

**Sentidos da participação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE):  
fragmentos de uma avaliação em profundidade.**

Renan Nogueira

Resumo:

Este artigo deriva de dissertação defendida no mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (MAPP/UFC), apresentando fragmentos dos resultados obtidos para problematizá-los no debate sobre as possibilidades e desafios encontrados ao se utilizar perspectivas heterodoxas de avaliação, abordagens diversas do que se percebe dominante no campo em construção. Trata-se de pesquisa qualitativa em torno dos eixos da avaliação (conteúdo, contexto, trajetória) com o objetivo de compreender sentidos institucionais para a participação no PDDE através de análise documental e entrevistas em profundidade com burocratas de médio escalão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os resultados demonstram que os sujeitos percebem-se parte da luta para manter o programa institucionalmente, que sofreu resistência em diversos momentos. O PDDE conseguiu criar uma rede ampla de comunicação entre Governo Federal e as escolas básicas, o que dá maior poder à escola no jogo do financiamento, potencializando o pacto federativo com novos atores. No entanto, a gestão do programa ainda concentra-se na dimensão socioeconômica, sombreando sua dimensão política. A participação segue dependente da característica institucional por onde a política perpassa, sendo percebida como horizonte, embora, não concretamente tratada como prioridade no conjunto dos dados analisados.

Resumo expandido

### **Contextualização do tema, objetivo e metodologia**

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi proposto em 1995 pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao MEC. Como percebe-se na documentação analisada (BRASIL, 2001), havia um diagnóstico de ineficiência das burocracias locais em fazer o recurso financeiro chegar às escolas, especialmente para realização de pequenos gastos. O FNDE, com a competência de prestar assistência técnica e financeira aos entes federados, propõe um mecanismo de repasse diretamente às escolas. Por competência, entretanto, cabe aos municípios e estados administrar as escolas das redes municipais e estaduais, o que fez com que o programa exigisse a abertura de uma pessoa jurídica privada na escola, institucionalizando o que, historicamente, era comum a exemplo de rifas, caixa escolar, e outras formas de arrecadação pela comunidade escolar.

O material do programa passa a trazer intencionalidades como “dotar as escolas de autonomia financeira” ou mesmo “incentivar a participação da comunidade na gestão” e “consolidar a escola democrática”. Nesse aspecto, a pesquisa em tela foi desenvolvida para compreender sentidos da participação através de análise documental, revisão de literatura e entrevistas em profundidade com burocratas de médio escalão do FNDE.

Por se tratar de pesquisa avaliativa, uma das discussões fundamentais foi justamente como avaliar políticas públicas sociais. Entende-se que a avaliação de políticas públicas ganhou força, no Brasil, no início dos anos 1990, como uma alavanca e uma condição do projeto reformador (DE FARIA, 2005). Se uma das finalidades vitais para aquele conceito de Estado era a eficiência, valorada em uma nova gramática fiscalista (OLIVEIRA, 2019) e, em um contexto de consolidação do projeto neoliberal (HARVEY, 2005), avaliar era, essencialmente, mensurar os resultados dos recursos investidos (RODRIGUES, 2008), em uma lógica gerencial.

A avaliação assim percebida privilegia seu aspecto instrumental e técnico (BOULLOSA et al., 2021), movendo um ferramental sofisticado de modelagens, pesquisas randomizadas, quase-experimentos, construção de indicadores, particularmente fomentada por guias e manuais ou mesmo por consultorias prestadas por organismos internacionais (RODRIGUES, 2008).

Em sentido ampliado e diverso, tratando a avaliação como um campo de produção de conhecimento em construção e disputas, a pesquisa avaliativa produzida esteve posicionada em uma agenda pretensamente contra-hegemônica (GUSSI, 2019), com uma abordagem avaliativa escolhida, por compatibilidade axiológica e filiação epistêmica com seu objeto: a avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008; 2019).

Ao tentar desenvolver uma avaliação em profundidade em uma pesquisa de mestrado, diversos desafios surgem, sendo necessárias escolhas metodológicas, limitadoras da perspectiva avaliativa, especialmente, quando se está falando de tempo e de equipe diminutas, enquanto o ideal seria contar com uma equipe multidisciplinar ao longo de um tempo maior para compreender profundamente a política.

Em termos práticos, essas escolhas reduziram o olhar para um *locus* específico, o FNDE, e para seus burocratas de médio escalão (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014), em um desenho avaliativo que foi desenvolvido em torno de três eixos: conteúdo, contexto, trajetória institucional.

