

7.08.02 - Educação / Administração Educacional.

O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE) COMO OBJETO DE PESQUISA: UM QUADRO SINÓTICO DO PERÍODO DE 1995 A 2020.

Rafael de F. Ferreira^{1*}, José Lucas B. dos Santos², Emília Maria T. Prestes³, Ítalo Fittipaldi⁴

1. Doutorando em Educação/UFPB; Bolsista do Eixo Avaliação do CECAMPE/NE
2. Estudante de Pedagogia/UFPB; Voluntário do Eixo Avaliação do CECAMPE/NE
3. Departamento de Habilitações Pedagógicas/UFPB - Pesquisadora do CECAMPE/NE
4. Departamento de Ciências Sociais/UFPB; Coord. do Eixo Avaliação do CECAMPE/NE - Orientador

Resumo

O projeto intitulado: “O fortalecimento do Programa Dinheiro Direto na Escola na Região Nordeste como estratégia para a gestão democrática e para a qualidade da educação” busca desenvolver produtos que mensurem os resultados da ação pública, fomentada nas políticas de financiamento com ênfase na gestão descentralizada. Inicialmente, realizou-se um levantamento de estudos produzidos no acervo da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Adotou-se como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica. Catalogamos dissertações e teses que analisam o PDDE enquanto instrumentação das políticas macro e micro, que concebem a escola como um tipo de organização, pautado por concepções administrativas, com ênfase no gerencialismo. Com base em Frey (2000), Souza (2006) e O'Donnell (2010), o trabalho evidencia que o gestor escolar adquiriu status de um administrador de empresa e que os recursos possibilitaram a constituição de um accountability educacional

Palavras-chave: Programa Dinheiro Direto na Escola; Gestão Educacional; Financiamento.

Apoio financeiro: Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais – CECAMPE, da região Nordeste.

Introdução

O surgimento do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é resultado do processo histórico que constituiu o financiamento da Educação Pública brasileira. Morais (1989), ao esboçar um desenho do cenário educacional do Brasil nos séculos XIX e XX explica que, por causa da estrutura social fundada na colonização e que mantém a sua base até hoje, por ciclos diferentes de submissões, a história da educação é de uma vasta precariedade, que atinge diretamente as camadas mais pobres. Não sem motivos, o financiamento da Educação Pública passou por várias oscilações, buscando se adequar às tendências mundiais da organização econômica. Kang (2011, p. 574) ressalta que “embora tenham ocorrido avanços na educação, esse progresso foi insuficiente durante o período 1930-1964 para tirar o Brasil da situação de atraso frente a outros países, incluindo os vizinhos latino-americanos”. Basta evidenciar, por exemplo, que, em 1934, apenas os primeiros quatro anos do Ensino Fundamental eram gratuitos e obrigatórios. Com a instauração da ditadura, em 1964, o país teve duas grandes reformas educacionais: “a do Ensino Superior (1968) e a do Ensino Básico (1971), que passaria a chamar-se de 1º e de 2º graus, consagrando a tendência tecnicista e burocrática na educação” (GADOTTI, 1997, p. 03).

Apesar do clima na década de 1980 ter sido considerado favorável, principalmente pelo processo de redemocratização, de modo geral, foi frustrante. “Na década de 1990, com a ascensão dos governos ditos neoliberais, em consequência do denominado Consenso de Washington, promoveram-se, nos diversos países, reformas educativas caracterizadas, segundo os analistas, pelo neoconservadorismo” (SAVIANI, 2019, p. 423). Os fatores que levaram a isso foram: “as mudanças societárias do estágio da acumulação flexível ou da mundialização financeira capitalista” (RODRIGUES, 2015, p. 129).

A partir desse cenário histórico, o estudo evidencia o levantamento de pesquisas produzidas sobre o programa. Nesse sentido, a própria perspectiva histórica da Educação Pública e de seu financiamento justifica a relevância de compreender como a ação pública pelos seus instrumentos se apresenta enquanto ferramenta preponderante nas avaliações e análises de políticas públicas voltadas para educação.

