadas análise do conteúdo para obtenção dos dados. Procurou-se desenvolver a análise de conteúdo a partir da segmentação das respostas em eixos temáticos associados às respostas.

Cabe ressaltar que a lei 6.023/2017 instrumentaliza a utilização dos recursos do PDAF pelas instituições educacionais e nesse processo há a necessidade de participação da comunidade escolar, organizada em entidades escolares para fazer andar o ciclo da gestão desses recursos, essa participação caracteriza o modelo de gestão democrática.

"Entende-se que, se o objetivo é a gestão democrática, não se pode pensar que somente nas questões pedagógicas deve-se ter participação da comunidade escolar. Há de se ter participação da comunidade também nas questões administrativas, inclusive no tocante a como e porque aplicar as verbas em certas aquisições para escola. (PAIXÃO e GUIMARÃES-IOSIF, 2014, p. 2)."

Durante o ciclo de gestão do PDAF, há a inferência institucionalizada de exercício dos instrumentos democráticos do controle social, transparência e *accountability* pela comunidade escolar. O PDAF vem para realizar o propósito de promover a manutenção do espaço escolar e a viabilização do projeto político pedagógico. Quando o recurso é utilizado o retorno para a comunidade é a melhora do ambiente escolar e a realização do projeto pedagógico. Essa visão representa para a comunidade escolar a sensação de autonomia que é uma das características do programa. Nesse sentido podemos buscar entender qual a representação do PDAF para a comunidade escolar e a sua relação com os instrumentos democráticos.

Para (Teixeira (1977) *apud* Trindade (2014, p. 37)):

“A autonomia sendo uma das prerrogativas da descentralização, só se efetiva com gestão de recursos financeiros. Segundo Silva (2005), o conceito de

autonomia está relacionado à participação, envolvimento, autogestão, descentralização, ampliação dos espaços de decisão, divisão do poder de decisão, desburocratização, controle social, etc. A ideia de participação seria a mais significativa em relação à autonomia.” (TEIXEIRA (1977) *apud* TRINDADE (2014, p. 37))

A partir desse entendimento e sobre o tema “recurso do PDAF”, no roteiro da entrevista buscou-se saber o que os membros sabiam sobre a chegada dos recursos do programa na escola e dos valores repassados.

Quadro 2 - Percepção dos participantes sobre recursos do PDAF

Eixo temático: Recursos do PDAF	
Perguntas:	
1 - Como membro da comunidade escolar, você sabia que o GDF disponibiliza recursos para ser investido na escola, para operacionalizar a manutenção da escola e viabilizar o Projeto Político Pedagógico? E que esse recurso é o PDAF?	
2 - Quanto dinheiro chega na escola através do PDAF?	
Resposta Significativa dos Entrevistados	<p>Resposta 1</p> <p>CA#1: "eu sei que é calculado pela quantidade de alunos"</p> <p>CA#2: "sim."</p> <p>CA#3: "sim."</p> <p>CM#1: "sim."</p> <p>CM#2: "sim."</p> <p>D#1: "sim."</p> <p>P#1: "não."</p> <p>Resposta 2</p> <p>CA#1: "Essa quantia é calculada pelo número de alunos matriculados."</p> <p>CA#2: "acredito que seja um valor entre R\$ 100.000,00 e R\$ 150.000,00."</p> <p>CA#3: "são duas parcelas anuais. Cerca de R\$ 200.000,00 por ano."</p> <p>CM#1: "acredito que uns R\$ 80.000,00"</p> <p>CM#2: "foi recebido cerca de R\$ 130.000,00."</p> <p>D#1: "nós temos os repasses publicados no diário oficial (DF) e ainda tem os extratos para comprovar."</p> <p>P#1: "não, mas deve ser muito, por que isso aqui gasta pra caramba."</p>

Fonte: elaborado pelo pesquisador a partir do Roteiro de Pesquisa.

Nas falas dos entrevistados, o que não foi lembrado, mas que foi apurado na entrevista com a direção da escola (D#1) é que havendo a discussão sobre o plano de ação para estabelecer a ata de prioridades esse valor e o saldo das contas é revelado para que se possa tomar as decisões.

