



O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE): ANÁLISE SOBRE A AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA EM ESCOLAS DE BELÉM, PARÁ.

Celiane Oliveira Rodrigues¹

Luciana Rodrigues Ferreira²

Eixo Temático 1: Gestão Pública, Transparência e Desenvolvimento

RESUMO

Este trabalho objetiva identificar se a avaliação participativa pode ser um fator de sucesso para a continuidade do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) face ao aumento progressivo da suspensão de liberações de recursos. A pesquisa resulta de um Projeto de Extensão firmado entre uma Instituição Universitária e a Secretaria de Estado de Educação, que se propõe a realizar intervenção em relação a prestação de contas e o planejamento participativo em Escolas, em relação ao, programa PDDE de transferência de recursos financeiros da União, diretamente para escolas públicas, determinado pela Constituição Federal no processo de descentralização de gestão e dos recursos financeiros, sem a intermediação, *apriore*, das secretarias de educação. Trata-se de pesquisa exploratória, com abordagem qualitativa, para apreensão de dados foi realizada pesquisa documental, com base nos marcos regulatórios do Programa e Planejamento das Escolas e mapeamento dos recursos das escolas no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), agregado aos depoimentos dos participantes do Conselho Escolar, por meio de entrevista. Participaram do estudo três escolas vinculadas a Secretaria Estadual de Educação do Pará. Os resultados demonstram que a avaliação participativa é prejudicada por diversos fatores como :dificuldades na implementação dos Conselhos escolares, a participação da comunidade, apoio evidenciado em carga adicional para o cumprimento das atividades exigidas para acompanhamento e validação das atividades escolares, entendimento das regras de órgãos reguladores de cadastro como Cartórios e Receita Federal.

Palavras-chave: PDDE. Avaliação participativa. Política pública. Financiamento.

1. INTRODUÇÃO

Para avaliar a política de financiamento da educação básica analisaremos um dos programas federais gestado pelo governo identificado como, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). A educação mereceu diretrizes inovadoras na Constituição Pátria, porém as políticas públicas de educação, dentre elas o PDDE, ainda são alvos de discussões face as dificuldades de acessibilidade a política pública efetivada pelo Programa.

Nesse cenário emerge essa investigação que tem por objetivo principal analisar se a avaliação participativa pode ser um fator de sucesso para a continuidade do Programa face ao aumento progressivo da suspensão de liberações do PDDE. Os objetivos Específicos propostos são: descrever a política de financiamento, por meio da implementação do PDDE, demonstrar os

¹Mestranda em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia - UNAMA, Professora na Faculdade FACI WYDEN. E-mail: celiane.rodrigues@faculdadeideal.edu.br.

²Pós Doutora no Campo da Gestão Educacional, Professora do Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade da Amazônia (PPAD/UNAMA), e-mail: lucianarofer@gmail.com.

recursos liberados para a Cidade de Belém no período de 2010 a 2017, com dados ofertados pelo FNDE e analisar a avaliação participativa como instrumento de relevância na continuidade da política de financiamento baseado nas pesquisas recentes sobre o PDDE.

A pesquisa está inserida no projeto de extensão denominado: Gestão Participativa e Planejamento Contábil para espaços públicos por meio de análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) que visa produzir um diagnóstico sobre a situação da prestação de contas pelos Conselhos Escolares, de um grupo de escolas estaduais, através de convênio firmado entre a Universidade da Amazônia e a Secretária de Educação do estado do Pará, do financiamento recebido ao órgão gestor do Fundo Nacional de Educação (FNDE).

Neste contexto, fizemos um recorte para estudar em que medida a avaliação participativa da política do PDDE poderia contribuir com as distorções apresentadas na liberação dos recursos para a cidade de Belém do Pará. Ao estudarmos a efetividade do Programa PDDE como política pública se contribui para maiores reflexões sobre os programas voltados para a educação básica, possibilitando a expansão das pesquisas relacionadas à gestão pública na educação.

O artigo está exposto em cinco seções: a primeira é esta introdução, na qual se coloca o cenário geral da investigação; a segunda trata das Políticas Públicas e aspectos conceituais para observar o cenário macro do Programa e como se insere a avaliação de políticas públicas no contexto de estudo; a terceira sobre a participação no contexto do Programa Dinheiro Direto na Escola; a quarta versa sobre a Metodologia; e a quinta sobre os resultados, em relação a Avaliação participativa do Programa PDDE.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO – ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

Nas décadas de 1980 e 1990, a avaliação de políticas públicas foi posta a serviço da reforma do Estado. O primeiro *boom* da avaliação de políticas e programas públicos ocorreu nos Estados Unidos, na década de 1960. Nos EUA, essa “era de ouro” da avaliação durou até o final da década de 1980, dentro da qual predominava um paradigma metodológico experimental, randomizado e controlado (FARIA, 2005).

