

inovação
inovação Concurso Inovação na
inovação Gestão Pública Federal

Experiência

Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE

Equipe:

-Secretária Executiva: Mônica Messemberg Guimarães

Tel.: (61) 212-4806 / 212-4812 Fax: (61) 212-4151 e-mail: monicam@fnde.gov.br

-Diretora de Ações de Assistência Educacional – DIRAE: Wilma Luiza Santana

Tel.: (61) 212-4900 / 212-4902 Fax: (61) 212-4172 e-mail: dirae@fnde.gov.br

-Gerente de Apoio à Manutenção Escolar– GEAME: João de Lima Rocha

Tel.: (61) 212-4109 / 212-4913 Fax: (61) 212-4156 e-mail: pdde@fnde.gov.br

-Subgerente de Acompanhamento e Avaliação – SUBAV: Adalberto Domingos da Paz

Tel.: (61) 212-4123 / 2124923 Fax: (61) 212-4156 e-mail: pdde@fnde.gov.br

-Subgerente de Execução do PDDE: Joaquim Rodrigues de Oliveira

Tel.: (61) 212-4234 / 212-4248 Fax: (61) 212-4156 e-mail: pdde@fnde.gov.br

Endereço: SBS Quadra 02 – Bloco F – Edifício Áurea – Brasília/DF – CEP: 70.070 – 929

Data de início da implementação da experiência – 10/05/1995

Caracterização da situação anterior

Identificação dos problemas que se pretendia resolver

- Falta de recursos financeiros para atender tempestivamente as necessidades diárias de manutenção das escolas públicas municipais, estaduais, distritais e de educação especial.
- Morosidade na solução de problemas diários, acarretando prejuízos à boa regência das aulas.
- Falta de autonomia da comunidade escolar na gestão dos recursos financeiros dos estabelecimentos de ensino.
- Sistemática clientelista e burocrática de atendimento às demandas das escolas.
- Decisões centralizadas e tecnocráticas que adstringiam o gerenciamento da escola a um conjunto de normas e procedimentos definidos fora de seus domínios.
- Restrita parceria e limitado controle social.
- Ineficiência e ineficácia no uso dos recursos públicos.
- Ausência dos pais dos alunos no ambiente escolar.

Descrição da Experiência

Objetivos a que se propôs e resultados visados

- A finalidade do PDDE é dar assistência financeira¹ **suplementar** diretamente à escola, de modo a possibilitar que ela disponha de recursos para: a) solucionar problemas

¹ A assistência financeira é realizada mediante o crédito do dinheiro na conta da instituição/entidade denominada por unidade executora. Por unidade executora entende-se:

a) a Unidade Executora Própria (UEX) – entidade de direito privado, com personalidade jurídica própria, sem fins lucrativos – comumente chamada “Associação de Pais e Mestres, Conselho Escolar, Círculo de Pais e Mestres, Cooperativa Escolar ou similar” – representativa do estabelecimento de ensino, composta de pessoas da comunidade escolar, interessadas em

diários de manutenção do prédio escolar e de suas instalações (hidráulicas, elétricas, sanitárias etc.); b) suprir as necessidades de material didático e pedagógico; c) possibilitar a realização de pequenos investimentos. Tal finalidade visa assegurar as condições de funcionamento da unidade de ensino, reforçar a **participação social** e a **autogestão** escolar e, por conseguinte, **concorrer para a melhoria da qualidade do ensino fundamental**.

- Os resultados visados são os de contribuir para o alcance: a) da transformação das escolas tradicionais e burocráticas em núcleos de ensino eficazes, de qualidade, mediante a garantia da descentralização dos recursos financeiros da educação; b) da criação de condições para autonomia escolar; c) do estímulo à participação coletiva.

Ações realizadas

- Definição, com clareza e precisão, e difusão² dos critérios de repasse dos recursos do Programa e de sua finalidade, público-alvo e as responsabilidades dos segmentos envolvidos (governos federal, estadual, distrital e municipal e organizações sociais do setor público não estatal).
- Institucionalização do Programa, a partir da edição da Medida Provisória n.º 1.784/98, e redução dos entraves burocráticos de operacionalização do PDDE, mediante a abolição da obrigatoriedade de celebração de convênio, ou instrumento congêneres, para a efetivação das transferências de recursos.

Etapas da implementação

- O Programa encontra-se implantado e consolidado no Distrito Federal e em todos os municípios brasileiros que oferecem o ensino fundamental público por uma das redes (ou ambas) estadual e municipal de educação e ensino especial.

Clientela visada

- O alunado das redes públicas de ensino fundamental e educação especial em todo o País, que serão beneficiados com a melhoria das condições de funcionamento das escolas, com o repasse direto de recursos financeiros da contribuição social do Salário-Educação.