### **Síntese dos resultados**

Na análise de conteúdo, foram estudados objetivos, critérios, dinâmica de acompanhamento e avaliação, paradigmas, concepção e valores centrais do PDDE. Os resultados foram que o objetivo declarado do PDDE é suplementar financeiramente as escolas de forma a contribuir com a qualidade física e pedagógica do ensino. Da maneira como foi concebido, porém, não haveria o PDDE sem que houvesse participação da escola. Conclui-se que o PDDE busca a autonomia financeira das escolas e, nesse sentido, seu recurso é insuficiente. Além disso, o peso da prestação de contas, do medo de errar dos gestores escolares, como apontado nas entrevistas e na revisão de literatura, nessa lógica fiscalista, dificulta a plena autonomia. Como uma das entrevistadas afirmou, o PDDE poderia ser uma espécie de Bolsa Família das escolas, empoderando grupos que são excluídos. A autonomia é uma dimensão da participação, autopromoção, mas, confunde-se com a ideia de que as escolas estão individualmente submetidas à lógica de vencedores e perdedores. A participação social na escola precisa incluir mais e enfrentar questões de extensão e igualdade.

Na análise de contexto, houve um ajuste em relação a Rodrigues (2008), dividindo-se em duas partes: i) análise histórica do financiamento educacional; ii) análise do contexto político, econômico e social de 2016 a 2020 para apreender seus modelos e interações com redesenhos do programa.

Na primeira parte, analisa-se as dificuldades persistentes de financiamento educacional. Há vetores opostos entre educação privada e educação pública. Existe uma relação de pêndulo democrático e vínculo dos recursos à educação. Surge um novo momento do financiamento a partir das políticas de fundo (VIEIRA; VIDAL, 2015), influência de políticas econômicas neoliberais, precariedade e qualidade da educação, especialmente no ensino fundamental, como um problema a ser enfrentado. É perceptível as dificuldades burocráticas de repasse.

Na segunda parte, percebe-se as crises discursivas e práticas da democracia no período de 2019 a 2021 que influenciam o ambiente institucional, embora os entrevistados minimizem o impacto em suas respostas. Na percepção dos sujeitos, o PDDE está institucionalizado, como política de Estado, e essa é uma resposta a tentativas de mudanças por parte de governos.

Quanto à trajetória institucional, fez-se uma análise do PDDE ao longo das vias institucionais no FNDE, com o objetivo de compreender os sentidos percebidos pelos sujeitos em relação aos objetivos do programa e seus desenhos e dinâmicas de implementação. O que se conclui é que os conceitos não são estanques, se misturam entre sentimentos e sentidos dados pelos atores que fazem da política a construção de sua própria trajetória. O PDDE, também, é um espaço de trabalho e, assim sendo, é a construção de biografias pautada por valores públicos e privados dos sujeitos. Os dados são uma evidência da inexistência de dicotomia entre técnica e política, sendo os gestores parte de uma luta técnica e política frente a outras restrições técnicas e políticas que enfrentam. A participação como conceito é fluida entre os entrevistados, sem muitas caracterizações específicas sobre a qualidade dessa participação. Ela é um horizonte, uma cultura a se construir, mas não se apresenta como prioridade do trabalho desempenhado pelos executores do programa.

## Referências Bibliográficas

BOULLOSA, Rosana de Freitas; OLIVEIRA, Breyner Ricardo De; ARAÚJO, Edilson Tavares De; GUSS, Alcides Fernando. Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. e100521, 2021. DOI: 10.4322/rbaval202110005. Disponível em: <https://www.rbaval.org.br/article/doi/10.4322/rbaval202110005>.

BRASIL. Exposição de Motivos nº 156 de 27 de novembro de 1998. **Anais da Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 09 outubro 2001. 58-80.

DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, [S. l.], v. 20, n. 59, p. 97–109, 2005.

GUSSI, Alcides Fernando. Outras epistemologias e metodologias para avaliar políticas públicas: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas – MAPP da Universidade Federal do Ceará, Brasil. **AVAL - Revista Avaliação de Políticas Públicas**, [S. l.], v. 2, n. 16, p. 169–183, 2019.

HARVEY, D. **A Brief History of Neoliberalism**. New York: Oxford University Press, 2005.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha C.; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 65, n. 4, p. 463–492, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v65i4.562.

MORAES, R.; GALIAZZI, M. D. C. **Análise Textual Discursiva**. 3ª. ed. Ijuí: Unijuí, 2016.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo De. Avaliar desde a América Latina e a Contra Hegemonia no Campo da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n. Janeiro/Junho nº 15, p. 50–65, 2019. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/41547>.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas - AVAL**, Fortaleza, v. v.1, n.1 (1), Jan/Jun 2008.

RODRIGUES, L. C. Avaliação em profundidade e ecologia política: um diálogo possível. **Revista Avaliação de Políticas Públicas - AVAL**, Fortaleza, v.2 nº16, julho/dezembro 2019. 180-206.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica. **Em Aberto**, [S. l.], v. 28, n. 93, p. 17–42, 2015.