A inicial abordagem *top-down* foi sendo progressivamente revertida, com o surgimento de metodologias *bottom-up*. Na década de 1990 passou a predominar em muitos países a função de realocação, associada ao movimento do *New Public Management*, tendo os avaliadores se convertido em auditores que privilegiavam a aferição dos resultados.

Na América Latina, a institucionalização da “função avaliação” aconteceu apenas entre o final da década de 1980 e o início da década de 1990, sendo instrumentalizada para o sucesso da reforma do Estado a partir de três propósitos básicos: a) a adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, b) a busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos, c) a maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, o consumidor vindo em primeiro plano (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 12).

Política pública é o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2006, p.7).

Política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. É uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma

política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (SECCHI, 2010, p.2)

Problema público é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública. (SECCHI, 2010, p.7). Nesse sentido, apresenta-se como elementos principais da política pública:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.

A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.

A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.

A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

O processo de elaboração de políticas públicas (*policy marking process*) também é conhecido como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), esse ciclo organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes (SECCHI, 2010, p. 33).

Algumas vertentes do ciclo da política pública focalizam mais os participantes do processo decisório, e outras, o processo de formulação da política pública. Cada participante e cada processo podem atuar como um incentivo ou como um ponto de veto (SOUZA, 2006, p. 10,11).

2.1- Avaliação no Ciclo das Políticas Publicas

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou (SECCHI, 2010).

A avaliação constitui-se na determinação de valor de uma atividade, programa ou política, um julgamento tão sistemático e objetivo quanto possível, efetuado por avaliadores internos ou externos. Ao incorporar elementos valorativos e de julgamento, a avaliação contempla aspectos qualitativos, não se confundindo com o mero acompanhamento das ações governamentais RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 3)

A avaliação apresenta grande importância no ciclo da política pública por instrumentalizar os atores responsáveis pela tomada de decisão, bem como os grupos sociais que apresentam interesse em uma intervenção pública. (SANTOS; AZEVEDO; MARCELINO, 2017, p.2).

A avaliação é uma forma de mensurar o desempenho de programas, por definição de medidas para aferição do resultado obtido. Elas são denominadas de *critérios de avaliação* e nesse ponto se encerra o consenso sobre aspectos conceituais e metodológicos no campo da avaliação de programas ou políticas públicas, dando lugar ao que se poderia chamar de um autêntico *emaranhado conceitual*, que representa um obstáculo ao uso mais frequente dessa ferramenta gerencial no setor público Embora se associe normalmente a avaliação de desempenho à mensuração de eficiência na gestão de programas públicos, este não é, evidentemente, o único e, eventualmente, nem o mais importante critério a ser utilizado na avaliação. (COSTA; CASTANHAR, 1999, p. 5).

Para Cohen e Franco (1993, p. 27) quaisquer que sejam os fins últimos da política social, a avaliação permite incrementar a eficiência na consecução do critério aceito com fim.

A avaliação serve como termômetro que determina a eficiência, a efetividade, o impacto e a sustentabilidade do programa, para tanto ela carece de processos distintos de avaliação, ou

seja, não deve haver um único processo avaliativo mas sim a junção de vários para que se tenha um resultado mais abrangente (DA SILVA; DO VALE; ALBUQUERQUE, 2011, p.5).

No Brasil, o crescente interesse dos governos com a avaliação está relacionado às questões de efetividade (alcance das metas, aferição dos resultados esperados e não esperados dos programas) ou eficácia (à maior produção, maior eficácia), à eficiência (a um menor custo de produção, maior eficiência), ao desempenho e à *accountability* da gestão pública. A avaliação permite ao governante certo conhecimento dos resultados de um dado programa ou projeto, informação essa que pode ser utilizada para melhorar a concepção ou a implementação das ações públicas, fundamentar decisões, promover a prestação de contas. Em nível acadêmico, estudos nessa área vêm proliferando, embora a atenção maior seja dada aos processos de formação da agenda e formulação das políticas, em detrimento da implementação, da avaliação e do monitoramento (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p.3)

Apesar das variadas formas existentes de avaliação, qualquer que seja a metodologia de avaliação utilizada, o programa público aplicado deve alcançar as metas estipuladas e seus resultados impactar os beneficiários desse programa.

