

Painel de dados do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em âmbito nacional: propostas para o monitoramento do PDDE

Mariana Peleje Viana

Prefeitura Municipal de Florianópolis, Florianópolis/SC – Brasil

Lisiane Priscila Roldão Selau

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre/RS – Brasil

Resumo

O trabalho¹ apresenta o processo de construção de um Painel de dados e indicadores intitulado *Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e a gestão financeira escolar no Brasil*, trazendo dados de enquête nacional realizada com 1.744 sujeitos representantes de escolas de todos os entes federados. A discussão apresenta aspectos teórico-metodológicos que indicam propostas para o monitoramento e (re)construção de indicadores do PDDE, com foco específico no Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE).

Palavras-chave: **PDDE. Gestão Financeira Escolar. IdeGES. Painel. Monitoramento de políticas educacionais.**

Data panel of the Direct Money to School Program (PDDE) at national level: proposals for monitoring PDDE

Abstract

The paper presents the process of building a data panel and indicators called “Direct Money to School Program (PDDE) and school financial management in Brazil”, bringing data from a national survey carried out with 1,744 subjects from schools from all federated entities. The discussion presents theoretical-methodological aspects that indicate proposals for monitoring and (re)constructing PDDE indicators, with a specific focus on the PDDE's Decentralized Management Performance Index (IdeGES-PDDE).

Keywords: **PDDE. School Financial Management. IDGES. Panel. Education policy monitoring.**

Panel de datos del Programa Dinero Directo en la Escuela (PDDE) a nivel nacional: propuestas de monitoreo del PDDE

Resumen

El trabajo presenta el proceso de construcción de un Panel de datos e indicadores titulado *Programa Dinero Directo en la Escuela (PDDE) y la gestión financiera escolar en Brasil*, aportando datos de una encuesta nacional realizada con 1.744 sujetos representantes de escuelas de todas las entidades federativas. La discusión presenta aspectos teórico-metodológicos que indican propuestas para el monitoreo y (re)construcción de indicadores del PDDE, con un enfoque específico en el Índice de Desempeño de la Gestión Descentralizada del PDDE (IdeGES-PDDE).

Palabras clave: **PDDE. Gestión Financiera Escolar. IdeGES. Panel. Monitoreo de políticas educativas.**

¹ Instituição financiadora: Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FAURGS).

Introdução

O objeto deste trabalho é a descentralização de recursos financeiros transferidos pelo governo federal diretamente para escolas das redes públicas de ensino (e privadas de educação especial) do Brasil, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995. Os objetivos do PDDE são, em suma, três: 1 - oferecer assistência financeira para as escolas públicas, focando a melhoria de suas infraestruturas física e didática; 2 - reforçar a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e pedagógico; e 3 - elevar os índices de desempenho da educação básica.

Os repasses financeiros do PDDE são anuais e calculados conforme um valor fixo, por tipo de escola (pública: da educação básica, especial e bilíngue de surdos, urbana ou rural, com Unidade Executora; ou privada: de educação especial e bilíngue de surdos), além de um valor per capita que varia conforme o número de alunos registrados no Censo Escolar do ano anterior e fatores de ponderação conforme Resolução nº 06, de 27 de junho de 2022 (Brasil. CD/FNDE, 2022). À critério de exemplo, uma escola urbana, com UEx, com 500 alunos matriculados na educação básica e 20 alunos da educação especial matriculados em classes comuns do ensino regular, receberia R\$ 11.750,00, ou seja, cerca de R\$ 22,60 por aluno/ano, para gastos em materiais e serviços conforme a legislação do programa (Brasil, 2009).

O objetivo do presente trabalho é apresentar o processo de construção de um painel de dados e indicadores do PDDE, chamado “PDDE e a gestão financeira escolar no Brasil”, baseado em uma enquete nacional (Viana, 2020), respondida por 1.744 representantes de escolas de cada unidade federativa do país.

O trabalho está dividido em cinco subtítulos. Primeiramente, é feita uma apresentação dos principais aspectos teóricos que nortearam a construção do Painel, sobre indicadores de monitoramento e avaliação de políticas públicas educacionais. O segundo subtítulo discorre sobre o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE), analisando os indicadores que compõem tal índice e propondo uma reflexão sobre a necessidade de (re)construir novos indicadores e índices para o monitoramento do PDDE como uma política pública, que deem conta de analisar o cumprimento de seus objetivos legais. No terceiro subtítulo, comenta-se sobre as questões metodológicas que permearam a construção do referido Painel, apresentado no quarto subtítulo. No quinto subtítulo, trazemos as principais análises decorrentes do Painel, com propostas de novos indicadores para a avaliação e o aperfeiçoamento do PDDE, conforme trabalho realizado pelo Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais da Região Sul (Cecampe-Sul).

Sobre monitoramento e indicadores de políticas públicas

O monitoramento é um processo analítico organicamente articulado ao processo de avaliação de políticas públicas para analisar a eficiência, a eficácia e a efetividade de programas e ações governamentais. O objetivo do monitoramento é subsidiar a gestão pública com informações precisas sobre o desenvolvimento de uma política, a fim de auxiliar na recomendação dos ajustes necessários ao seu planejamento, as suas condições operacionais e à correção de seus rumos (Brasil, 2015, p. 17).

Por meio do monitoramento, gestores, pesquisadores ou outros agentes da sociedade conseguem examinar como a implementação de uma política está sendo realizada, se está atingindo seus objetivos ou se há algum tipo de problema interferindo em seus processos e suas ações.

Uma das principais características dos indicadores é a sua capacidade de síntese, e “é exatamente essa capacidade de simplificar informações relevantes que facilita a comunicação entre os seus diferentes usuários” (Sobral *et al.*, 2011, p. 29). Devido a estas especificidades, podemos considerar que os indicadores são componentes centrais na definição de uma estratégia de monitoramento e de avaliação de políticas (Jannuzzi, 2014).

O monitoramento é um conjunto de procedimentos, interativos e proativos, que acompanham o desenvolvimento de implementação da política, dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política. Para Maria das Graças Rua, o monitoramento de uma política pública é como um instrumento de gestão, cujo intuito é facilitar a consecução dos objetivos pretendidos por tal política (Rua, 2010, p. 36), se concentrando em atividades, processos e produtos, tendo como referência o desenho da política, do programa ou projeto (Rua, 2010, p. 109) – no nosso caso, o desenho do PDDE.

Rua nos ajuda a compreender que monitorar uma política pública requer proceder a um exame contínuo dos insumos, atividades, processos, produtos (preliminares, intermediários e finais) de uma intervenção, com o objetivo de obter mais eficácia, eficiência e, dependendo do alcance do monitoramento, efetividade (Rua, 2010, p. 109).

Há indicadores de diferentes naturezas (educação, saúde, habitação, transporte etc.), classificados por áreas temáticas e dimensões, como por exemplo, os indicadores objetivos (que são indicadores de ocorrências concretas, empíricas, da realidade social, como taxa de desemprego, percentual de casas com acesso à rede de esgoto, etc.) e indicadores subjetivos (que dependem da avaliação dos indivíduos, como uma pesquisa de opinião pública, por exemplo). Januzzi (2002) explica que a mera disponibilização dos dados (seja no formato de banco de dados ou em gráficos e tabelas) não garante a transparência e o acesso a tais informações. Além disso, o indicador social apenas indica, não substitui o conceito que o originou, pois ter dados não significa ter diagnóstico para (re)formular uma política. Por isso, o autor alerta quanto ao mau uso dos dados, que pode envolver, por exemplo, a substituição do uso de um conceito, pelo mero indicador.

Januzzi trata sobre o uso, o mau uso e o abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas, trazendo a reflexão de que há muitos dados “absolutizados” e que os indicadores não devem dar rumo à política, mas ajudar a explicá-la e aprimorá-la.

É necessário qualificar o uso do indicador para formular e ou avaliar uma política, tanto no caso do uso para pesquisa acadêmica, quanto no caso do uso político, compreendendo sobre as variáveis do indicador, seus vieses e encadeamento causal (Jannuzzi, 2002, p. 56), a fim de não realizar uma “mitificação” indevida, ou seja, o uso do indicador sem explicação racional, que omite diversos procedimentos equivocados, por vezes intencionalmente, obscurecendo a realidade mais do que a explicando.

Faria (2005) discorre sobre o caráter restritivo e fortemente limitado da avaliação de políticas quando esta assume como sua maior preocupação a utilização gerencial e instrumental da pesquisa avaliativa, explicando que a literatura que adota um enfoque mais

gerencialista da avaliação “advoga um ideal regulativo que prescreve ao Estado um papel subsidiário, sendo determinantes os estímulos, os incentivos e os constrangimentos oriundos ou espelhados no mercado” (Faria, 2005, p. 106).

Nessa via, é necessária a percepção dos fatores que “[...] obstaculizam uma plena ou mesmo frequente utilização da avaliação para o seu propósito original (melhorar a qualidade das decisões e garantir a maximização da consecução dos objetivos definidos pelas políticas e programas)” (Faria, 2005, p. 102).

Tendo estas questões em mente, a pesquisa optou por realizar uma avaliação participativa (Carvalho, 1998), de forma que a coleta de dados para a avaliação do PDDE não viesse somente de indicadores quantitativos, ligados apenas às adesões ao programa ou à prestação de contas de seus repasses, mas indicadores qualitativos, que envolvessem as visões dos sujeitos da própria escola na avaliação do PDDE.