Concepção da experiência

- As raízes do PDDE advêm do Plano Decenal de Educação para Todos – 1993/2003 (PDET). Neste documento registrara-se a necessidade de reconstrução do Sistema Nacional de Educação Básica devido às transformações mundiais, passando, portanto, a escola a ser o foco principal de atuação das políticas educativas, afirmando-se que fortalecer a gestão escolar e ampliar a autonomia da escola, tornaram-se “*direção prioritária da política educacional*” (MEC, 1993).
- O PDDE é uma das medidas de política educacional implementada pelo governo federal que, em suas intenções proclamadas, privilegia a descentralização, os processos participativos e a autonomia da gestão escolar como um dos meios para se alcançar a qualidade do ensino fundamental, em sintonia com o indicativo apontado pelo PDET, mas que só foi levado a efeito na gestão do atual governo.
- Portanto, é uma idéia que nasceu do diagnóstico da educação brasileira, consonante com a política pública de educação e dentro do contexto das mudanças que vêm se processando no âmbito das inovações na gestão pública federal.

promover o bom funcionamento da escola pública e melhorar a qualidade do ensino por ela ministrado, com participação ativa e sistemática na sua gestão administrativa, financeira e pedagógica, constituída para receber e executar os recursos do PDDE destinados à(s) escola(s) que representa.

- b) A Prefeitura Municipal e a Secretaria de Educação dos Estados e do Distrito Federal – ao requebrem e executarem os recursos do PDDE destinados às escolas que não instituíram UEx.

² A cada exercício são difundidos os critérios de repasse e as orientações do PDDE.

Participação

- Uma das vertentes de racionalidade, e que se traduz em eficiência econômica,⁴ na execução e na gestão do PDDE é a estratégia de participação, vista da seguinte forma:
 - ✓ A União provém os recursos financeiros, define os critérios de repasse e transfere o dinheiro, acompanha e avalia o Programa, exerce o controle no âmbito federal, recebe e julga as prestações de contas aprovadas pelos governos municipais, distrital e estaduais das escolas que recebem o crédito diretamente nas contas de suas unidades executoras e as prestações de contas das prefeituras e secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, quando a escola não possui sua unidade executora própria, nos casos previstos na legislação. Os fluxos de informações gerados nesses processos têm papel importante para a efetivação das provas de resultados e sua difusão e, ainda, da responsabilização pelo desempenho.
 - ✓ Os governos municipais, distrital e estaduais contribuem, dentre outras, com a missão de: a) alimentar o banco de dados do FNDE, para fins de formalização dos processos de adesão ao PDDE e de habilitação das unidades executoras das escolas para receberem os recursos do Programa; b) divulgar os critérios e as normas, além de oferecer orientação técnica e operacional às escolas, minimizando os problemas naturais de interlocução entre o topo da pirâmide (FNDE) e sua base (comunidade escolar);⁴ c) controlar e contribuir com os procedimentos inerentes à prestação de contas dos recursos do PDDE.
- A comunidade escolar, entendida como o agrupamento constituído, além de outros, por alunos e respectivos responsáveis, professores, diretores, servidores da escola, voluntários, membros dos colegiados de entidades representativas dos estabelecimentos de ensino e demais agentes públicos e privados irmanados pelo propósito comum de construir e tornar a unidade educacional uma organização que propicie ensino de qualidade aos clientes que demandam seus serviços. A comunidade escolar, representada pela unidade executora da escola, recai a tarefa de planejar a execução dos recursos, que tem início com a reunião comunitária para identificar necessidades e eleger prioridades, prestar contas dos recursos à prefeitura e a secretaria de educação estadual ou distrital, conforme a vinculação da escola, realizar o efetivo controle social e possibilitar a autonomia escolar, auto-gestão dos seus recursos e o exercício da cidadania, concorrendo para o fortalecimento da democracia.

Mecanismos de transparência, responsabilização e *accountability*

- Estão presentes nas seguintes situações:
 - ✓ Os critérios⁵ do Programa são claros e bem definidos, não dão margens a quaisquer dúvidas sobre as formas de repasse, clientela, valores etc., e não permitem nenhuma injeção, clientelismo ou barganha política, observando-se que a execução do PDDE, da etapa de estimativa orçamentária à liberação do crédito é informatizada. Além do mais, as informações de liberação de recursos e de prestação de contas estão disponíveis no endereço www.fnde.gov.br, aspectos estes indicativos de **transparência**.
 - ✓ Aos segmentos envolvidos (governos federal, estaduais, distrital e municipais e as organizações públicas não estatais) recaem a **responsabilização** solidária pelo zelo

⁴ Admitindo-se como conceito de eficiência econômica, neste contexto, a redução de custos operacionais para execução da ação pública em discussão e os ganhos em quantidade de bens adquiridos e em serviços contratados com os recursos públicos federais repassados diretamente às escolas, em virtude da economia advinda das vantagens obtidas nas pechinchas realizadas pelos membros das unidades executoras das escolas.