3. O PDDE COMO POLÍTICA PÚBLICA

A educação merece destaque na composição da agenda política pública, visto que as políticas públicas educacionais representam as decisões do governo que incidem no ambiente escolar, impactando o cotidiano de gestores, alunos e da comunidade em geral.

De acordo com as normas legais brasileiras a educação pública deve ser realizada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, visto que esses entes possuem a responsabilidade e competência pela manutenção e expansão de três sistemas de ensino. Para tanto foi estabelecido uma estrutura de financiamento correspondente.

A Constituição Federal estabelece que a União deve usar 18% e os estados e municípios 25%, no mínimo, da receita resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Essa receita inclui os impostos transferidos da União para estados e municípios e dos estados para os municípios – o que não significa, porém a receita bruta dos orçamentos federais, estaduais e municipais. O orçamento global inclui impostos e outros tributos, tais como taxas e contribuições, empréstimos compulsórios, além de doações, legados e outras eventuais receitas.

Assim, o dispêndio mínimo obrigatório para a manutenção e desenvolvimento do ensino refere-se exclusivamente aos impostos, embora a educação receba outras contribuições, como o salário-educação, que não entram no montante relativo aos 18% e 25%. (DE OLIVEIRA; LIBÂNEO; TOSCHI, 2012, p. 374)

A Carta magna foi cuidadosa com as proposituras sobre a educação, trazendo em seu bojo a figura da descentralização de recursos para a educação. A descentralização financeira dos recursos da educação no Brasil ocorreu de forma gradativa. Tendo uma mudança significativa no cenário brasileiro no início dos anos de 1990, que acompanhando os demais países desenvolvidos, passou a executar a sua reformulação do papel do Estado.

A Constituição Federal de 1988 garantiria o acesso universal ao sistema público de saúde (o Sistema Único de Saúde – SUS) e à assistência social. E, para além da proteção social, mas ainda no âmbito da garantia de direitos, introduziria a universalidade do acesso à educação básica. (IPEA, 2010, p.62).

A constituição faz uma escolha por um regime normativo e político plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social como um



modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão. (CURY, 2012, p.8)

Essa reforma causou mudanças na relação entre o poder central com os sistemas de ensino e com a escola. No caso dos sistemas de ensino municipais, a União utilizou-se do FUNDEF como instrumento que passaria a garantir aos municípios a “capacidade” de arcar com o novo desenho proposto, enquanto que para as escolas foi adotado o PDDE como estratégia financeira para proporcionar uma “autonomia” da gestão e das práticas educativas que a unidade educativa se propõe a desenvolver, através do modelo de gestão participativa.

Concorrendo com a influência do “novo gerencialíssimo público” nas Políticas públicas, existe uma tentativa, em vários países do mundo em desenvolvimento, de implementar políticas públicas de caráter participativo. Impulsionadas, por um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais e, por outro, por mandamentos constitucionais e pelos compromissos assumidos por alguns partidos políticos, várias experiências foram implementadas visando à inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas, principalmente nas políticas sociais (SOUZA, 2006, p.16).

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é uma das políticas de financiamento da União e um programa do MEC de descentralização de recursos financeiros federais voltados para o atendimento do ensino fundamental regular que surgiu em 1995, durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso, como uma política de descentralização com o objetivo de propiciar assistência financeira em caráter suplementar às escolas públicas educação básica, em âmbito estadual, municipal, federal e às escolas privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos, desde que as mesmas estejam registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras de atendimento direto e gratuito ao público. (BRASIL, 1995, p. 11).

O PDDE foi criado em 1995 e firmou-se como uma política de descentralização dos recursos da educação, sendo o primeiro programa de transferência de recursos financeiros da União diretamente para as escolas públicas. (MASSAFIOLI, 2015).

A princípio o programa era denominado como Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) o que posteriormente foi alterado, passando a chamar-se Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) por força da Medida Provisória do Governo Federal (n. 1.784, de 14 de dezembro de 1998), conforme descrito:

Art. 8º Fica instituído, no âmbito do FNDE, o Programa Dinheiro Direto na Escola, com o objetivo de prestar assistência financeira às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas.

Seu objetivo é propiciar assistência financeira, com cunho suplementar, especificamente às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas,

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) implementado em 1998, reúne várias ações que visam a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica (MAFASSIOLI, 2015) e se estabeleceu como uma política de financiamento do governo federal, tem em sua constituição o princípio da gestão democrática sobre a gestão dos recursos realizadas pelas Unidades Executoras (UEXs) compostas pelos conselhos Escolares (MEC, 2006).