Carvalho (1998) inclui na avaliação de políticas públicas a análise sobre os valores que os sujeitos envolvidos em uma dada política podem atribuir à avaliação dela, numa perspectiva mais abrangente e complexa, que depende da concepção de avaliação utilizada e o que se pretende com ela. No caso do PDDE, concebe-se que esta política possui em seu núcleo teórico e legal a preocupação com a gestão democrática da escola, a participação, a promoção da autonomia escolar e do controle social, e, por isso, uma avaliação participativa dialoga com o desenho do programa e pode ser utilizada para aprimorar suas ações neste sentido.

Esta perspectiva de avaliação, participativa, reconhece a importância da avaliação para a transparência e o controle social, trazendo uma confiabilidade para a pesquisa quando, por exemplo, o/a pesquisador/a faz uma triangulação entre as opiniões de entrevistados, confrontando-as, a fim de não chegar numa conclusão limitada, não se restringindo aos valores de uma única categoria, mas buscando diferentes fontes, informantes, a fim de garantir maior objetividade.

A avaliação participativa, no entanto, não dispensa o uso de instrumentos considerados mais tradicionais, como questionários, entrevistas, observações, etc., pois o que importa é como os dados serão relacionados e interpretados – sendo esta a metodologia escolhida para levantar os dados empíricos sobre o PDDE, por meio de enquête nacional, enviada aos próprios sujeitos que lidam com a gestão financeira no âmbito de cada unidade escolar.

Outro objetivo da avaliação participativa é o de gerar aprendizagem social, apreensão da totalidade de um programa, além de necessitar da capacidade empática do avaliador-pesquisador – concepções utilizadas durante a pesquisa pré-teste, em entrevistas e grupos focais com diferentes sujeitos da escola, o que embasou a construção dos instrumentos metodológicos que levaram a criação da enquête. Em síntese, esta avaliação busca apreender os múltiplos efeitos e resultados do PDDE, a multicausalidade dos intervenientes na produção de resultados e impactos desta política.

Dialogando com os conceitos dos autores e das autoras citados, utiliza-se os conceitos de indicadores, monitoramento e avaliação participativa de políticas na perspectiva de produção de dados e análises que permitam contribuir para uma avaliação qualitativa do PDDE, e não, simplesmente, mensurá-lo. A avaliação de políticas educacionais deve estar articulada com a produção do conhecimento historicamente acumulado sobre o campo da educação, tendo seus

meios e objetivos condizentes com o projeto de educação cidadã, consensualizado pelo próprio aparato legal que rege as bases e os princípios da educação no Brasil.

Indicadores já existentes sobre o PDDE: repensando o IdeGES

Os departamentos responsáveis pelo monitoramento do PDDE no âmbito do FNDE elaboraram o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE), com o objetivo de coletar, analisar e compartilhar dados e informações para favorecer ações continuadas de monitoramento e controle do desempenho da gestão do PDDE. Mas o que o FNDE entende por “desempenho da gestão” do PDDE?

Segundo material de especificação técnica sobre este índice,

O IdeGES é um instrumento para **mensurar o desempenho da gestão descentralizada do PDDE** em todo território nacional, a fim de viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação, orientar a ação governamental para **melhoria do desempenho** do Programa, **favorecer o exercício do controle social e reconhecer iniciativas exitosas de gestão** (Brasil, 2018, p. 3, grifos nossos).

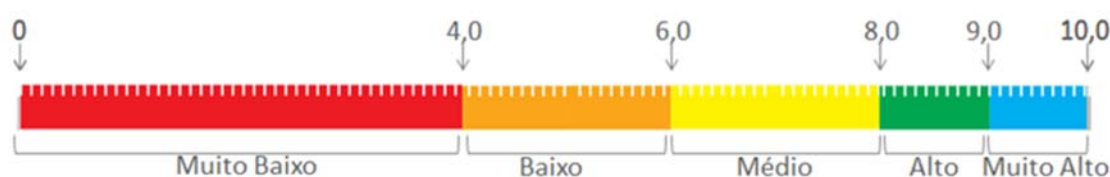
Contudo, a concepção que embasa sua criação é voltada para a “melhoria” do que foi chamado “desempenho de gestão” por parte das UEx, dando visibilidade ao que o FNDE considera como experiências fracassadas ou exitosas em relação à execução dos recursos do Programa.

O IdeGES-PDDE agrega três indicadores, considerados chave e fundamentalmente ligados, segundo seus idealizadores, ao desempenho da gestão descentralizada do Programa: 1) adesão e cadastro; 2) execução dos recursos; 3) prestação de contas.

Assim, a proposta do IdeGES parte do pressuposto que o “bom desempenho” de gestão do PDDE é alcançado quando as entidades demonstram capacidade em aderir, executar e prestar contas do PDDE, que não são apenas fatores chave para o desempenho do programa, mas são premissas básicas para o próprio recebimento de seus recursos financeiros, enquanto os objetivos do PDDE não são monitorados. Os objetivos legais do programa tratam de questões mais abrangentes e complexas, que se fossem monitoradas e avaliadas pelo FNDE, poderiam facilitar os próprios processos de adesão, execução e prestação de contas do programa.

O IdeGES atribui uma nota para a escola, cuja amplitude varia de 0 a 10, conforme Figura 1, possuindo periodicidade semestral, e sua “granularidade”, chega ao nível de cada UEx, “possibilitando, assim, aferir o desempenho da gestão do Programa em vários níveis de segmentação, como por rede de ensino (estadual/municipal), localização geográfica (regiões, unidades da federação, meso e microrregiões e municípios), porte de municípios (metrópoles, grandes, médias e pequenas cidades), entre outras tipologias” (Brasil, 2018, p. 3).

Figura 1 – Faixas de classificação do IdeGES-PDDE



Fonte: Brasil (2018, p. 9).

O IdeGES trata apenas do desempenho das UEx quanto ao cumprimento dos três indicadores em questão, mas não traz formas de avaliar o desempenho do FNDE ao orientar e capacitar as UEx quanto ao cumprimento destes indicadores ou dos objetivos desta política. Tal índice pode ser uma forma de mensurar, ranquear e culpabilizar as escolas pelas suas dificuldades de gestão dos recursos, sem trazer indicadores que meçam o trabalho do próprio FNDE como corresponsável na formação do público-alvo e dos sujeitos que lidam com o Programa na realidade do cotidiano da gestão financeira escolar.

Claramente estes indicadores são fundamentais para a avaliação do PDDE, pois de fato, sem adesão, execução e/ou prestação de contas, o Programa torna-se incapaz de cumprir seus objetivos. O IdeGES é importantíssimo para o acompanhamento e orientação do trabalho do FNDE junto às UEx, porém, compreende-se que ainda é uma ferramenta inicial e que para avaliar o desempenho da gestão do PDDE, outros critérios devem ser adotados.

O FNDE tem implementado um projeto de Painel *online* do IdeGES, com dados de 2018 a 2021, criado a partir de técnicas de *Business Intelligence* (BI) e com o *software* Power BI, da Microsoft, com o objetivo de constituir um instrumento de auxílio ao monitoramento do PDDE, buscando integrar e facilitar o acesso à informação de forma segura e tempestiva. Considera-se que esta é uma ferramenta exitosa, não só porque dinamiza de forma segura e célere a operação do índice e seus indicadores, mas também porque aproxima os usuários da informação, especialmente tendo em mente a quantidade de dados sobre as entidades executoras do PDDE no país, em que é o ente federal o responsável por prestar assistência financeira e técnica dos programas educacionais (Reis, 2019, p. 17).

A proposta de um Painel como o do IdeGES, com recursos de BI e de público acesso, é similar à proposta de Painel do presente trabalho, dialogando com seu propósito. Contudo, é quanto à escolha dos indicadores que compõem o IdeGES que se refuta e, principalmente, quanto à sua aplicabilidade.

Segundo informações sobre a aplicabilidade da classificação do IdeGES, ele pode ser utilizado com o propósito de favorecer e/ou viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação do programa, podendo “detectar causas determinantes para a *performance* das entidades, seu efeito sobre o desempenho escolar, entre outros” (termo destacado pelo material de especificação técnica do IdeGES), além de orientar as ações de assistência técnica do FNDE, já que permite identificar as localidades com desempenhos mais críticos (no caso, aquelas sem adesão, sem cadastro, ou com dificuldades relacionadas à execução e prestação de contas).

Este tipo de ação se enquadra em uma concepção mercadológica, pois é caracterizado pela ênfase nos produtos ou resultados, e não nos processos, atribuindo mérito para o público avaliado, com dados de desempenho escalonados, resultando em classificação ou ranqueamento, que são informações predominantemente quantitativas, com destaque a uma avaliação externa que não é articulada a ações de avaliação participativa ou autoavaliação, o que corresponde a uma concepção de que a avaliação deve gerar competição e que tal competição é que geraria a qualidade ou o desempenho almejado (Sousa, 2009).

A especificação técnica do IdeGES indica que ele incentiva esforços político-institucionais para “melhoria do desempenho” das UEx, pois compreende que as prefeituras, secretarias municipais e estaduais de educação, entidades representativas de classe, universidades, entre outros, se voltariam para o que este índice considera como “melhoria da *performance*”, estimulando a elevação numérica do índice em certas regiões, o que, segundo

esta perspectiva, poderia conduzir à revisão de procedimentos e práticas administrativas locais e, conseqüentemente, viabilizar generalizada elevação do índice em âmbito nacional, que incluiria “dividendos positivos para os beneficiários finais da política”.