Metodologia

Com o objetivo de mapear as pesquisas já realizadas sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola, desenvolveu-se um levantamento na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). O estudo exploratório, na visão de Gil (2002, p.62-63), apresenta algumas vantagens por ser “fonte rica e estável de dados”: não implica altos custos, não exige contato com os sujeitos da pesquisa e possibilita uma leitura aprofundada das fontes.

Sobre a revisão bibliográfica, Marconi e Lakatos (2012, p. 44), ressaltam que “sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto [...]”. Nesse sentido, o levantamento bibliográfico pode ser considerado a primeira etapa para toda a pesquisa científica, e para o nosso estudo, as teses e dissertações que discutem a temática em questão foram essenciais para a apropriação das

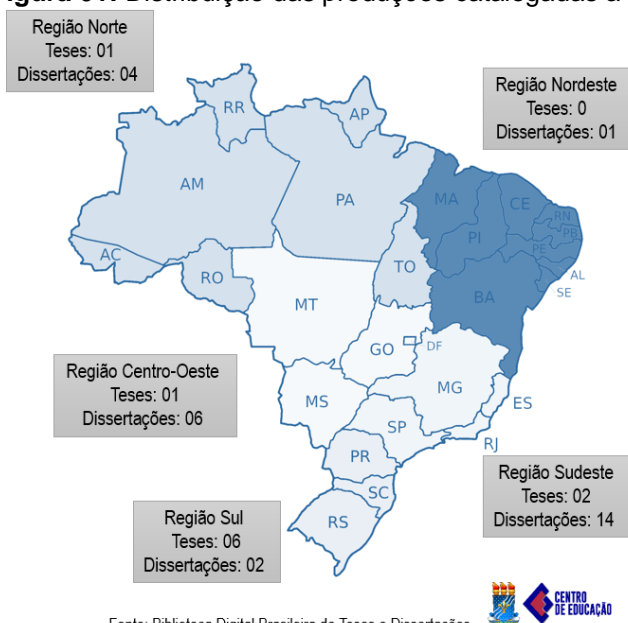
noções que possibilitam avaliar a política de financiamento da educação, em específico, a do PDDE, que fomenta a “assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para a manutenção e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com consequente elevação do desempenho escolar [...] fortalecer a participação social e a autogestão” (Portal do FNDE).

O procedimento adotado para tal levantamento foi utilizar a opção “assunto” (Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE) e o recorte temporal de “1995 a 2021”. Na busca, surgiram dezessete teses, sendo apenas dez teses relacionadas ao assunto. No resultado em torno das dissertações, contabilizaram-se cinquenta e seis produções. Destas, apenas vinte e sete se relacionavam ao tema. Para realizar essa verificação, adotou-se como procedimento a leitura dos resumos de cada trabalho. Verificou-se um número incipiente de pesquisas produzidas sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola.

Feita essa primeira triagem, a etapa seguinte buscou produzir quadros sínteses para coletar informações sobre os trabalhos produzidos. Os quadros possibilitaram construir uma análise inicial dos conteúdos que foram elencados na construção dos estudos científicos.

Foi produzida uma figura com o mapa do Brasil, para ilustrar a distribuição dos trabalhos a partir do local da publicação. A figura 01 possibilita identificar através das regiões brasileiras o acúmulo de produções científicas sobre o tema e nos permite visualizar o quanto é necessário refletir sobre o financiamento da educação nas esferas municipais, estaduais e regionais.

Figura 01: Distribuição das produções catalogadas a partir do local da publicação



Fonte: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

Fonte: Ferreira (2021)

A figura 01 evidencia que 52% das dissertações foram produzidas na região Sudeste, 22,2% na região Centro-Oeste e 14,8% na região Norte. A região Sul e Nordeste possuem os índices mais baixos das produções de dissertações. Em relação à produção de teses, nota-se que o Sul foi a região que mais devolveu pesquisas em torno do PDDE, concentrando 60% dos estudos.