O programa visa à descentralização do capital financeiro, objetivando a democratização das decisões agregando autonomia de gestão financeira e propiciando uma maior participação da comunidade escolar na administração dos recursos financeiros transferidos a escola pública pelo FNDE, ocasionado certa desburocratização da gestão desses recursos.

3.1 Participação no Contexto do PDDE

As escolas da atualidade enfrentam grandes desafios, entre eles está a necessidade de desenvolver no seu ambiente a construção do convívio participativo e, nesse espaço que veicula ensino e aprendizagem, é imprescindível o fortalecimento da ação coletiva, sendo através dos Conselhos escolares, a possível construção de uma escola de qualidade e democrática. Para que acompanhar a perspectiva participativa é importante quebrar paradigmas e redirecionar o olhar, visando a implantação e efetivação de um sistema democrático dentro da gestão escolar.

A gestão democrática é um princípio constitucional fortalecido pela LDBEN (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei n. 9394/96 de 20 de dezembro de 1996) conhecida como Lei Darcy Ribeiro e determina que a prática [...] dos seus gestores associados a uma visão de educação emancipadora. Ela exige um gestor capaz de identificar e implementar espaços de aprendizagem compatíveis com uma educação participativa, certificando a construção de escolas solidárias, democráticas e competentes. (BRASIL, 1996)

A gestão democrática do ensino público no Brasil está estabelecida na legislação brasileira, através da Constituição Federal de 1988, mais especificamente no seu artigo 206, Inciso VI. Por seu turno, a Lei de Diretrizes da Educação - LDB, em seu Art. 3º, Inciso VIII, acrescenta como princípio norteador a “gestão democrática do ensino público, na forma de Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1988, p. 95).

Segundo a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDBEN) a gestão democrática é definida através do Art. 14 como:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico das escolas; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996, p. 20)

A LDB abrange de certa forma o conceito de gestão democrática citada na Constituição Federal, pois define alguns mecanismos de exercício dessa democracia, tendo como princípios a autonomia e participação das comunidades escolares e locais nas decisões educacionais, como a obrigatoriedade da existência dos Conselhos/Colegiados Escolares na elaboração do Projeto

Político Pedagógico e na gestão de recursos financeiros levando em consideração os princípios da democracia e da participação.

Dentre os documentos que estabelecem a gestão democrática do ensino público está o Plano Nacional de Educação – PNE, Lei 10.172 de 2001, que seguindo o princípio Constitucional e da LDB, define entre seus objetivos:

[...] a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 2005, p. 10).



Cabe aos dirigentes da escola, pais professores, pais e comunidade escolar o papel de assumir a construção do ambiente escolar através do Projeto Político Pedagógico (PPP), para que cumpram as funções que lhe são atribuídas através da criação de meios de participação. De Oliveira; Libâneo; Toschi (2012, p. 451) ensinam que:

O conceito de participação fundamenta-se no princípio da autonomia, que significa a capacidade das pessoas e dos grupos para a livre determinação de si próprios, isto é, para a condução própria da vida. Como a autonomia se opõe às formas autoritárias de tomada de decisão, sua realização concreta nas instituições dá-se pela participação na livre escolha de objetivos e processos de trabalho e na construção conjunta do ambiente de trabalho.

4. METODOLOGIA

Este estudo pode ser caracterizado como uma pesquisa de caráter qualitativo, desenvolvido por levantamento bibliográfico, revisão da literatura. Os dados foram coletados por meio de documentos de fontes primárias e secundárias, cujo detalhamento se dará em seguida.

4.1 Procedimentos Metodológicos

Para realização da pesquisa foram adotados procedimentos que serão especificados neste momento:

4.1.1 Levantamento Bibliográfico

Foi realizada a pesquisa bibliográfica com buscas em bases de textos (Anpad, SPELL, Capes e Scielo) e Revistas da área de educação dos últimos 5 anos, porém por tratar-se de um programa que completou 20 anos, artigos, livros, referências da legislação educacional e civil, considerados essenciais as pesquisas, de anos anteriores, foram integradas ao estudo.

4.1.2 Análise Documental- - Constituição do Corpus da pesquisa

A luz do referencial teórico, os documentos institucionais e os dados empíricos foram analisados e promoveram a compreensão do processo de avaliação da política educacional. Dentre os documentos analisados encontram-se: Projeto Político Pedagógico da Escola, Documentos legais relativos a constituição do Conselho Escolar e alterações posteriores, os compêndios legais e os manuais que tratam do tema e fazem parte do acervo do FNDE, as atas de reuniões do Conselho Escolar e relatórios estatísticos constantes do site do FNDE. Considerando o objeto da investigação, registramos que o levantamento foi realizado nos marcos de um recorte cronológico no período de 2010 a 2017.