Nesse sentido, outro ponto de aplicabilidade dos resultados deste índice é o reconhecimento de “iniciativas exitosas de gestão, premiando entidades/entes federados com desempenho exemplar”:

Mediante criação de **prêmios** nacionais, divulgação de práticas exitosas de gestão em veículos de comunicação, **repasses adicionais** para entidades com melhor desempenho entre outros mecanismos de premiação que confirmem notabilidade para entes federados que lograrem maior êxito na gestão do programa em suas jurisdições (Brasil, 2018, p. 10, grifos nossos).

A premiação apenas amplia as capacidades das escolas que já tem facilidade ao gerir os recursos do Programa, não constituindo uma forma efetiva de solucionar os impasses das escolas que apresentam dificuldades na gestão.

Tais ações de bonificação, especialmente as de caráter financeiro, podem agravar as desigualdades socioeconômicas entre as unidades escolares, sem que os problemas e as dificuldades enfrentados por elas na gestão do Programa sejam de fato a essência da ação, transferindo o foco da avaliação para o mero cumprimento de normas burocráticas, as quais dependem, na verdade, de profundas ações voltadas a auxiliar as escolas em gerir os recursos do Programa, e não de um *ranking* que exponha suas fragilidades, incapaz de evidenciar seus motivos e indicar formas eficazes de atuação para superá-las, premiando unidades com melhores condições e mantendo as escolas que carecem de auxílio com cada vez menos recursos.

Assim, o IdeGES poderá ser utilizado para justificar uma estagnação ou até mesmo redução dos valores transferidos pelo PDDE, já que há saldos ociosos em contas bancárias das UEx:

À medida que o índice possui alto nível de desagregabilidade – sendo possível identificar o desempenho até o nível das Unidades Executoras Próprias (UEx) – **há viabilidade de revisão da atual forma de cálculo do PDDE**, incluindo **componente que varie de acordo com a nota da entidade no IdeGES-PDDE**, de maneira a **alocar mais recursos financeiros nas entidades que demonstraram maior capacidade de gestão**, empregando as verbas transferidas e de forma **correta**, de maneira a **evitar ociosidade** de recursos e **reduzir riscos de desvios** (Brasil, 2018b, p. 11, grifos nossos).

Quanto a alocar mais recursos financeiros nas entidades que demonstrarem maior capacidade de gestão, a concepção em que o IdeGES está baseada parece incorrer no mesmo erro que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) ao desconsiderar os efeitos colaterais da bonificação de escolas e professores pelo desempenho de estudantes na Prova Brasil (Sousa, 2009), fragilidade já apontada por pesquisas não apenas no Brasil, mas em outros países que se utilizam de procedimentos semelhantes de avaliação e premiação, com estudos do campo da economia que sugerem que o desenho das políticas de bonificação não tem sido adequado para provocar a esperada redução da desigualdade de desempenho entre os alunos de uma mesma escola (Scorzafave; Dorigan; Ferreira, 2016). Portanto, há que se alertar quanto aos efeitos da bonificação das UEx pelo desempenho no

IdeGES, que podem prejudicar a gestão escolar e causar maior desigualdade de condições infraestruturais e pedagógicas entre as escolas.

Além disso, há evidências de fraudes em avaliações para que as escolas pudessem receber as bonificações relativas ao desempenho no IDEB (Capocchi, 2017), o que, no caso da bonificação pelo IdeGES-PDDE, pode significar um estímulo para que as UEx cumpram com procedimentos burocráticos do Programa sem se aterem para os processos participativos, em que a adimplência com os documentos comprobatórios de prestação de contas não garante a promoção da autonomia escolar e será mais valorizada (e bonificada) do que os próprios meios e procedimentos de gestão – que por lei, deveriam ser democráticos e participativos.

Se os dados do IdeGES forem utilizados para melhor orientar as ações de assistência técnica dos órgãos centrais, direcionando cursos, capacitações, orientações específicas para as áreas consideradas mais precárias e, portanto, mais necessitadas de suporte técnico para efetivação da política em suas localidades, tal índice pode ser de fato uma ferramenta importante para atuação do FNDE no auxílio das UEx para melhor gestão do PDDE. Todavia, se o índice for usado como forma de expor as escolas e induzi-las a competição por meio de bonificação, o IdeGES pode corresponder a um motivo de alarme, pois pode trazer efeitos negativos tanto para a gestão quanto para a diminuição de recursos para as escolas que mais precisam.

Na esteira dos aspectos teóricos apontados no primeiro subtítulo, compreende-se que para melhorar a qualidade das decisões sobre o PDDE e garantir a maximização da consecução de seus objetivos, outras questões deveriam ser levadas em conta para o monitoramento do “desempenho de gestão do PDDE”, especialmente aquelas ligadas ao cumprimento de seus objetivos legais no que se refere a capacidade dos recursos melhorarem a infraestrutura física e pedagógica da escola, promoverem de fato a sua autonomia pedagógica, administrativa e financeira, além de colaborarem realmente para o desenvolvimento da gestão democrática e do controle social na escola, na opinião e com a participação, inclusive, dos usuários desta política no âmbito escolar, que foi o intuito da realização da enquete nacional e do Painel de dados e indicadores elaborado pelo presente trabalho.

O caminho teórico apresentado permitiu identificar os limites e as possibilidades dos indicadores já existentes, com vistas à elaboração de novas ferramentas para o monitoramento e avaliação do PDDE como uma política pública.

Aspectos metodológicos

O processo metodológico para a construção de um painel de dados e indicadores requer que a escolha das informações para sua composição tenha certas características, necessárias à ampliação da capacidade de sua utilização, pois devem conseguir informar sobre os aspectos que constituem o modelo teórico da política, assim como potencializar o uso dos dados escolhidos e orientar uma utilização condizente. Dessa forma, foram pensados dados capazes de incorporar novas características ao elenco de indicadores já existentes e de gerar um painel operativo (Tamaki *et al.*, 2012, p. 844).

Januzzi (2014) explica que os painéis de indicadores são formas de resumir informações mais sintéticas e tempestivas sobre a operação de um programa ou de uma política pública (Januzzi, 2014, p. 32), como sistemas de indicadores de monitoramento e avaliação,

explicando que tais sistemas, quando “[...] organizados segundo painéis com a devida estrutura, configuram um recurso metodológico para ‘filmar’ as atividades, ações e programas promovidos pelo setor público, assim como a mudança social impactada por esses” (Januzzi, 2014, p. 33).

O autor nos lembra que, para desenvolver um Painel de Monitoramento, é necessário conhecer profundamente o funcionamento e os objetivos do programa que se busca avaliar (Januzzi, 2014, p. 34) para que se possa pensar em indicadores que de fato reflitam os resultados e a trajetória da política educacional.

A elaboração de um painel de indicadores compreende o desenvolvimento de uma metodologia específica, sendo que os estudos de Tamaki *et al.* (2012) sobre a construção de um painel de indicadores para o monitoramento e avaliação da gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) ajudaram a elucidar tal tarefa:

A concepção aqui adotada considera a necessidade de uma construção teórica que sirva de base ao desenho avaliativo a ser proposto, mas que resulte na construção de um Painel que permita a produção de resultados rápidos e úteis para decisões gerenciais, tendo como perspectiva final sua utilização de forma participativa, dialogada, auxiliando na identificação daquilo que está sendo alcançado e o que interfere na situação encontrada em diferentes contextos. Por outro lado, é imprescindível, para além da perícia técnica, o compromisso ético e político dos técnicos e gestores, garantindo mecanismos que permitam a apropriação social dos produtos da avaliação no sentido da redução da deficiência do conhecimento, com vistas à diminuição de desigualdades dos atores envolvidos, alimentando a sua incorporação pelos grupos de controle social (Tamaki *et al.*, 2012, p. 841).

A concepção de painel ressalta a importância do caminho teórico percorrido, quanto ao estudo dos objetivos legais do PDDE (Viana, 2020) e do campo de avaliação de políticas, reafirmando a necessidade de constituição do marco teórico sobre esta política e da análise dos indicadores já existentes. Além disso, tal construção assume como perspectiva a utilização de um painel de indicadores de forma participativa e interativa, voltada a diferentes contextos e sujeitos, abrindo diversas possibilidades de seleção de dados e visualização das informações, de forma acessível e transparente, de fácil interpretação, tanto com foco nos usuários da política no “chão da escola”, ou seja, de todas as pessoas da comunidade escolar, quanto com foco nos órgãos administrativos da educação pública, nos âmbitos municipal, estadual e federal.

A existência de um Painel composto por indicadores de fácil acesso sobre o PDDE permite sua utilização para a identificação de estratégias efetivas, para a construção de instrumentos de gestão, em parceria com pesquisadores, instituições acadêmicas, escolas e gestores de secretarias municipais e estaduais de educação, assim como a equipe técnica do FNDE.

Importante salientar que a perspectiva da construção do Painel é apontar para questões e obstáculos a serem repensados pela formulação do PDDE, sem a pretensão de que os indicadores utilizados sejam capazes de explicar tais questões. Ou seja, o Painel pretende nortear a busca de esclarecimentos para se aproximar de explicações que embasem as tomadas de decisão e aprimoramento da política, sem perder de vista a diversidade de interpretações possíveis e a temporalidade dos dados apresentados.