Essas respostas retratam transparência no processo. O resultado da entrevista revela que a direção da escola acompanha de perto os repasses de recurso e mantém atualizado os extratos bancários disponíveis. Essa fonte de informação é necessária para ser usada quando for pagar a aquisição de produtos ou serviços prestados. Lembrando que, caso haja um cheque

devolvido por insuficiência de fundos, todo o prejuízo deve ser reembolsado pelo gestor da consta, a presidente da UEx, a diretora da escola.

Para Barros *et al* (2017, p. 204) citando relatório da OCDE, conclui:

"a promoção da transparência é um dos elementos que servem para consolidar a *accountability*, pois fornece aos cidadãos as informações necessárias para o desenvolvimento do controle social das políticas públicas, o que estabelece uma relação entre governo e cidadão, estimulando uma responsabilidade compartilhada na prestação de serviços públicos e adoção de medidas corretivas." BARROS *et al* (2017, p. 204)

Quando se busca entender as ações do PDAF que a comunidade escolar identifica, e também, se determinar a presença dos instrumentos democráticos na gestão do PDAF, tem-se uma visão mais clara da aproximação entre os conceitos de Controle social e transparência.

No entendimento de (Silva e Macedo (1998) apud Monteiro *et al* (2016, p. 69)):

"o controle social, como instrumento democrático, pressupõe mecanismos formais de atuação da sociedade. Até as camadas mais privilegiadas da sociedade não tem o conhecimento suficiente de como funciona a máquina pública. Os procedimentos são obscuros e não há a publicidade adequada dos atos que afetam diretamente as comunidades." (SILVA e MACEDO (1998) apud MONTEIRO *et al* (2016, p. 69))

Para essas questões se perguntou na entrevista a respeito da elaboração de prioridades e da execução do PDAF. O que se observa é que as respostas significativas foram muito aproximadas entre os entrevistados.

Quadro 3 - Percepção dos participantes sobre elaboração das prioridades do PDAF

Eixo temático: Prioridades no PDAF	
Perguntas:	
3 - Como é feita a seleção de prioridades do plano de ação, a ata de prioridades?	
Resposta Significativa dos Entrevistados	<p>Resposta 3</p> <p>CA#1: "é muito importante a gente poder participar das escolhas. Cada representante dos segmentos apresenta suas prioridades. O conselho se reúne e define as prioridades mais urgentes."</p> <p>CA#2: "há a reunião do conselho escolar e nesta reunião é discutida e apresentada as prioridades"</p> <p>CA#3: "por meio do conselho escolar, formado por representantes de todos os segmentos da comunidade escolar, eleitos."</p> <p>CM#1: "nas reuniões do conselho é escolhido o que fazer."</p> <p>CM#2: "de acordo com os projetos a serem desenvolvidos. Levantamento de sugestões da comunidade escolar."</p> <p>D#1: "nas reuniões do conselho e à medida que as coisas vão aparecendo."</p> <p>P#1: "na reunião do conselho, a direção diz quanto tem pra gastar e a gente vota o que vai fazer."</p>

Fonte: elaborado pelo pesquisador a partir do Roteiro de Pesquisa.

Quadro 4- Percepção dos participantes sobre a execução do PDAF

Eixo temático: Execução do PDAF	
Perguntas: 4 - No que se refere a aplicação dos recursos e a execução das prioridades definidas no conselho, você nota alguma diferença no ambiente escolar durante o ano letivo?	
Resposta Significativa dos Entrevistados	Resposta 4 CA#1: CA#2: “sim, tomo ciência no que foi gasto. a pessoal reforma a escola nas férias e quando a gente volta está outra coisa, pena que o pessoal (alunos) não cuida tanto.” CA#3: “sim, são feitas inúmeras melhorias.” CM#1: “sim, o dinheiro é utilizado pra reforma e para as coisas do dia-a-dia. Geralmente os alunos gostam.” CM#2: “sim.” D#1: “a gente procura atender as prioridades, mas tem algumas coisas que vão surgindo durante o ano e tem de ser feito. Acredito que temos conseguido renovar a escola.” P#1: “noto sim, no final do ano a escola está meio suja, quando a gente volta das férias a escola está novinha de novo.”

Fonte: elaborado pelo pesquisador a partir do Roteiro de Pesquisa.