4.1.3 Entrevista

Para coleta dos dados também foi elaborado um roteiro de entrevista, formado por perguntas discursivas pré-definidas, para identificar como os gestores percebem a avaliação participativa como fator de sucesso para a continuidade do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) face ao aumento progressivo da suspensão de liberações de recursos pelo órgão regulador do programa para as escolas pesquisadas.

4.2 Lócus de Pesquisa:

Esta pesquisa identificou 03 (três) escolas públicas situadas em Belém, Estado do Pará no âmbito do Programa “Dinheiro Direto na Escola – PDDE”, que é o programa objeto de estudo dessa pesquisa.

O critério de seleção das escolas foi determinado com a escolha de 3 escolas de tamanhos pequeno, médio e grande que apresentam problemas na liberação dos recursos recebidos do Programa “Dinheiro Direto na Escola – PDDE”.

Quadro 1 – Escolas Participantes

ESCOLAS	PORTE	QUANT. DE ALUNOS
ESCOLA ESTADUAL BRIGADEIRO FONTENELLE – Ens. FUNDAMENTAL E MEDIO. EJA. ED. ESPECIAL	GRANDE	1.585
ESCOLA MARIO BARBOSA – Ens. FUNDAMENTAL E EJA	MÉDIO	763
ESCOLA ESTADUAL MORADORES DA TERRA FIRME - Ens. FUNDAMENTAL	PEQUENO	372

Fonte: Elaborado pelas autoras.

4.3 Análise dos dados

Inicialmente as respostas das entrevistas foram lidas e organizadas, definidas as categorias de acordo com a relevância das informações de interesse desta pesquisa. A partir da sistematização organizaram-se os conteúdos para análise.

Para interpretação dos dados utilizou-se a análise de conteúdo, pois, para Bauer (2015, p.203) “a análise do conteúdo é uma construção social. Como qualquer construção viável, ela leva em consideração alguma realidade, neste caso o corpus de texto, e ela deve ser julgada pelo seu resultado”

5. RESULTADOS

Divide-se o resultado deste estudo na exposição sobre a avaliação participativa como processo emancipatório do ciclo do Programa e a análise dos dados e falas dos gestores sobre o processo de execução do programa em Escolas de Belém, Pa, expostos nas subseções a seguir.

5.1 - Avaliação Participativa

A avaliação participativa é uma modalidade que busca a participação efetiva dos sujeitos-beneficiários implicados na política pública, com vistas a aferir a validade, a relevância e a efetividade social à intervenção pública (SANTOS; AZEVEDO; MARCELINO, 2017, p. 6).

Avaliação participativa: é um processo de qualificação sistemática em função dos critérios previamente estabelecidos. Nesta avaliação sistemática, a intervenção dos próprios participantes é conveniente. A avaliação permite identificar erros, redefinindo planos e readaptando as etapas do processo. Ela se torna, assim, um elemento pedagógico, dando a oportunidade aos participantes de exercer a autocrítica, qualificar as implicações dentro do processo e pensá-lo a partir de critérios gerais (TENÓRIO, VILLEL, DIAS, GURJÃO, PORTO, VIANA.2008, p. 13)

Apesar do consenso teórico sobre sua importância para os rumos de uma política pública e para a mudança social almejada pelo grupo social responsável por sua demanda, a participação dos sujeitos-beneficiários é quase inexistente e pouco relatada nas pesquisas avaliativas (SANTOS; AZEVEDO; MARCELINO, 2017, p.2).

A participação social tem interface com todos os aspectos e momentos de implantação de um determinado programa, desdobrando-se necessariamente em estudos sobre o antes, o durante e o depois da execução do programa, portanto programas e projetos com participação social levam a melhores resultados. (DA SILVA; DO VALE; ALBUQUERQUE, 2011, p.2)

O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa (COSTA; CASTANHAR, 1999, p. 5).

Como parte do ciclo da política, a avaliação participativa está associada à necessidade de que o planejamento da política, podendo ser compreendido como as etapas ou fases que precedem a avaliação (ou seja, a agenda, a formulação e a implementação), requer obviamente um processo participativo, o que ainda é um desafio no contexto das políticas públicas – nomeadamente aquelas decorrentes do setor público.

Dentre as razões expostas de que a participação é um elemento fundamental na construção e avaliação de uma política pública consideramos que a avaliação participativa deve ser aplicada durante todo o processo do programa PDDE.