Nesta compreensão, se faz necessária a realização de ajustes sucessivos ao Painel, visando torná-lo mais completo e operacional, com a progressiva escolha de novos dados e

indicadores de maior utilidade e significado para as pessoas envolvidas com sua utilização no cotidiano da gestão financeira escolar. Um processo de revisão crítica, participativa e interativa entre usuários e pesquisadores, com vistas a clarear conceitos e identificar parâmetros de melhor interpretação – processos necessários ao monitoramento e avaliação, em constante revisão de seus limites e alcances, se mantendo em permanente aperfeiçoamento (Tamaki *et al.*, 2012, p. 847).

Ao debruçar-se sobre estudos que utilizaram *surveys* para a construção de banco de dados, utilizou-se como referência o banco de dados criado a partir da enquete nacional realizada por Viana (2020), sobre a gestão dos recursos do PDDE, com vistas à realização de uma pesquisa participativa, que trouxesse as impressões dos próprios usuários da política.

A enquete buscou levantar informações sobre como se dá a gestão financeira do PDDE na perspectiva da própria UEx, em âmbito nacional, desenvolvendo um questionário digital que foi enviado (com a colaboração do FNDE) a cerca de 180 mil endereços eletrônicos das escolas cadastradas no Programa, obtendo 1.744 formulários respondidos (em torno de 1,0% de retorno), em todas as unidades federativas.

Criada com os recursos do *Google Forms*, a enquete foi especialmente elaborada pelo estudo, baseado em entrevistas pré-teste realizadas em campo (Viana, 2020), a fim de estender a pesquisa à maior quantidade possível de diretores e diretoras de escola ou membros de associações de pais e professores (presidentes da UEx) responsáveis pela gestão dos recursos financeiros.

Foi solicitado para que apenas um sujeito por escola respondesse o formulário, ressaltando que o preenchimento seria feito por parte de presidentes das UEx ou diretores/as escolares, que são as pessoas responsáveis pela prestação de contas do PDDE, sendo um formulário anônimo, a fim de preservar a identidade dos/as participantes e conferir às respostas um maior nível de proximidade com a realidade, já que os sujeitos não seriam expostos e não sofreriam qualquer constrangimento quanto às indicações feitas (o código INEP era de caráter facultativo).

As respostas trazidas pelos recursos do *Google Forms* não permitem cruzamentos estatísticos, portanto, elas foram codificadas em um banco de dados (Microsoft Excel, .xls) para serem transportadas (em formato compatível) para o aplicativo científico IBM SPSS®, a fim de tornar possível a análise de estatísticas descritivas, tanto de frequências quanto de referências cruzadas, entre os casos extraídos pelo formulário online.

O banco de dados gerado pelas respostas da enquete está disponível em arquivo digital no sítio online da pesquisa, criado como maneira de facilitar o acesso e socializar os arquivos digitais dos dados obtidos, contribuindo para a produção do conhecimento na área, especialmente com outros estudos que também se debruçam sobre o tema da gestão financeira escolar, a fim de colaborar com pesquisas que se interessem na utilização deste mesmo banco de dados e queiram buscar outros cruzamentos estatísticos possíveis, enfocando regiões ou unidades federativas específicas, por exemplo, conforme seus próprios objetivos de trabalho.

O banco de dados gerado pela enquete foi utilizado pelo Cecampe-Sul, como um exercício pré-teste, a fim de conhecer o funcionamento do *Google Data Studio*, inicialmente pensado como ferramenta para a criação do Painel do PDDE, a fim de saber como ficariam os desenhos dos painéis de dados, visões, abas de filtros, granularidade de informações e

detalhamentos sobre as escolas, a serem utilizados para a criação dos novos indicadores de monitoramento do PDDE.

O Painel foi dividido conforme o formulário digital da enquête, em dois blocos. O primeiro bloco possui nove perguntas, denominado “Caracterização da Instituição de Ensino beneficiária do PDDE”. O segundo bloco possui 21 questões, que se constitui como a essência da enquête, em que os/as respondentes indicam suas posições e impressões sobre o Programa e a gestão financeira da escola, denominado “Enquete sobre o PDDE e a gestão financeira escolar”, dividido em duas abas no Painel.

As reflexões teórico-metodológicas apresentadas apontam para o papel do/a pesquisador/a de políticas e para a responsabilidade do/a gestor/a com os diagnósticos e apontamentos, de forma que os dados não sejam utilizados apenas para benefícios políticos ou privados, mas que sejam acessíveis e transparentes para uso e compreensão da sociedade civil.

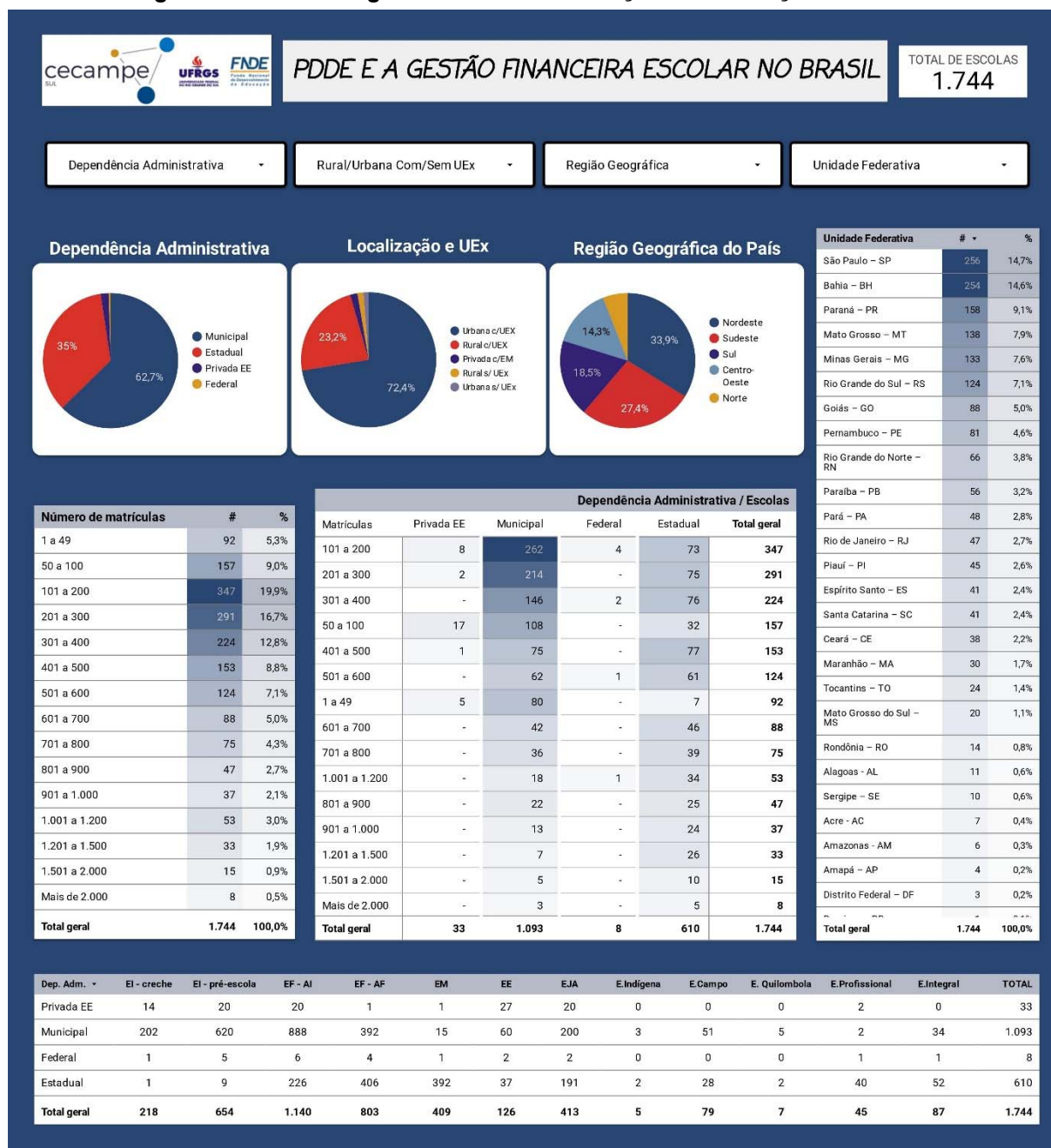
O Painel de dados do PDDE em âmbito nacional

O painel “PDDE e a gestão financeira escolar no Brasil”, no formato de *dashboard*, está disponível para visualização e interação online. Um painel desta natureza age como uma ferramenta capaz de mostrar de maneira clara e didática uma série de dados e informações que ajudam a visualizar melhor a política. Este instrumento pode trazer subsídios capazes de indicar tendências, análises e possibilidades de aperfeiçoamento do Programa.

As respostas da enquête nacional permitiram a criação de um banco de dados representativo de todas as unidades federativas e regiões do Brasil, capaz de desenhar um panorama das impressões dos sujeitos que lidam com a gestão financeira escolar e o uso dos recursos do PDDE. Por meio do Painel, é possível gerar gráficos e tabelas com base nos dados coletados, trazendo um panorama das respostas indicadas pelos representantes participantes da pesquisa.

É possível separar os dados por categorias de análise, conforme as abas do menu superior. O destaque é para a possibilidade de filtrar as informações desejadas por meio do menu superior e das caixas de seleção, fazendo *prints* e fotografias das telas conforme interesse da busca. Tal exercício pode ser visualizado nas figuras a seguir.