As respostas revelam participação e a presença de alguns princípios da gestão democrática, com as escolhas sendo feitas com a participação dos membros da comunidade escolar nas reuniões do conselho, mas não revela intimidade com o processo de gestão. A fala da direção da escola é enfática e crítica ao destacar o esforço que se faz para se promover o máximo de transparência nas reuniões do conselho, mas que também “o conselho deveria se reunir mais para tratar, também de outros assuntos” (D#1). Essa constatação remete novamente à presença do conjunto controle social e transparência. Revela também que os membros da comunidade, frente aos resultados conseguidos, se sentem confortáveis em frequentar um ambiente bem cuidado.

Cumpridas essas etapas no ciclo do PDAF, resta uma última, a prestação de contas. Esse momento fica a cargo da UEx e é operacionalizado sem a participação direta das outras entidades da comunidade escolar, mas foi perguntado aos entrevistados a sua percepção sobre a prestação de contas. A prestação de contas é a parte do processo diretamente ligada à visão de *accountability*. Nessa última questão a entrevista é direcionada para a etapa de prestação de contas da escola.

Quadro 5 - Percepção dos participantes sobre prestação de contas do PDAF

Eixo temático: Prestação de contas do PDAF	
Perguntas: 5 - Como membro da comunidade escolar, você já participou da prestação de contas da escola? 6 - Como membro da comunidade escolar, você sabe dizer se os documentos da prestação de contas do PDAF estão disponíveis para a comunidade?	

Resposta Significativa dos Entrevistados	<p>Resposta 5 CA#1: “sim.” CA#2: “sim.” CA#3: “sim.” CM#1: “sim.” CM#2: “sim.” D#1:” sim. É aqui que é feito, na direção. Demora muito, precisa de ajuda pra fazer e dá bastante trabalho.” P#1: “as vezes.”</p> <p>Resposta 6 CA#1: “sim, como representante acompanho o processo de escolha e assino a prestação de contas de tudo que é adquirido na escola com os recursos do PDAF.” CA#2: “estão disponíveis na direção da escola.” CA#3: “a prestação de contas é pública à comunidade.” CM#1: “está disponível para consulta sim pra quem quiser ver.” CM#2: “os documentos ficam arquivados, mas que o solicitar poder ter acesso. A prestação de contas e feita no SEI e os documentos são públicos.” D#1: “a gente procura organizar tudo, inclusive digitalizar tudo pra por no SEI (Sistema Eletrônico de Informação do GDF). Lá o processo é público, está pra quem quiser ver, mas se precisar a gente tem aqui também, no papel” P#1: “quando compra alguma coisa, algum membro da direção tem de atestar.”</p>
--	--

Fonte: elaborado pelo pesquisador a partir do Roteiro de Pesquisa.

Sobre essa etapa da prestação de contas do PDAF, durante a entrevista com a direção da escola (D#1) foi destacado: “mexer com essa burocracia é um pouco cansativo; O processo demora e tem de se dedicar para não errar; organizar os documentos, pegar os extratos, mandar para o contador e depois mandar para a regional”. Essa fala revela que a prestação de contas que é um processo burocrático e moroso que requer uma dedicação quase exclusiva para ser realizada.

Não fica claro nas respostas, porém, é como se dá a participação dos membros do conselho escolar no processo de prestação de contas. Tem-se a impressão que há a participação ativa de todos, porém essa tarefa é quase uma exclusividade da direção da escola, atuando pela UEx. Há de ressaltar porem que, como o processo é feito com transparência e a direção procura dar ciência dos acontecimentos que envolvem o PDAF, esse momento pode ter sido confundido com a prestação de contas.

Percebe-se também, por inferência, durante a participação nos processos de gestão a presença de controle social, transparência e *accountability*. Ainda, os membros da comunidade escolar são atuantes naquilo que lhes são solicitados, porem faltam mais momentos e iniciativas por parte dos outros componentes que não seja a direção da escola.

Por fim, resta completar que através da entrevista buscou-se compreender a extensão do envolvimento da comunidade escolar na gestão do PDAF. Evidenciou-se que os dispositivos legais disponíveis instrumentalizam, mas não estimula a participação comunitária no processo

de gestão do PDAF. Isso torna o processo de gestão democrática parcial e relativo junto à comunidade escolar.