No escopo da análise de políticas públicas, a avaliação participativa, se enquadraria na modalidade da *policy network*, o que implica nas interações de diferentes grupos e instituições de distintas esferas e segmentos sociais, distribuindo papéis organizacionais, suscitando a confiança, integração e interação no ciclo entre os decisores, implementadores e sujeitos-beneficiários das políticas (SANTOS; AZEVEDO; MARCELINO, 2017, p.7).

Quadro 2 – Procedimentos para avaliação participativa

ENVOLVER OS SUJEITOS-BENEFICIÁRIOS NO CICLO DA POLÍTICA	DIVULGAR A INFORMAÇÃO	CONTEXTUALIZAÇÃO	CONSTRUÇÃO COLETIVA DOS INDICADORES E INSTRUMENTOS	PROCESSOS DEMOCRÁTICOS DE PRODUÇÃO DOS RELATÓRIOS	POSTURAS PARA UMA AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA
Fundamento para avaliação participativa e o princípio para a construção de uma cultura de avaliação e de responsabilização social no ciclo da política. Avaliação rigorosa. Relevância e utilidade.	Acessibilidade e compartilhamento das informações concernentes a política.	Exposição das problemáticas que envolvem a política. Análise dos fatores externos que podem incidir sobre a política pública avaliada. Descrição detalhada da política avaliada, suas ações e propósitos.	Construção dos indicadores pelos atores envolvidos com indicação dos instrumentos adequados.	Apresentação dos relatórios aos sujeitos antes da publicação.	Esforço dialógico. Respeito a cultura dos sujeitos. Compreensão da não neutralidade da avaliação.

Fonte: Santos; Azevedo; Marcelino (2017, p.469 a 472). Elaborado pelas autoras.

Santos; Azevedo; Marcelino (2017, p.469 a 472) propõem procedimentos na perspectiva emancipatória para uma avaliação participativa. Nesse contexto a avaliação participativa

apresenta como eixo metodológico a participação dos sujeitos-beneficiários envolvidos no ciclo da política inovando quanto as práticas avaliativas.

5.2 O PDDE no Estado do Pará e Avaliação Participativa em Escolas

Estudos preliminares sobre dados capturados no site do FNDE indicam elevado decréscimo nos valores destinados a Belém do Pará, sem registros da intervenção estatal para que a política continue seu curso e garanta o atendimento das necessidades das escolas atendidas pelo PDDE.

Tabela 1 – Evolução dos recursos do PDDE no Estado do Pará, por esfera pública, 2010 a 2017.

ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Esfera	Valor Total	Valor Total	Valor Total	Valor Total				
<u>PARTICULAR</u>	<u>4.768.747,30</u>	<u>3.011.208,71</u>	<u>4.394.695,00</u>	<u>3.368.520,00</u>	<u>1.492.305,62</u>	<u>901.753,98</u>	<u>642.990,00</u>	<u>1.524.260,00</u>
<u>MUNICIPAL</u>	<u>2.082,00</u>	<u>2.855,70</u>	-	<u>2.600,00</u>	<u>2.590,00</u>	<u>11.530,00</u>	<u>8.900,00</u>	<u>4.160,00</u>
<u>ESTADUAL</u>	<u>93.608,70</u>	<u>80.230,50</u>	<u>74.450,70</u>	<u>92.040,00</u>	<u>33.950,00</u>	<u>33.950,00</u>	<u>34.140,00</u>	<u>27.680,00</u>
RECURSOS RECEBIDOS BELÉM	4.864.438,00	3.094.294,91	4.469.145,70	3.463.160,00	1.528.845,62	947.233,98	686.030,00	1.556.100,00
% EM RELAÇÃO A 2010		57,21	8,84	40,46	218,18	413,54	609,07	212,60

Fonte: FNDE (2011 a 2018)

Devido a importância do PDDE como auxílio financeiro para as escolas estabelecidas na Capital do Pará, os números revelam uma redução acentuada na liberação de recursos o que pode impactar diretamente nos programas projetados pela escola. A descontinuidade e paralização do programa são as causas principais de falhas de implementação de uma política (SECCHI, 2010; SOUZA, 2006).

Nesse cenário a avaliação participativa pode contribuir significativamente para uma mudança de comportamento na avaliação desse programa com efetiva participação de todos alcançados pela política.

Analisando a fala dos componentes dos Conselhos oferecidas em nossos encontros destacamos que ficou evidente que a maior preocupação dos conselheiros é com a área pedagógica, 100% dos entrevistados afirmam, por exemplo, que não existe gestão contábil ou planejamento sobre os gastos no planejamento da Escola, como o Projeto Político Pedagógico (PPP), visto que os conselheiros indicaram que a área financeira não costuma fazer parte do das Escolas.