Figura 2 – Painel - Página inicial: caracterização da Instituição de Ensino

Fonte: Banco de dados (Viana, 2020). Elaboração Cecampe-Sul, 2021².

Na Figura 2, temos a primeira visão da página inicial do Painel, que corresponde a primeira aba à esquerda do menu superior, com uma caracterização geral das 1.744 escolas participantes do estudo em relação à: dependência administrativa, localização, região, etapas e modalidades de ensino, podendo filtrar tais informações conforme as caixas de seleção.

² Disponível em: https://datastudio.google.com/u/0/reporting/1e576778-9b8f-4f38-8804-e13ec6a9b09e/page/p_956yw5t4nc. Acesso em: 20 jun. 2022.

Ainda nesta primeira tela da aba inicial, a Figura 3 mostra como outros dados mais qualitativos aparecem no Painel, como, por exemplo, se as escolas possuem recursos financeiros de outras fontes, para além do PDDE e, se sim, com quais afirmações concordariam, além de disponibilizar o percentual que o Programa representa perante o total de recursos geridos pela escola.

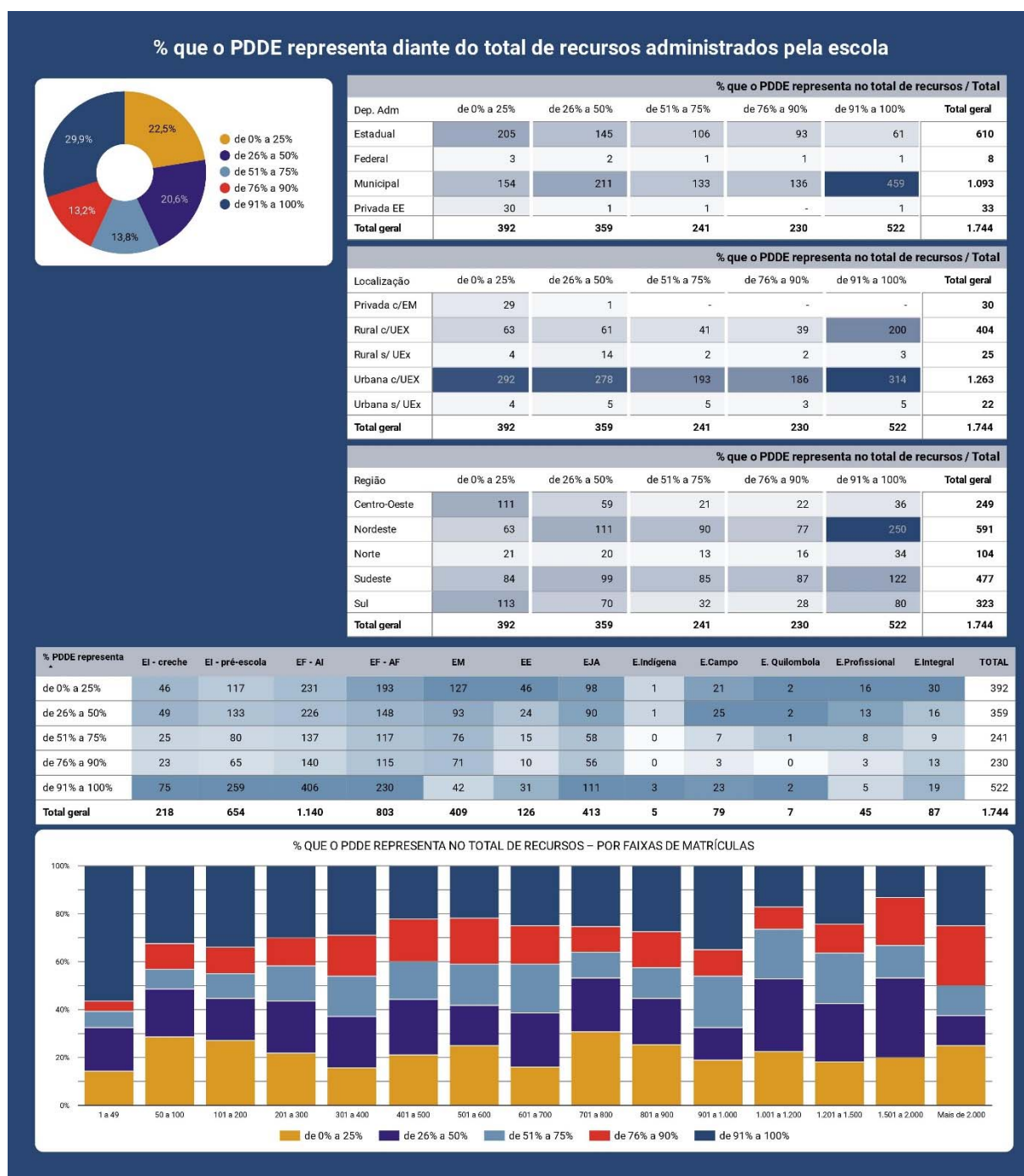
Figura 3 – Painel - Página Inicial (continua)

Outras fontes de recursos financeiros para a escola?					
Dep. Adm.	Não ▾	Doações	G.Estadual	G.Municipal	TOTAL
Municipal	757	188	23	194	1.093
Estadual	67	85	526	2	610
Federal	6	1	1	1	8
Privada EE	2	29	19	20	33
Total geral	832	303	569	217	1.744
Localização...	Não	Doações	G.Estadual	G.Municipal	TOTAL
Privada c/EM	1	27	20	18	30
Rural c/UEX	292	46	61	19	404
Rural s/ UEx	18	3	7	1	25
Urbana c/UEX	510	224	476	172	1.263
Urbana s/ UEx	11	3	5	7	22
Total geral	832	303	569	217	1.744
Matrículas	Não	Doações	G.Estadual	G.Municipal	TOTAL
1 a 49	74	11	8	6	92
50 a 100	93	37	40	14	157
101 a 200	193	68	75	48	347
201 a 300	153	50	73	39	291
301 a 400	106	44	66	27	224
401 a 500	58	20	70	14	153
501 a 600	45	22	53	18	124
601 a 700	31	13	40	12	88
701 a 800	24	11	34	12	75
801 a 900	14	7	25	8	47
901 a 1.000	14	4	21	2	37
1.001 a 1.200	15	7	30	10	53
1.201 a 1.500	6	7	20	4	33
1.501 a 2.000	3	2	9	3	15
Mais de 2.000	3	0	5	0	8
Total geral	832	303	569	217	1.744

Região ▲	Não	Doações	G.Estadual	G.Municipal	TOTAL
Centro-Oeste	74	22	147	20	249
Nordeste	430	11	132	28	591
Norte	56	16	23	17	104
Sudeste	166	103	176	96	477
Sul	106	151	91	56	323
Total geral	832	303	569	217	1.744
UF	Não	Doações	G.Estadual	G.Municip...	TOTAL...
São Paulo – SP	54	72	124	54	256
Bahia – BH	206	5	41	5	254
Paraná – PR	60	77	29	42	158
Mato Grosso – MT	26	9	100	10	138
Minas Gerais – MG	83	24	13	27	133
Rio Grande do Sul – RS	38	42	56	9	124
Goiás – GO	39	9	37	9	88
Pernambuco – PE	46	2	29	7	81
Rio Grande do Norte – RN	43	1	15	7	66
Paraíba – PB	41	0	18	0	56
Pará – PA	32	9	8	1	48
Rio de Janeiro – RJ	17	2	19	9	47
Piauí – PI	24	0	18	3	45
Espírito Santo – ES	12	5	20	6	41
Santa Catarina – SC	8	32	6	5	41
Ceará – CE	28	2	5	4	38
Maranhão – MA	27	1	2	0	30
Tocantins – TO	9	2	11	5	24
Mato Grosso do Sul – MS	9	4	7	1	20
Rondônia – RO	4	2	0	9	14
Alagoas – AL	7	0	3	1	11
Sergipe – SE	8	0	1	1	10
Acre – AC	4	0	2	1	7
Amazonas – AM	4	3	1	0	6
Amapá – AP	2	0	1	1	4
Distrito Federal – DF	0	0	3	0	3
Roraima – RR	1	0	0	0	1
Total geral	832	303	569	217	1.744

Existindo recursos financeiros de outras fontes, com quais afirmações você concordaria?	Escolas #	Escolas %
Arrecadar recursos financeiros por meio de doações, festas, rifas etc. causa constrangimento à comunidade escolar e exige grandes esforços de tempo e energia por parte da escola.	404	23,2%
Há choque de informações entre procedimentos distintos para o uso de recursos de fontes diferentes (municipais/estaduais ou de doações), o que torna a gestão financeira escolar e a prestação de contas mais complexa.	89	5,1%
A escola recebe outros recursos governamentais (municipais/estaduais) com repasses fragmentados, sem regularidade, critérios e/ou frequência bem definidos, o que sobrecarrega e dificulta a gestão financeira da escola.	198	11,4%
Deveria haver uma articulação entre as ações federais e estaduais/municipais para a gestão e a prestação de contas dos recursos transferidos às escolas.	326	18,7%

Painel de dados do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em âmbito nacional



Fonte: Banco de dados (Viana, 2020). Elaboração Cecampe-Sul (2021)³.