Através da pesquisa pode-se perceber que existe sim um compromisso governamental em transferir recursos, que essa transferência de recursos é o mecanismo pelo qual se dá a descentralização financeira, mas não propicia a autonomia gerencial necessária e esta por consequência, para a instituição educacional, não pode ser considerada plena.

O estudo indicou ainda que a direção da escola e sua atuação junto as entidades que compõe a comunidade escolar, é o segmento que mais se envolve para que o ciclo de gestão do PDAF aconteça. É também a que mais percebe e participa dos processos de gestão e ainda que a comunidade escolar tem uma participação pouco atuante.

Quando se busca a interface entre os instrumentos democráticos e a atuação da comunidade escolar percebe-se a presença de controle social, transparência nos processos e do accountability, mas é muito mais intuitiva do que prática.

As ponderações resultantes da análise dos dados das entrevistas e a pesquisa documental encaminham para a conclusão dessa investigação.

CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como foco o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF no DF com a intenção de verificar a efetiva participação da comunidade escolar e seus membros na gestão desse recurso. O estudo foi realizado em um centro educacional na cidade do Paranoá – DF.

Pretende-se que este trabalho possa contribuir com o entendimento da importância das políticas educacionais para a instituição educacional e para a comunidade escolar. Ainda, que possa levar o entendimento aos membros da comunidade escolar de sua importância no contexto da gestão democrática na busca de um ambiente escolar que traduza a educação de qualidade.

Para tanto realizou-se uma pesquisa que adotou o método de investigação qualitativa com uma perspectiva descritiva por meio do estudo de caso. As entrevistas foram realizadas com o intuito de se compreender a participação da comunidade escolar na gestão do PDAF revelaram que o entendimento sobre o processo está ligado diretamente ao engajamento dos membros da comunidade escolar em suas ações. Quem mais participou das reuniões de discussão, quem esteve mais próximo da execução, expressou mais conhecimento sobre programa. Revelou também que os membros que participaram das reuniões não compreendem completamente do ciclo de gestão do PDAF, mas que percebem seus efeitos na melhoria do ambiente escolar. Outro ponto a destacar é que as tarefas mais pesadas do processo ficam a cargo da direção da escola, que tem de estimular a participação das pessoas nas entidades que dão sustentação ao PDAF e no processo de prestação de contas que é quase que exclusivo da UEx.

Quanto as limitações da pesquisa o que se identifica é a necessidade de ampliação da amostra de participantes. Ampliar a participação para outros grupos escolares pode ser vantajoso para trazer mais participantes para o conselho escolar. Outra sugestão seria promover ações que estimulem ao maior engajamento dos componentes da escola (professores, pais, alunos e servidores) nos grupos escolares a fim de que se obter uma pluralidade maior de ideias. O objetivo é criar um ambiente participativo com toda a comunidade da escola e não somente com os membros das entidades que atuam na gestão do PDAF.

O trabalho teve início com a constatação dos princípios de gestão democrática do ensino público e garantia de padrão de qualidade presentes na CF/88, e continuou com a análise

da legislação que deu sustentação ao PDAF: anteriormente, os decretos do GDF, a lei de gestão democrática e recentemente, a lei do PDAF de 2017.

A busca realizada nos textos legais leva ao entendimento que o PDAF realiza o repasse de recursos financeiros descentralizados, diretamente as instituições educacionais para realização de manutenção e viabilização do projeto político pedagógico com o intuito de buscar uma escola de qualidade, mas para isso é necessário que possua, organizada, na sua comunidade escolar, uma Unidade Executora, o Conselho Escolar e a Equipe Gestora. Essas entidades têm sua fundamentação na lei de gestão democrática, 4.751/2012, para atuarem junto à comunidade escolar para dar sustentação ao programa.

A partir desse entendimento, buscou-se compreender como se dá a participação da comunidade escolar na gestão do PDAF. Trindade e Jesus (2014, p. 330) lembram que:

“abrir maiores espaços de participação dos pais pode se apresentar como um caminho efetivo para trazer a comunidade para dentro dos muros da escola, desenvolvendo socialmente o sentimento de pertencer, na luta por uma educação de qualidade.” TRINDADE e JESUS (2014, p. 330)

Compreender sua importância é indispensável para responder aos desafios ligados a gestão escolar e não se pode subestimar a relevância da participação da comunidade escolar sob a pena de gerar desinteresse em contribuir para esse processo de melhoria de qualidade na educação.