Dentre as dificuldades para a consolidação da participação do Conselho no processo decisório da Escola, a primeira delas está na implementação do Conselho Escolar, dentre as respostas destaca-se:

- 1º participante: “É difícil um professor com espontaneidade para Assumir”.
5º participante: “Há dificuldade para organização do Conselho”.

7º participante: "Forma o conselho com pessoas que não querem participar".

Essa dificuldade encontrada em algumas escolas Paraenses também é encontrada em outros locais, como registra SILVA (2015, p. 21):

Outro problema enfrentado por estes órgãos, e conseqüentemente pelas escolas, é que após a escolha de seus membros torna-se dificultoso reuni-los em número considerável. Se, como vimos anteriormente, o preenchimento das vagas dessas entidades já é difícil, maiores ainda são as dificuldades para que os representantes eleitos compareçam às reuniões. Conta-se, via de regra, com a participação de alguns deles, geralmente os responsáveis por funções estratégicas da entidade, como, por exemplo, o diretor executivo e o diretor financeiro.

Outro ponto destacado na sistematização das respostas, está a questão da *ausência de carga horária e disponibilidade dos pais para cumprimento das obrigações dos conselhos*

4º participante: Uma dificuldade é a não contemplação de carga horária para o Professor que compõe o Conselho"

15º participante: "A ausência de carga horária impede alguns professores de assumir"

6º participante: "As pessoas têm sua própria vida, isso mexe com a estrutura do Conselho e alguns membros se afastam"

Nesse sentido SILVA (2015, p. 28): registra problemas semelhantes em sua pesquisa:

Cada qual parece preocupar-se apenas com seus problemas pessoais, sem a lembrança de que o mais importante é o interesse coletivo. O interesse coletivo, quando conquistado pelo grupo, poderá, também, contemplar os interesses pessoais. É também importante que reconheçamos as dificuldades enfrentadas pelo segmento dos pais em participar dessas reuniões, originadas por vários motivos. Dentre eles, apontamos dois: 1) a falta de tempo, resultado, às vezes, da longa jornada de trabalho; e 2) a incompreensão, de muitos deles, dos assuntos tratados nas mesmas.

O quarto destaque, apresentado na sistematização das entrevistas se coloca em relação as *exigências no cumprimento de obrigações financeiras e tributárias*, sobre os quais destacamos os seguintes excertos:

1º participante: "Conciliação bancária e da documentação em geral".

2º participante: "A maior dificuldade é a documentação. A dinâmica da prestação de contas é diferente da rotina das escolas".

3º participante: "Nosso problema é interno. As pessoas que integram o Conselho não possuem qualificação na área contábil, e esse conhecimento é exigido no ato de prestar contas".

Sobre esta questão, acrescentamos os apontamentos de Silva (2015, p. 11):

A chegada desses recursos às escolas, por um lado, facilitou o trabalho dos gestores na administração da escola, inclusive na promoção de melhorias das questões pedagógicas. Por outro lado, ampliou as responsabilidades na gestão financeira. Essa nova função envolve o levantamento de prioridades, a elaboração de planos financeiros, a pesquisa de orçamentos, a compra de materiais, conferência de notas fiscais e do material entregue, o cuidado com a data dos cheques em consonância com a prestação de serviços, a fiscalização da mão de obra, por fim a prestação de contas.

É importante registrar que juntamente com as questões financeiras existem as questões tributárias que quando não cumpridas são transformadas em multas que devem ser pagas sob pena de serem imputadas aos conselheiros futuramente.

Observa-se que há um constante esforço para que as contas sejam regularizadas e as escolas se tornem aptas para receber os recursos quando forem disponibilizados pelo governo federal, porém há questões que ultrapassam o esforço da direção da escola e dos conselheiros, tais



como prestações de contas antigas que não forem regularizadas, atas não registradas junto ao cartório e multas não pagas junto a Receita federal. Esses fatores restringem o esforço da participação pelos interessados em contribuir nos conselhos escolares.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As metodologias de avaliação passam por inovações e refinamentos teóricos pois acompanham de perto as concepções e funções das políticas públicas. Nesse sentido, os esforços de pesquisa na avaliação de políticas apontam para uma maior estruturação e sistematização dos programas. Assim como o movimento da nova administração pública vem sofrendo pressões sobre seu caráter democrático-participativo (ou falta dele), está em aberto o debate sobre novas formas de *accountability* e participação social sobre a avaliação de políticas públicas no contexto democrático brasileiro (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, p.20).