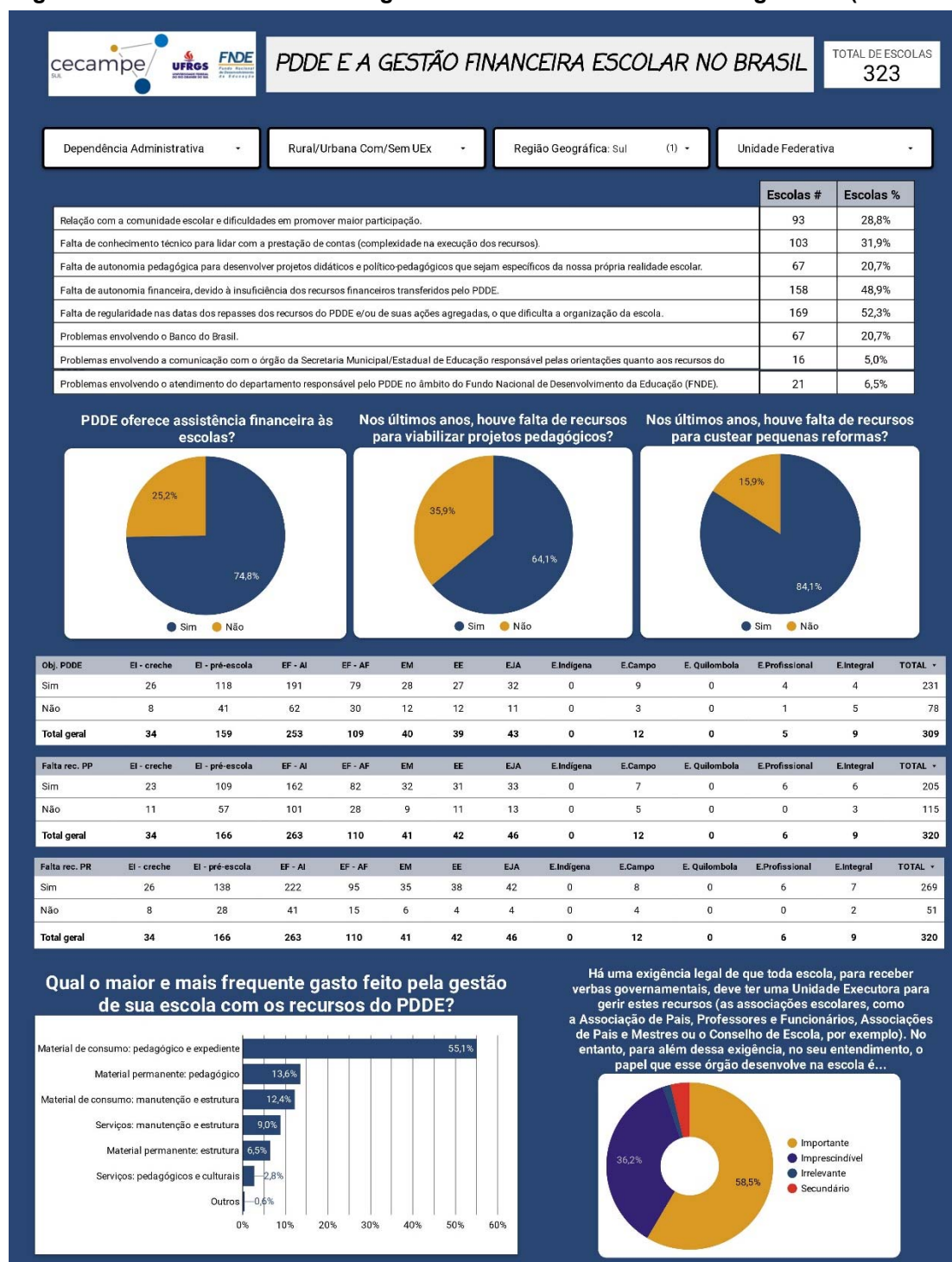
Na segunda aba, apresentam-se as visões dos/as respondentes com relação a outras questões, com suas impressões sobre: as dificuldades em lidar com os recursos do PDDE; o cumprimento dos objetivos do Programa quanto a oferecer assistência financeira às escolas para questões pedagógicas e infraestruturais; quais são os maiores e mais frequentes gastos;

³ Disponível em: https://datastudio.google.com/u/0/reporting/1e576778-9b8f-4f38-8804-e13ec6a9b09e/page/p_956yw5t4nc
Acesso em: 20 jun. 2022.

opiniões quanto à promoção da participação e autonomia escolar, dentre outras, ligadas às categorias de análise das respostas da enquete.

No exemplo da Figura 4, foram selecionadas todas as opções de dependência administrativa, todas as opções de localidade, mas com filtro somente para a Região Sul, totalizando 323 escolas, da seguinte maneira:

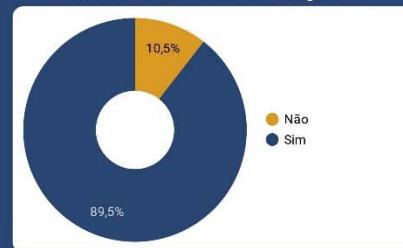
Figura 4 – Aba Central: PDDE e a gestão escolar no Brasil - filtro Região Sul (continua)



Em sua escola, quem (que órgãos) decide(m) sobre a utilização dos recursos financeiros?



A transferência de recursos financeiros diretamente para a escola pode agir como um indutor capaz de promover maior participação da comunidade escolar em sua gestão?



No que se refere à autonomia escolar, qual das situações seguintes mais se aproxima da realidade vivenciada na escola em que você atua?

	Escolas #	Escolas %
A escola busca a construção coletiva da autonomia escolar, por meio da implementação de canais de participação e compartilhamento do poder.	192	59,4%
A unidade escolar é autônoma, possuindo as condições políticas administrativas e pedagógicas para o exercício dessa prerrogativa.	65	20,1%
A autonomia escolar tem sido decretada pela administração central e regional, o que não tem produzido alterações significativas na participação da comunidade no cotidiano escolar.	49	15,2%
A autonomia escolar ainda não se constitui como preocupação central para os segmentos da escola, portanto, a escola não tem implementado ações efetivas na busca de maior autonomia.	17	5,3%

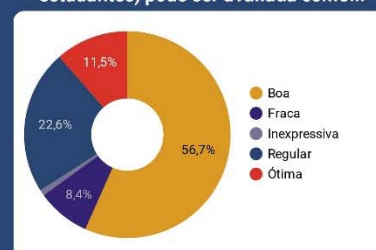
A comunidade escolar (pais/responsáveis, professores/as, funcionários/as e estudantes) é informada sobre a existência do PDDE e convidada a participar sobre as decisões quanto aos seus destinos?

	Escolas #	Escolas %
Sim. Estudantes, professores/as, funcionários/as são convidados/as a participar destas decisões por meio de várias maneiras, tais como: reuniões abertas da APP/APM ou do CE, assembleias ou listas de prioridades de compra, divulgadas para toda a escola nos murais e outros espaços de fácil visualização.	184	57,1%
Sim, a divulgação da existência do PDDE é feita no espaço da escola (murais etc.), mas as discussões e decisões sobre seus destinos ocorrem apenas durante as reuniões fechadas da APP/APM, exclusivamente para as pessoas que integram esta associação.	104	32,3%
Não, o PDDE não é divulgado à comunidade como um todo. As decisões sobre o uso de seus recursos ocorrem majoritariamente no âmbito da direção da escola, passando pela APP/APM apenas para aprovação e burocracias finais, necessárias à aprovação da prestação de contas.	19	5,9%
Não, o PDDE não é divulgado à comunidade como um todo, mas professores/as são convidados/as a participar destas decisões caso sejam integrantes da APP/APM.	15	4,7%

Um dos objetivos legais do PDDE é contribuir para a auto-gestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático. Com quais das afirmações abaixo você se identificaria quanto a este objetivo?

	Escolas #	Escolas %
O PDDE contribui com todos os planos da auto-gestão escolar (financeiro, administrativo e pedagógico).	136	42,1%
O PDDE não contribui para a auto-gestão escolar no plano FINANCEIRO, pois o uso de seus recursos ainda obedece regras arbitrárias quanto à possibilidade de gasto, além de que o valor dos repasses é insuficiente mesmo para as demandas suplementares da escola, que se vê obrigada a realizar gastos sempre muito similares, para seu funcionamento cotidiano. Sendo assim, o envio de seus recursos não promove um plano financeiro verdadeiramente autônomo.	131	40,6%
O PDDE não contribui para a auto-gestão escolar no plano ADMINISTRATIVO, pois o envio de seus recursos não contribui para uma administração mais específica da escola, conforme suas próprias necessidades. As ações da escola continuam sendo impostas pelos órgãos superiores, não havendo condições para promover um plano administrativo autônomo de fato.	38	11,8%
O PDDE não contribui para a auto-gestão escolar no plano DIDÁTICO, pois os gastos realizados com seus recursos são, em sua maioria, infraestruturais, em materiais de limpeza, expediente ou papelaria. Pouco ou nada sobra do PDDE para deliberação junto ao corpo docente, não havendo possibilidade de elaborar e implementar projetos pedagógicos específicos, que demandariam um volume maior de recursos. Sendo assim, o programa não contribui para uma verdadeira autonomia didática da escola.	99	30,7%

A participação da comunidade escolar (pais/responsáveis, professores/as, funcionários/as e estudantes) pode ser avaliada como...