Essa participação da comunidade escolar é ancorada pelos instrumentos democráticos de controle social, transparência e *accountability* e como resultado esperado teríamos a comunidade escolar participando mais ativamente dos processos escolares e ampliando a visão sobre as necessidades da escola e ajudando a construí-la.

O que se constatou ainda é que é necessária uma organização administrativa bem estruturada para fazer cumprir todas as etapas da gestão do PDAF. Cada entidade participante do ciclo tem uma função específica e uma ordem para atuação. A equipe gestora junto com o conselho escolar produz e aprova o plano de gestão e encaminha à UEx para efetivar. Nesse caminho pode-se entender o significado de controle social quando o conselho escolar participa da elaboração do plano de gestão e a transparência está implícita no processo, visto que a qualquer momento pode ser solicitado e entregue informações sobre essa parte do ciclo de gestão do PDAF.

A apuração feita através da entrevista junto aos membros do conselho escolar revelou quando perguntados sobre o que se percebia de fato da aplicação de recursos do PDAF as

respostas se inclinaram para “ambiente de qualidade”; quando questionados a respeito de participação o que se percebeu é que há participação, “sempre que chamados”. Para combater essa animosidade, a proposta seria, apesar dos instrumentos legais preverem, necessário constituir um calendário para reuniões periódicas e uma pauta anual, incumbindo membros do conselho, que não seja a direção da escola, a tomar essa iniciativa.

O PDAF está associado a ideia de descentralização de recursos. A gestão democrática à ideia de autonomia administrativa. Agora, o que se identifica é que gerir recursos financeiros é uma tarefa complexa e autonomia administrativa só fará sentido se houver ganho de resultados e desempenho. No que se refere ao aspecto da gestão democrática, Paixão e Guimarães-Iosif (2014), entendem "a gestão democrática está atrelada à participação dos sujeitos, mas não se tem clara a definição de comunidade além de não ocorrer a inclusão dos membros dessa comunidade e que há uma centralização na figura do diretor da Escola."

Nisso, Netto (2013) *apud* Silva (2016, pag. 22) avalia que, “a transferência dos recursos, tanto pela União quanto pelos Estados, é percebida como um ganho para a autonomia administrativa das escolas, mas, por outro lado, acaba sobrecarregando os gestores escolares”. Essa gestão é muito complexa para que o gestor resolva tudo sozinho.

É interessante perceber que o diretor da escola é o único membro das entidades que circula ao mesmo tempo por todas elas. Isso leva a constatação que além de exigir do diretor um maior conhecimento das ações e participação nas decisões, o obriga dedicar mais tempo com as atividades da gestão do PDAF, deixando em segundo plano a gestão escolar, propriamente dita.

À medida que o processo de gestão vai chegando à prestação de contas, mais é necessário a figura do diretor da escola, que também é o presidente da UEx e é quem paga as contas. Nesse ponto ele é quase que exclusivamente o único atuante.

A busca pelo ensino de qualidade e do espaço democrático dentro do ambiente educacional, passa pela instrumentalização da comunidade escolar e pela autonomia administrativa e financeira da gestão escolar.

Para Mello (2017, p. 15052), “a participação na escola é possível” e entende que:

“...pode-se oportunizar o diálogo entre os diversos atores, respeitando e buscando mesmo nesta diversidade, o bem comum num processo desvelado de pré-conceitos e interesse próprio. Nesse contexto, só pode ser considerado um ato democrático de gestão, quando há participação efetiva de todos, onde o diálogo permeia as ações com objetivo de construções coletivas de pensamentos, propostas e enfrentamento dos desafios postos no cotidiano da escola, sempre focados no objetivo maior da educação, na formação do indivíduo...” (MELLO, 2017, p. 15052)

Um grande desafio a considerar é a insuficiência de participação da comunidade escolar. Outro desafio está em que as entidades da comunidade escolar têm de entender o seu papel, para haja melhoras reais no ambiente da escola. Seja através de uma UEx atenta, com seus membros capacitados e atuantes, seja por uma Equipe gestora dedicada e envolvida, ou seja, pelo conselho escolar que tem o papel de assumir a luta pela efetivação do direito à educação, a luta pela garantia do acesso à escola e melhoria do processo ensino aprendizagem. A falta de esclarecimento sobre a sua real função faz com que muitos integrantes da comunidade escolar não queiram participar ou não se interessem pelo processo como um todo. Mudar essa mentalidade é mais um desafio. O papel do gestor é buscar a sintonia ou harmonia entre os segmentos da comunidade escolar na promoção dessa qualidade na educação.