Os estudos mostraram que é possível o exercício da avaliação participativa no âmbito do programa PDDE, porém diante dos relatos registrados é prejudicada, em virtude da dificuldade impostas à participação dos atores envolvidos.

Apesar das décadas de estabelecimento do Programa PDDE e as pesquisas desenvolvidas ao longo desse período, há o desafio de considerar as lacunas da produção na área da avaliação do programa favorecendo a sugestão de novos estudos sobre o tema.

Portanto, na avaliação participativa instaura-se um novo processo avaliativo onde ocorre a aprendizagem social, qualitativa e democrática, das políticas públicas, com possibilidades de participação do processo decisório, do acompanhamento e da avaliação.

REFERÊNCIAS

ARRUDA FILHO, Emílio JM; FARIAS FILHO, Milton C. **Planejamento da pesquisa científica**. São Paulo: Atlas, 2013.

BRASIL, L. D. B. Lei 9394/96. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 2012. Disponível em : http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf. Acesso em: 20 de abril de 2018.

BRASIL. Constituição Federal do Brasil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 abr 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 2009. P. 8. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 16 abr 2018.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: 05 abr. 2018.



BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Cadernos do Programa Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Brasília, 2004, volumes-1 a 5.

BRASIL. Ministério da Educação. Módulo PDDE / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Secretaria de Educação a Distância – 2. ed. Brasília: MEC, FNDE, SEED, 2006. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/formacao.../modulo_pdde_conteudo.pdf>; Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução FNDE/CD nº 63, de 15 de dezembro de 2009. Autoriza destinação de recursos às unidades escolares de ensino médio regular não profissionalizante das redes dos Estados e do Distrito Federal selecionadas para integrarem o Programa Ensino Médio Inovador, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 2009. Seção 1. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000063&seq_ato=000&vlr_ano=2009&sgl_orgao=CD/FNDE/ME>; Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 03, de 04 de março de 1997. Estabelece os critérios e formas de transferências de recurso financeiros às escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual, do Distritos e municipal e às escolas de educação especial mantidas por organização não governamental, sem fins lucrativos, à conta do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - PMDE, em 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 mar. 1997. P. 1.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 abr. 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4386-lu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnden%C2%BA-10,-de-18-de-abril-de-2013>; Acesso em: 5 abr. 2018.

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. **Gestão social: reflexões teóricas e conceituais**. 2011.

CASTRO, Jorge Abraao. **Perspectivas da política social no Brasil** / Instituto de Pesquisa. Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2010.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação nas constituições brasileiras**. STEPHANOU, Maria; BASTOS Maria Helena Camara.(Orgs.) Histórias e memórias da educação no Brasil, v. 3, p. 17-28, 2012.

DA COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.



DA SILVA, Linaldo; DO VALE, Maria Páscoa; ALBURQUERQUE, Terezinha. Avaliação Participativa nas Políticas Públicas. **CARPE DIEM: Revista Cultural e Científica do UNIFACEX**, v. 9, n. 1, 2011.

DE FARIA, Carlos Aurelio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 20, n. 59, 2005.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1986.

LIBÂNEO, José Carlos. OLIVEIRA, João Ferreira de. TOSCHI, Mirza Seabra, 2012. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2012.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. 20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 5.,2015.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de administração pública**. Vol. 46, n. 5 (set./out. 2012), p. 1272-1294, 2012.

SANTOS, Shilton Roque; AZEVEDO, Marcio Adriano; MARCELINO, Fabiana Teixeira. AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA DAS POLÍTICAS COMO PROPOSTA INOVADORA NO SETOR PÚBLICO: delineamentos e procedimentos. **Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar**, v. 3, n. 9, p. 463-475, 2017.

SCHLEGEL, Rogerio. Educação como política pública: por que os retornos políticos merecem ser avaliados. **E-Legis-Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, v. 7, n. 7, p. 7-21, 2011.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Nilson Robson Guedes. A participação da comunidade na gestão escolar:dádiva ou conquista?. **Revista de Educação**, v. 9, n. 9, 2015.

SILVA, Pedro L.; COSTA, Nilson. Avaliação de políticas públicas na América do Sul. Avaliação de Programas Públicos: uma estratégia de Análise. **Congresso Internacional da CLAD**, V, 2000, San Domingo, Republica Dominicana. Disponível em: Acesso em jul18

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v.8, n. 16, p.20-44, jul/dez. 2006.

TENÓRIO, Fernando Guilherme et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. **Encontro de Administração Pública e Governança**, v. 3, 2008.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.