Qual a maior dificuldade para se ampliar a participação da comunidade escolar nas decisões sobre os recursos financeiros da escola?

	Escolas #	Escolas %
Falta de interesse por parte da comunidade escolar como um todo.	157	48,6%
Falta de interesse por parte da APP (Unidade Executora) para incluir os assuntos financeiros da escola em outros espaços e canais de participação escolar.	14	4,3%
Falta de tempo hábil por parte da direção e da APP (Unidade Executora) para divulgar sobre o PDDE (e outras possíveis fontes de recursos), sem conseguir dar maior visibilidade às possibilidades de gastos e de participação.	30	9,3%
Dificuldade em conciliar os horários de disponibilidade para reuniões coletivas entre os diferentes segmentos da escola (pais, professores/as, funcionários/as, estudantes).	193	59,8%
Falta de recursos financeiros, pois com repasses de valores tão baixos e com tão pouca frequência, não há necessidade de ampliar a participação, já que os gastos são, geralmente, os mesmos.	66	20,4%

A participação dos/as estudantes nos processos decisórios da escola, incluindo sobre o uso de seus recursos financeiros,

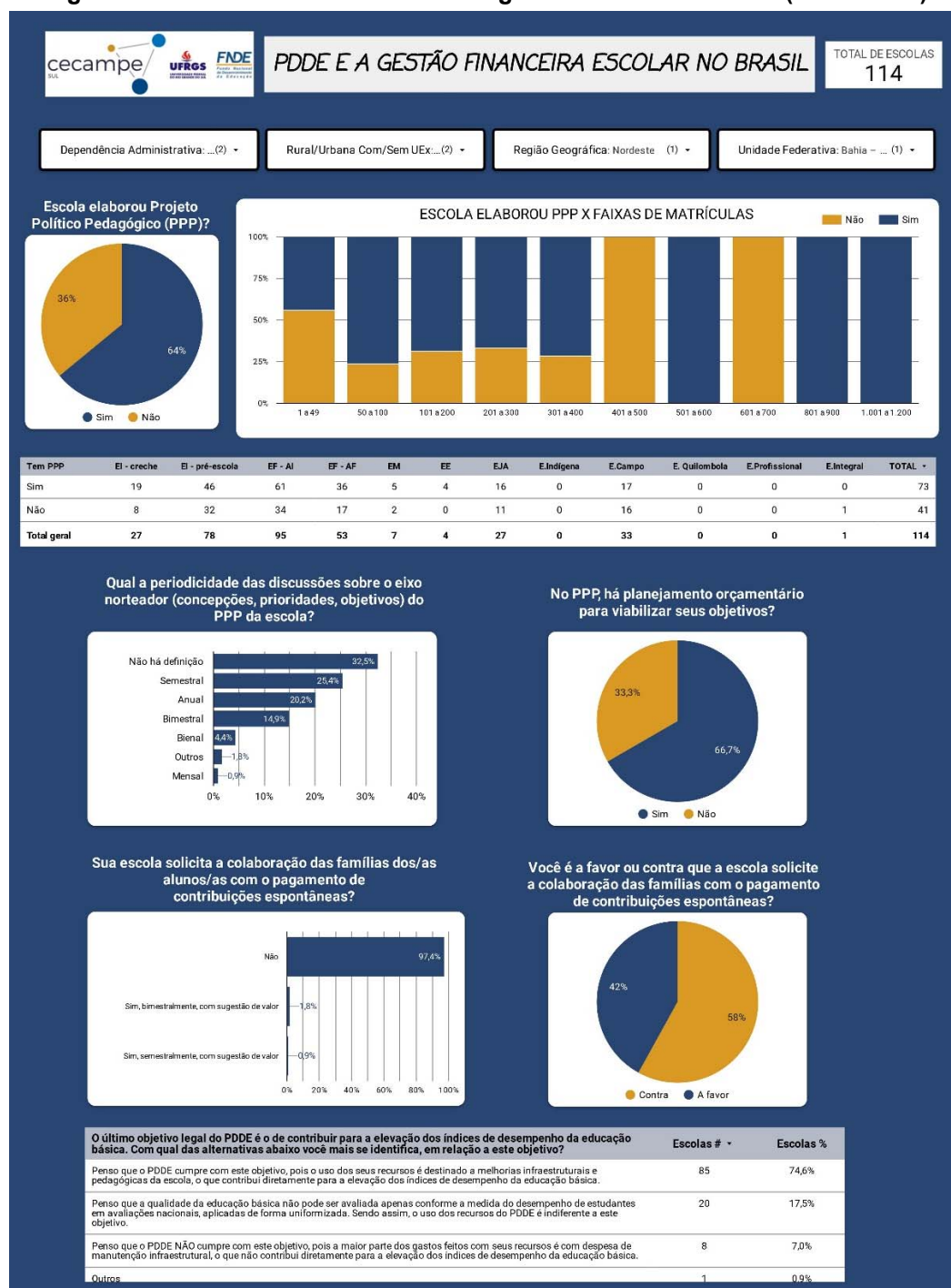
	Escolas #	Escolas %
é importante, pois constitui-se como um laboratório de aprendizagem da função política da educação e de aprendizagem do jogo democrático.	176	60,7%
é primordial, pois pode aumentar a identificação do/a estudante com os processos e atividades escolares, contribuindo para o seu interesse sobre os saberes científicos e para redução das taxas de evasão.	81	27,9%
é secundária, pois ao estudante compete primeiro cumprir as deliberações e as normas escolares.	18	6,2%
não é foco de ação da escola, porque a escola não é espaço de formação e atuação política, constituindo-se, prioritariamente, em lugar de aprendizagem dos saberes científicos.	15	5,2%

Fonte: Banco de dados (Viana, 2020). Elaboração Cecampe-Sul (2021)⁴.

⁴ Disponível em: https://datastudio.google.com/u/0/reporting/1e576778-9b8f-4f38-8804-e13ec6a9b09e/page/p_956yw5t4nc
Acesso em: 20 jun. 2022.

A terceira e última aba do menu agrega questões mais ligadas à categoria de análise sobre a gestão financeira escolar e o PPP. Como exemplo, selecionamos somente escolas municipais e estaduais, rurais com ou sem UEx, na Bahia, totalizando 114 escolas, como visualizado na Figura 5.

Figura 5 – Painel - Aba Final: PDDE e a gestão escolar no Brasil (filtro Bahia)



Fonte: Banco de dados (Viana, 2020). Elaboração Cecampe-Sul (2021)⁵.

⁵ Disponível em: https://datastudio.google.com/u/0/reporting/1e576778-9b8f-4f38-8804-e13ec6a9b09e/page/p_956yw5t4nc
Acesso em: 20 jun. 2022.

O Painel permitiu vislumbrar como os indicadores sobre o PDDE podem ficar disponíveis aos gestores, às comunidades escolares e à sociedade em geral, facilitando compreensões sobre os filtros de informações e cruzamentos que podem ser criados.

Tal exercício permitiu que a equipe de pesquisadores/as do Cecampe-Sul pudesse dar sequência às propostas de monitoramento do PDDE, enfocando a Região Sul a partir de outros bancos de dados, imaginando as visões, os graus de granularidade dos dados necessários ao trabalho e podendo inferir que tipos de desenhos poderiam ser gerados, inclusive de cruzamentos com o IdeGES.

Análises e propostas de novos indicadores para monitoramento do PDDE

O Painel, baseado na enquete em questão, pode contribuir com reflexões acerca de cinco categorias de análise:

1. A representatividade do PDDE perante o montante de recursos da escola;
2. O (des)cumprimento do objetivo legal quanto a oferecer assistência financeira para melhoria das infraestruturas física e pedagógica;
3. O (des)cumprimento do objetivo quanto a contribuir para a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático;
4. Autonomia escolar e Projeto Político Pedagógico (PPP);
5. O (des)cumprimento do último objetivo do PDDE, quanto a contribuir para a elevação dos índices de desempenho da educação básica.

Alguns destaques da enquete que são apresentados pelo Painel apontam que o PDDE cumpre com seu primeiro objetivo legal de maneira insatisfatória, já que, dentre outros aspectos, 83,4% das escolas respondentes afirmaram que houve falta de recursos financeiros para custear pequenas reformas e manutenção predial, enquanto 63,9% indicaram que houve falta de recursos para viabilizar seus projetos pedagógicos, sendo que quase metade das escolas (47,7%) conta apenas com recursos do PDDE para realizar sua gestão financeira (especialmente das regiões Norte e Nordeste), o que indica grande nível de dependência para com o Programa e aponta para a necessidade de incremento da atuação da União frente a sua responsabilidade com o financiamento da educação básica.

Quanto ao segundo objetivo do PDDE, os resultados indicam cumprimento parcial, já que, dentre outras questões, 33,8% das escolas apontaram que o Programa não auxilia a gestão financeira, porém, 93,2% indicaram que o PDDE pode agir como um indutor de maior participação da comunidade escolar em sua gestão.

Quanto ao último objetivo, 62,8% dos respondentes apontaram que o Programa contribui para a elevação dos índices de desempenho da educação básica, todavia, a revisão de literatura não identificou estudos que comprovem esta relação.

O Painel foi usado como pré-teste para que o Cecampe-Sul desenvolvesse propostas de novas ferramentas para o monitoramento do PDDE, voltado para informações mais completas e específicas sobre a Região Sul, com vistas à especificação técnica e construção de indicadores e modelos preditivos referentes à execução do PDDE e, finalmente, um *dashboard* com tais informações.