Aí é que a figura do gestor vai um pouco além. A figura do diretor é a única que transita por todas as entidades componentes da comunidade escolar. Por esse motivo infere-se que é a pessoa que mais conhece a respeito dos processos. A ele é atribuído o protagonismo, o papel de envolver os outros membros da comunidade e ainda fazer acontecer os projetos da escola. É nele que recai toda a responsabilidade sobre o sucesso, o fracasso e o bom andamento escolar. É dele que é cobrado os resultados e é nele que recai o *accountability*.

Para realizar o modelo de gestão democrática deve haver maior participação de todos os segmentos da comunidade escolar nas decisões da escola. As pessoas, quando participativas são agentes transformadores de realidade e são de fundamental importância para a produção de escola de qualidade.

Conclui-se que a operacionalização do PDAF só se realiza com a efetiva participação de todos os segmentos da comunidade escolar, porém a melhoria de qualidade do ensino e do ambiente escolar só se dará quando houver participação mais ativa do conselho escolar e seus representantes nas decisões da escola. Gadotti e Romão (1997) *apud* Silva (2016, p. 97) lembram que “enquanto a escola não for de todos, enquanto todos não se interessarem por ela, ela não poderá ser para todos”. Fazer acontecer a melhoria no ambiente escolar é tarefa da gestão democrática. Todos, envolvidos por uma educação de qualidade.

REFERÊNCIA

BRASIL. Congresso. Senado. Constituição da República Federativa do Brasil: 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=579494&id=16434803&idBinario=16434817>>. Acesso em: 05 mar. 2019.

BRASIL. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 dez. de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394compilado.htm>. Acesso em: 05 mar. 2019.

BRASIL. Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. de 1993 e republicado em 06 jun. de 1994 e retificado em de 6 jun. de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666compilado.htm>. Acesso em: 05 mar. 2019.

BARDIN, L. (2011). Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70.

BARROS, C. C.; BARROS, F. M. C.; SOUZA, F. J. V.; BATISTA, E. M.; CÂMARA, Renata Paes de Barros. Transparência na Gestão Pública: Um Estudo do Atendimento dos Municípios do Estado Rio Grande do Norte a Lei Complementar Nº 131/2009. Revista Ambiente Contábil – ISSN 2176-9036 - UFRN – Natal-RN. v. 9. n. 2, p. 200 – 221, jul./dez. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/11340>>. Acesso em: 05 mar. 2019.

BAUER, M. W.; GASKELL, G.. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Martin W. Bauer, George Gaskell (editores); tradução de Pedrinho A. Guareschi.- Petrópolis, RJ : Vozes, 2002. ISBN 85.326.2727-7. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0BxkGfleBK32UWnBneFg0YUwwZjQ/edit>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Decreto Nº 29.200, de 25 de junho de 2008. Dispõe sobre o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira para Apoio às Instituições Educacionais e às Diretorias Regionais de Ensino da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal - PDAF, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 26 jun. 2008. Disponível em: < http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/57986/Decreto_29200_25_06_2008.html>. Acesso em: 05 mar. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Decreto Nº 34.240, de 27 de março de 2013. Altera o art. 3º do Decreto nº 33.867, de 22 de agosto de 2012, que dispõe sobre o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF – que tem por princípio a autonomia da gestão financeira das unidades escolares de ensino público do Distrito Federal e das coordenações regionais de ensino e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 28 mar. 2013. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Norma/73901/Decreto_34240_27_03_2013.html>. Acesso em: 05 mar. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Decreto Nº 28.513/2007, de 06 de dezembro de 2007. Institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF, para as Instituições Educacionais e Diretorias Regionais de Ensino, da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 12 dez. 2007. Disponível em: < http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/56504/Decreto_28513_06_12_2007.html>. Acesso em: 05 mar. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Lei Nº 4.751, de 07 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 08 fev. 2012. Disponível em: < http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/70523/Lei_4751_07_02_2012.html>. Acesso em: 02 mar. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Lei Nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017. Institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF e dispõe sobre sua aplicação e execução nas unidades escolares e nas regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 19 dez. 2017. Disponível em: <