Resultados e Discussão

O levantamento mostrou um cenário preocupante no que diz respeito à produção de trabalhos na Região Nordeste, considerando que nenhuma tese foi encontrada na BDTD. Nesse sentido, observa-se, que a ausência de estudos sobre o programa, que se tornou um dos principais instrumentos da ação pública para descentralizar os recursos financeiros à educação, dificulta o desenvolvimento da avaliação das políticas educacionais de financiamento.

Essa política faz parte das ações públicas instrumentadas pelo Estado. Nesse sentido, compreende-se que o estado é uma instituição multifacetada, um produto histórico composto por conjuntos de instituições e de relações sociais que controlam o território e os habitantes que esse conjunto delimita (O'DONNELL, 2010).

Em razão disso, O' Donnell (2010) caracteriza o estado em cinco importantes dimensões. A primeira é um conjunto de burocracias que possuem responsabilidades atribuídas legalmente para a proteção do bem comum. A segunda se insere na percepção do estado como um sistema legal, uma trama de regras que permeiam e codeterminam inúmeras relações. A terceira é o estado como foco de identidade coletiva, ou seja, um estado para o povo, ou para a cidadania. A quarta dimensão é a filtragem do estado que tenta regular o grau de abertura e fechamento dos diversos espaços e fronteiras, e, a quinta e última dimensão está ligada à organização do estado.

Identificar e inferir estas dimensões se torna relevante para analisar o desenvolvimento das políticas públicas, pois a partir das dinâmicas constituídas pelos arranjos institucionais, tem-se a possibilidade de obter uma análise racional do processo democrático contemporâneo. Por isso, a definição de democracia abordada

nesse estudo parte da concepção de Mainwaring *et al.* (2001, p. 645-46) que afirmam ser: “a democracia é um regime político: (a) que promove eleições competitivas livres e limpas para o Legislativo e o Executivo; (b) que pressupõe uma cidadania adulta abrangente; (c) que protege as liberdades civis e os direitos políticos; (d) no qual os governos eleitos de fato governam e os militares estão sob controle civil”.

Nesse contexto, fica claro que a análise de políticas públicas é um meio de estabelecer um entendimento entre o ciclo político e a dinâmica temporal dos diversos processos transicionais de caráter dinâmico (FREY, 2000).

A *policy analysis* colabora na discussão teórica e metodológica acerca das análises de políticas públicas e, no Brasil, Frey (2000) explica que esta prática deve levar em consideração o “contexto político-administrativo, as instituições democráticas frágeis e a coexistência de comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais” (2000, p. 213).

A partir desta breve síntese teórico-metodológica, nota-se que as produções selecionadas evidenciam que o gestor escolar adquiriu *status* de um administrador de empresa e que os recursos possibilitaram, em muitas escolas, a constituição de um *accountability educacional*.

Conclusões

Os primeiros resultados obtidos, a partir dos procedimentos mencionados anteriormente, mostram que os estudos se concentraram em investigar a gestão dos recursos do PDDE nas escolas e a performance do gestor em administrar esses recursos. Essas são temáticas que vem ganhando notoriedade no campo acadêmico, mas, acima de tudo, nas ações governamentais, considerando que, nas últimas duas décadas do século XXI, a intensificação do neoliberalismo nas políticas de Estado provocou a difusão da perspectiva gerencialista nas escolas, exigindo dos gestores uma formação adequada.

Nesse sentido, observa-se um movimento científico embrionário, no âmbito educacional, que é de compreender as dimensões da gestão e da qualidade de ensino que circulam nas relações escolares a partir da descentralização dos recursos financeiros para a educação. No entanto, não há explicitamente discussões sobre o quantitativo do recurso que é destinado para a política de descentralização e até que ponto os recursos conseguem promover mudanças estruturais e significativas nas escolas.

A perspectiva gerencialista colocou os gestores escolares em uma nova condição para atender as demandas que alinham a educação ao mercado de trabalho. Isso ocorre porque a gestão dos recursos públicos que chegam à unidade escolar deve, na ótica empresarial, ser otimizada e garantir a qualidade do ensino. A escola é caracterizada, nessa dimensão, como um tipo de organização que tem sua performance influenciada pela relação com o ambiente externo (sociedade, Estado e organizações) e ambiente interno (relações sociais formais e informais racionalmente operacionalizadas para resultados) (GOMES, 2014).