Para compreender melhor sobre a abrangência do trabalho proposto, pode-se consultar o “Painel PDDE e a Gestão Escolar - Região Sul”⁶, contendo informações sobre este programa em relação a cada UEx da Região, conforme o Censo Escolar e dados do FNDE.

O Cecampe-Sul traz propostas de criação de novos indicadores e índices ligados à participação social e à gestão democrática, baseados nos objetivos oficiais do PDDE, para obter dados que possibilitem analisar o IdeGES em relação a como se dá o incentivo à autogestão escolar, ao exercício da cidadania, pensando na participação da comunidade e no controle social. Os indicadores focariam, por exemplo, em verificar se fatores ligados à existência de grêmio estudantil, Conselho Escolar e Projeto Político Pedagógico (PPP) influenciam a execução e a prestação de contas dos recursos.

Para dialogar com os indicadores que compõem o IdeGES, é importante criar indicadores complementares (Cecampe-Sul, 2021, p. 200), capazes de trazer informações sobre o número ou percentual referente aos motivos pelos quais as UEx não completaram o cadastro de adesão ao PDDE, às impressões dos usuários do PDDE nas UEx quanto à comunicação e às capacitações realizadas pelo FNDE, focadas na adesão ao programa.

Quanto aos valores repassados pelo FNDE às escolas, a proposta é de acrescentar indicadores sobre a quantidade de escolas cadastradas e aptas a receber o PDDE, mas que não receberam o recurso. Além disso, acrescentar um indicador sobre a quantidade de escolas que não completaram o cadastro e mesmo assim receberam recursos do PDDE.

Em relação aos indicadores já existentes sobre o uso dos recursos do PDDE, há sugestões de incluir aqueles que dizem respeito ao número de: escolas que afirmam que os recursos transferidos pelo PDDE são insuficientes para efetivar seus objetivos legais (conforme as impressões de diretores/as escolares e/ou sujeitos responsáveis pela prestação de contas do PDDE); avaliação das escolas sobre o quanto se sentem preparadas para coordenar os processos que envolvem o Plano de Aplicação dos Recursos do PDDE; escolas que não possuem PPP atualizado; escolas que não possuem um PPP construído de forma participativa.

Em relação aos indicadores já existentes sobre a prestação de contas do PDDE, aponta-se para a criação de indicadores capazes de levantar a quantidade de escolas que indicam dificuldades com a prestação de contas e aquelas cujo principal agente responsável pela gestão direta do PDDE é uma pessoa específica, da secretaria, da gestão escolar, membro/presidente da UEx, voluntário(s), etc.

Conclusões

O esforço de conceitualização de Painel de dados e indicadores e os aspectos teórico-metodológicos utilizados visam contribuir com o campo da avaliação de políticas educacionais e, mais especificamente, com o aprimoramento dos processos e práticas de monitoramento e avaliação de políticas que transferem recursos financeiros diretamente às escolas públicas.

Sobre o IdeGES, considerando os indicadores já existentes para monitoramento do PDDE, reflexiona-se sobre o fato de esta iniciativa ter surgido apenas em 2018, ponderando que tal índice pode representar uma ferramenta tardia de avaliação do PDDE ao se deparar

⁶ Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cecampe-sul/painel-pdde/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

com grande quantidade de inadimplência e de saldos em contas bancárias, o que demonstra certa incapacidade de avaliação do programa por parte do FNDE, que mesmo depois de mais de vinte anos de criação do programa, ainda carece do cumprimento de suas metas quanto à adesão, execução e prestação de contas. A escolha destes indicadores para compor o cálculo do IdeGES evidencia que tais fatores, tão básicos para a operação do PDDE, ainda carecem de grandes esforços para sua implementação no país que, até 2018, não eram sistematicamente monitorados.

Discute-se que os indicadores que compõem o IdeGES estão muito aquém do potencial do PDDE e dos problemas vivenciados na realidade de gestão das escolas, indicando que o índice deveria estar ligado essencialmente a uma avaliação do cumprimento dos objetivos legais do Programa, voltada não para os seus produtos, mas para seus processos, sem perder de vista a necessidade de uma avaliação participativa quanto ao trabalho do FNDE como a autarquia responsável pela capacitação dos usuários desta política, que alimentasse a incorporação dos objetivos do PDDE junto aos grupos de controle social nas entidades executoras do programa, ligados à gestão democrática, e não puramente a critérios econômicos de eficiência.

Dentre as conclusões sobre os resultados do Painel, a pesquisa aponta para a necessidade de reformulação da base de cálculo dos repasses do PDDE, de forma que dê conta de seus objetivos e das demandas apontadas por seus usuários.

O trabalho espera contribuir para estudos do campo das políticas educacionais e para o debate sobre avaliação de programas e procedimentos que transferem recursos financeiros diretamente às escolas públicas, compreendendo que o Painel de dados e indicadores é uma ferramenta gratuita, que se mostra eficiente para ser utilizada por pesquisadores/as e gestores/as públicos a fim de trazer subsídios capazes de indicar tendências, análises e possibilidades de aperfeiçoamento de programas e ações educacionais, similares ao PDDE, de forma participativa, interativa transparente e acessível.

Referências

- BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Caderno de estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas**. Curso 3: Avaliação. Brasília, DF: 2015. 89 p.
- BRASIL. MEC/FNDE. **Especificação Técnica do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE)**. Brasília: Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE), 2018.
- BRASIL. MEC/FNDE. Resolução nº 06, de 27 de junho de 2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2022.
- CAPOCCHI, E. R. **Avaliações em larga escala e políticas de responsabilização na educação**: evidências de implicações indesejadas no Brasil. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- CARVALHO, M. C. B. Avaliação participativa, uma escolha metodológica. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

CECAMPE-SUL. Centro colaborador de apoio ao monitoramento e à gestão de programas educacionais da Região Sul. **1º relatório de andamento**. Organizadoras: LUCE, M. B.; MACHADO, M. G. F.; FARENZENA, N.; BATISTA, N. C.; MARCHAND, P. Revisão e diagramação: Edson Leonel de Oliveira. Porto Alegre: UFRGS, 2021. 500 p.

FARIA, C. A. P. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 50, p. 97-169, out 2005.

JANUZZI, P. M. Uso, mau uso e abusos de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

JANUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos Em Avaliação Educacional**, v. 25, n. 58, p. 22-42, 2014.

REIS, F. T. Indicadores Sintéticos Educacionais e o uso de Business Intelligence (BI): o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 4., 2019, UFRGS, Porto Alegre/RS. **Anais [...]**. Porto Alegre: UFRGS, 2019.

RUA, M. G. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos**: Notas Introdutórias. 2010. 37 p.

SCORZAFAVE, L. G.; DORIGAN, T. A.; FERREIRA, J. N. Efeito das políticas de bonificação aos professores sobre a desigualdade de proficiência no ensino fundamental. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 43., 2016, ANPEC – Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia. **Anais [...]**. 2016.

SOBRAL, A.; FREITAS, C. M.; PEDROSO, M. M.; GURGEL, H. Definições básicas: dado, indicador e índice. In: BRASIL. **Saúde ambiental**: guia básico para a construção de indicadores. Brasília: Ministério da Saúde, 2011.

SOUSA, S. Z. L. Avaliação e gestão da educação básica no Brasil: da competição aos incentivos. In: DOURADO, L. F. **Políticas e Gestão da Educação no Brasil**: novos marcos regulatórios? São Paulo: Xamã, 2009. p. 31-45.

TAMAKI, E. M. *et al.* Metodologia de construção de um painel de indicadores para o monitoramento e a avaliação da gestão do SUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 4, p. 839-849, 2012.

VIANA, Mariana Peleje. **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão financeira escolar em âmbito nacional**. 2020. 454 f. Tese (Doutorado em educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

Mariana Peleje Viana é doutora em políticas educacionais (2020, bolsista CAPES), pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná (PPGE-UFPR), tendo sido integrante do Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE) da UFPR, atuando também como Representante Discente do PPGE/UFPR (gestões de 2018 e 2019). Realizou Doutorado Sanduíche no exterior (Bolsista PDSE-CAPES) na Universidade Estadual do Texas/EUA, com foco em financiamento da educação e políticas educacionais. É mestra em educação pela Universidade de São Paulo (2015, bolsista CNPq), na área de Estado, Sociedade e Educação, do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação

da USP. Atualmente é Orientadora Educacional efetiva na Prefeitura Municipal de Florianópolis, tendo atuado também como pesquisadora bolsista da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), integrante do Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais da Região Sul (Cecampe-Sul).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0551-3943>

E-mail: marianapviana@gmail.com

Lisiane Priscila Roldão Selau é Professora Associada II do Departamento de Estatística da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora em Cursos de Especialização e Pesquisadora em Projetos de Data Science. Bacharel em Estatística pela UFRGS (2000), Licenciada em Estatística pela UFRGS (2002), Mestre em Engenharia de Produção pela UFRGS (2008) e Doutora em Administração na área de Sistema de Informação e Apoio à Decisão pela UFRGS (2012). Tem experiência na área de Modelagem para Gestão do Risco de Crédito, Planejamento e Análise de Experimentos e Educação Estatística.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0554-3923>

E-mail: lisianeselau@gmail.com

Recebido em 05 de janeiro de 2023

Aprovado em 21 de setembro de 2023