http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b1020cf205f648a8b7a625c238a7d1eb/Lei_6023_18_12_2017.html>. Acesso em: 18 out. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Lei Nº 5.499, de 14 de julho de 2015. Aprova o Plano Distrital de Educação – PDE e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 15 jul. 2015. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/a67c782d75ed48168d81521d566eeac2/Lei_5499_14_07_2015.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Decreto Nº 33.867, de 22 de agosto de 2012. Dispõe sobre o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF – que tem por princípio a autonomia da gestão financeira das unidades escolares de ensino público do Distrito Federal e das coordenações regionais de ensino e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 23 ago. 2012. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/72206/Decreto_33867_22_08_2012.html>. Acesso em: 19 jan. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Resolução Nº 1/2018-CEDF, de 18 de dezembro de 2018. Estabelece normas para a Educação Básica no sistema de ensino do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 23 ago. 2018. Disponível em: <http://www.se.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/rede_particular_Republica%C3%A7%C3%A3o-Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA1-2018-CEDF_Normas-para-a-Educa%C3%A7%C3%A3o-B%C3%A1sica.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Portaria nº 15, de 11 de fevereiro de 2015. Aprova o Regimento Escolar da Rede Pública de Ensino Do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 23 fev. 2015 e republicado em 13 mai. 2015. Disponível em: <http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/suplav/regimento_escolar_rede_publica_22jun15.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2019.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. (2010). Estado, Instituições e Democracia: república. Livro 9, v. 2. Brasília, Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2019.

FARIAS, M. S. B.; SILVA, K. V. A. Democratizando a gestão: do projeto pedagógico ao conselho escolar. IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação. Porto, Portugal, 2014. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT1/GT1_Comunicacao/MariadaSalet eBarbozadeFarias_GT1_integral.pdf>. Acesso em 02 mar. 2019.

KAUFMANN, C. Barreiras de uma gestão democrática: Dificuldades encontradas para que a Democracia se consolide na gestão. Unoesc & Ciência – ACHS, Joaçaba, v. 5, n. 1, p. 33-42, jan./jun. 2014. Disponível em: <<https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/achs/article/view/4524>>. Acesso em 21 jan. 2019.

LUCK, H. Gestão educacional: uma questão paradigmática. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1755301/mod_resource/content/1/A%20evolu%C3%A7%C3%A3o%20na%20gest%C3%A3o%20educacional%20Uma%20mudan%C3%A7a%20paradigm%C3%A1tica.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2019.

MALMEGRIN, M. L. Redes públicas de cooperação local / Maria Leonídia Malmegrin. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010. 140 p.: il.

MELLO, E. H. A Participação da Comunidade Escolar nas Ações da Gestão Escolar. EDUCERE - XIII Congresso Nacional de Educação (2017). 28 ago. 2017. Disponível em: <http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/23648_11727.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2019.

MONTEIRO, R. P.; PEREIRA, C. A.; THOMAZ, J. L. P. Accountability e Controle Social: Uma Reflexão Sobre Sua Importância e Relação Para a Democracia. Revista UNEMAT de Contabilidade. v. 5, n. 9 (2016). Disponível em: <<https://periodicos.unemat.br/index.php/ruc/article/view/1162>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

NOGUCHI, L. F. Resenha. in SANDER, Benno. Administração da Educação no Brasil: Genealogia do Conhecimento. Brasília: Liber Livro, 2007. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/15006/10056>>. Acesso em: 23 fev. 2019.

PAIXÃO, G. A. M.; GUIMARÃES-IOSIF, R. M. A gestão democrática e o desafio de gerir juntos os recursos da escola. IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação. Porto, Portugal, 2014. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT1/GT1_Comunicacao/GleiceAlineMirandadaPaixao_GT1_completo.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2019

PERONI, V. M. V.; FLORES, M. L. R. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. Educação (Porto Alegre), v. 37, n. 2, maio-ago. 2014. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/16342>>. Acesso em 21 jan. 2019.