⁴ Solução dada a extinção dos órgãos regionais do MEC, no bojo das reformas do Aparelho do Estado.

⁵ Por exemplo, só são atendidas as escolas recenseadas pelo MEC e o valor repassado a cada uma é determinado pela quantidade de alunos matriculados, segundo o censo escolar.

da utilização dos recursos públicos, inclusive previsto nas normas do PDDE⁶, cuja soma de esforços desta natureza contribuem com a elevação do desempenho do Programa.

- ✓ Os critérios que nortearam à política governamental implementada mediante o programa de descentralização de recursos para as escolas, estão baseados, sobretudo na: a) descentralização – que requer transferência de recursos fiscais, autoridade e responsabilidades do poder central para as unidades subnacionais (estados, Distrito Federal, municípios e entidades locais) – constitui-se em princípio presente na nova gestão pública federal; b) decisão de tornar a escola o foco principal de atuação das políticas educativas e da constatação de que *“as atividades sociais, como educação básica e saúde ... podem ser feitas com um controle muito maior da população se for realizada descentralizadamente”*⁷.

Outras informações que demonstrarem a adequação da experiência aos critérios do Concurso

- Trata-se de experiência pioneira na modalidade de descentralização, envolvendo numeroso grupo de cidadãos que não tinham experiência com a gestão dos recursos públicos. Este fato vem tendo importante influência na mudança de cultura, dentre outros, na motivação participativa da comunidade e no aprendizado dos procedimentos para lidar com dinheiro público.
- Reforçou, em alguns estados e municípios, seus próprios projetos e iniciativas de descentralização de recursos e autonomia das escolas, acelerando tendências em curso nas redes de ensino.
- A participação social na escola, segundo pesquisas, tem se mostrado como importante mecanismo de elevação da qualidade do ensino e o PDDE reforça tal participação.
- A aderência, o engajamento e a aprovação do PDDE pela comunidade escolar converteram o Programa de governo em uma ação da sociedade.

Mudanças efetivamente ocorridas: relato da situação atual

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

- Em 1995 havia apenas 11.643 UEx. Em 2001, o número dessas organizações sociais superou a casa das 72 mil, as quais foram responsáveis pela execução de R\$ 267, do total de R\$ 307 milhões repassados naquele exercício. Nas escolas representadas por tais UEx foram atendidos 92% do universo de alunos beneficiados pelo PDDE. Tais dados demonstram que a maior parte dos recursos do PDDE (87%) recebeu o efetivo controle social e reflete, também, a descentralização decisória e funcional, atividade tradicionalmente exercida nas estruturas organizacionais das redes municipais, distrital e estaduais de ensino.

Mecanismos de avaliação de resultados e indicadores utilizados

- O PDDE é considerado como um dos programas sociais recentes de maior sucesso, se medido em termos do ritmo e da abrangência da implantação, destacando-se: a) altos índices de cobertura; b) fortes estímulos à autonomia gerencial das escolas; c) grande legitimidade e aceitação, decorrentes de crescente apoio e adesão de seus implementadores, condição decisiva para o sucesso de qualquer política pública.

Impacto observado na melhoria do ambiente de trabalho e/ou na qualidade dos serviços prestados

⁶ Como exemplo pode ser citado que a má utilização ou desvio dos recursos por uma unidade executora remete para o seu gestor as penalidades previstas na lei e, também, para o agente público, se comprovada sua negligência ou omissão na adoção de providências, como de informar ao FNDE, além de outras.

⁷ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser – Reforma do Estado para a Cidadania. Ed. 34; SP/1998

- Pode-se arrolar entre seus êxitos, tanto o rápido aumento da capacidade das unidades escolares em gastar adequadamente o dinheiro, quanto a coerência entre o destino dos gastos realizados e suas próprias regras e objetivos.
- Elevação da satisfação de pais, professores, diretores de escola e demais membros da comunidade escolar.
- Ganho de eficiência, eficácia e efetividade no emprego dos recursos públicos.
- Aumento da participação social na escola.

Recursos utilizados

- Recursos humanos, financeiros e materiais para execução do programa no âmbito federal.

Mensuração dos custos

- Inseridos nos custos administrativos da Autarquia

Lições aprendidas**Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados durante a implementação**

- Intensificação da parceria com os governos municipais, distrital e estaduais na superação da extinção dos órgãos regionais descentralizados do MEC; simplificação dos processos de operacionalização (eliminação de convênios) e prestação de contas com ganhos de desempenho.

O que é considerado boa prática de gestão

- É a administração e emprego criativo dos recursos públicos, destinados à educação fundamental, no atendimento das prioridades eleitas no rol das reais necessidades identificadas pela comunidade escolar, de forma participativa, transparente e com pleno controle social.