Gomes (2014) explica que, ao considerar a escola um tipo de organização, empregam-se concepções administrativas, com ênfase no gerencialismo, dando ao gestor *status* de um administrador de empresa que, ao exercer sua função de diretor, de maneira autocrática, democrática ou *laissez-faire* (ou não), agindo burocrático ou carismaticamente (ou não), precisa gerar *accountability educacional* em nome de alguns princípios que regem a gestão pública, como: legalidade, transparência, impessoalidade e publicidade.

Nesse contexto, a qualidade de ensino, que é medida pelas avaliações externas, está fortemente vinculada com a eficiência dos recursos financeiros empregados no ambiente escolar. Em virtude dessa condição, o gestor escolar passa a ser o principal gerenciador das ações que irão autodeterminar se sua gestão foi de baixa ou alta produtividade.

Observar a ação pública através da sua instrumentação nos viabiliza entender as relações contraditórias que atravessam as políticas de financiamento da Educação Pública no Brasil. Os gestores escolares tem suas relações de trabalho marcadas pela ambivalência da profissionalização e proletarização dos processos de burocratização e de administração que intensificam a perspectiva gerencialista nas políticas educacionais. Nesse contexto, a política de financiamento já prevista em instrumentos de lei, ganhou força de disputa com a Lei de nº 9.394/96, que se configurou como procedimento político-técnico de resolução de problemas por meio de instrumento. No entanto, na perspectiva de Lascoumes e Galès (2012), não é adequado pensar a formulação da lei como instrumento em si. Isso, porque, os instrumentos programados não são apenas técnica, eles produzem efeitos específicos oriundos das relações de disputas que são travadas nas ações públicas.

Esses apontamentos contribuem para esboçar as primeiras avaliações ou parte do repertório que constituirá análises mais profundas sobre as produções acadêmicas em torno do PDDE.

Referências bibliográficas

FREY, K. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21, jun. 2000.

GADOTTI, M. **Educação brasileira contemporânea: desafios do ensino básico**. Centro de Referência Paulo Freire. 1997. Disponível em: <http://acervo.paulofreire.org:8080/xmlui/bitstream/handle/7891/3393/FPF_PTPF_01_0416.pdf> Acesso em: 15 jun. 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, A. de C. C. A Gestão na escola. Gestão Administrativa e financeira na escola pública: um estudo em escolas municipais de Rondônia no período 2005-2013. **Relatório de Pós-Doutorado em Educação**, UFPR, Curitiba, 2014. p.37-63. Disponível em: <http://www.ppge.ufpr.br/teses/PosDocAngelaCastro.pdf> Acesso em: 10/11/2021.

KANG, T. H. Descentralização e financiamento da educação brasileira: uma análise comparativa, 1930-1964. **Estudos Econômicos (São Paulo) [online]**. 2011, v. 41, n. 3 p. 573-598. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612011000300004>. Epub 19 Out 2011. ISSN 1980-5357. Acesso em: 06/08/2021.

LASCOUMES, P. & LE GALES, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**. v.9, n.18, jul/dez. 2012.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 8. ed. São Paulo: Atlas: 2012.

MORAIS, R de. **Cultura Brasileira e Educação**: Estudo histórico. Campinas: Papyrus, 1989.

O'DONNELL, G. **Democracia, Agência e Estado**. Paz e Terra. Rio de Janeiro. 2010.

RODRIGUES, M. M. Neoprodutivismo e amesquinamento da formação docente. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 15, n. 65, p. 128–140, 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8642701>. Acesso em: 10 ago. 2021.

SAVIANI, D. Ciência e educação na sociedade contemporânea: desafios a partir da pedagogia histórico-crítica. *In*: SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia Histórico-crítica, quadragésimo ano**: novas aproximações. Campinas: Autores Associados, p. 45-64, 2019.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias** [online]. 2006, n. 16, pp. 20-45. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 20 set. 2021.