PERONI, V. M. V. Privatização do público versus democratização da gestão da educação. In: GOUVEIA, Andrea; PINTO, José; CORBUCCI, Paulo (Org). Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismopoliticas.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2019.

ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. Contabilidade, Gestão e Governança - Brasília · v. 14 · n. 2 · p. 82 -97 · mai/ago 2011. Disponível em: <https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/download/314/pdf_162>. Acesso em: 23 jan. 2019.

SALLES, H. M. Gestão democrática e participativa / Helena da Motta Salles. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010. 110p.: il.

SANTOS, A. S. R. Autonomia Financeira da Escola. In: EccoS - Revista Científica. São Paulo, v. 8, n. 1, p. 153-171, jan./jun. 2006. Disponível em em:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71580108>> ISSN 1517-1949. Acesso em: 20 jan. 2019.

SILVA, A. P. A prestação de contas na gestão do PDAF-DF: de diretor de escola a gestor financeiro? / Alexandra Pereira da Silva; orientador Maria Abádia da Silva. Brasília, 2016. 165 p. Dissertação (Mestrado – Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, 2016. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22657/1/2016_AlexandraPereiradaSilva.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2019.

SOUZA, A. R. A pesquisa no campo da gestão da educação: algumas reflexões sobre as relações entre produção do conhecimento e a prática da gestão educacional. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 3, n. 4, p. 81-94, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/103>>. Acesso em: 19 jan. 2019.

TRINDADE, R. R. A Gestão do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) e seu Resultado na Autonomia e na Democratização: Estudo Em Escola Do Distrito Federal. Dissertação de Mestrado. Orientador: Prof. Dr. Wellington Ferreira de Jesus. Universidade Católica de Brasília 2015. Disponível em: <<https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/1956/2/RosangelaRodriguesTridadeDissertacao2015.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

TRINDADE, R. R.; JESUS, W. F. O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira e a gestão de recursos: limites e possibilidades em uma escola do Distrito Federal. Revista Educação e Políticas em Debate – v. 3, n.2 – ago./dez. 2014 - ISSN 2238-8346. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/30282>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

VIRIATO, E. O.; ZANARDINI, I. M. S.. Políticas Educacionais no Contexto Público Não-Estatal. Seminário Nacional Políticas Educacionais no Brasil. Cascavel - PR, jun. 2003. Disponível em: <

php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario1/trabalhos/Educacao/eixo4/106edaguimarorquizasviriato.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2019.

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro de Entrevista

Universidade Aberta do Brasil / Universidade de Brasília - UnB
Curso de especialista (lato sensu) em Gestão Pública Municipal

ROTEIRO DE PESQUISA PDAF na escola

Data: ____/____/____.

Prezado membro da comunidade escolar,

O presente roteiro é parte integrante de uma pesquisa na área de Especialização lato sensu em Gestão Pública Municipal e tem como objetivo investigar a participação dos membros do conselho escolar na gestão do PDAF.

Identifique o segmento do qual você faz parte na comunidade escolar?

- Direção
- Equipe Gestora
- Carreira Magistério
- Auxiliares de Educação
- Pais / Responsáveis
- Alunos

1 - Como membro da comunidade escolar, você sabia que o GDF disponibiliza recursos para ser investido na escola, para operacionalizar a manutenção da escola e viabilizar o Projeto Político Pedagógico? E que esse recurso é o PDAF?

- Sim Não

2 - Quanto dinheiro chega na escola através do PDAF?

3 - Como é feita a seleção de prioridades do plano de ação, a ata de prioridades?

4 - No que se refere a aplicação dos recursos e a execução das prioridades definidas no conselho, você nota alguma diferença no ambiente escolar durante o ano letivo?

5 - Como membro da comunidade escolar, você já participou da prestação de contas da escola?

- Sim Não Às vezes

6 - Como membro da comunidade escolar, você sabe dizer se os documentos da prestação de contas do PDAF estão disponíveis para a comunidade?

Entrevistador: Lindomar Elias de Oliveira

Fonte: Elaborado pelo autor.