


## O USO DO MAPA DE PROCESSOS E RESULTADOS (MAPR) PARA CONSTRUÇÃO DE UM PLANO DE AVALIAÇÃO EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS: O CASO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE)

### RESULTS AND PROCESS MAP TO BUILD AN EVALUATION PLAN IN EDUCATIONAL POLICIES: THE CASE OF DIRECT FUNDING TO THE SCHOOL PROGRAM (PDDE)

Recebido: 08/05/2021 | Aceito: 22/11/2021 | Publicado: 20/12/2021

#### Fernanda Teixeira Reis


 Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5684-1859>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3755194469554946>

Escola Nacional de Ciências Estatísticas, ENCE, Brasil

E-mail: [teixeira.f@gmail.com](mailto:teixeira.f@gmail.com)

#### Paulo de Martino Jannuzzi

 Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3528-7497>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2664927208127192>

Escola Nacional de Ciências Estatísticas, ENCE, Brasil

E-mail: [Paulo.jannuzzi@ibge.gov.br](mailto:Paulo.jannuzzi@ibge.gov.br)

### RESUMO

O presente trabalho pretende aplicar técnicas de Mapa de Processos e Resultados (MaPR) para construção de pesquisas avaliativas em um programa educacional de infraestrutura escolar; o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Avaliar políticas e programas é compreender se os esforços empreendidos na etapa de implementação estão atuando para solucionar os problemas originais. O uso de MaPR potencializa as chances de se elaborar pesquisas de avaliação que entreguem insumos relevantes à correção dos programas, identificação de inovações e sucessos, potencializando o aprendizado organizacional. Ademais, MaPR possibilita o emprego de uma avaliação triangulada, a qual tende a proporcionar maior robustez à avaliação, garantindo maior pluralidade à tomada de decisão.

**Palavras-chaves:** Avaliação de Programas. Implementação no Centro da Avaliação. Mapas de Processos e Resultados (MaPR). Política de Infraestrutura escolar. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

### ABSTRACT

The paper intends to apply Results and Processes Map to build an evaluative plan in an educational program of school infrastructure; the Direct Funding to the School Program (PDDE). Assessing policies and programs is to understand whether the efforts undertaken in the implementation stage are working to solve the original problems. The use of Results and Processes Map enhances the chances of developing evaluation studies that can provide relevant inputs for the correction of programs, which can demand the identification of innovations and successes and intensify organizational learning. Furthermore, Results and Processes Map enables the use of a



triangulated assessment, which tends to provide greater robustness to the assessment, ensuring greater plurality in decision-making.

**Keywords:** Program Evaluation. Implementation at the center of Evaluation concerns. Results and Processes Map. School Infrastructure Policy. Direct funding to the school program (PDDE).

### **Introdução**

Políticas públicas são empreendimentos governamentais complexos, formulados e implementados para atender demandas coletivas, mitigar um problema específico ou promover valores públicos. Normalmente são propostos pelo Poder Executivo e entram na agenda, como também são constantemente modificados, por diversos atores a exemplo dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministérios Públicos, movimentos sociais, associação patronais, comunidade educativa e os próprios agentes executores dos três níveis de governo. Sua consolidação se constrói através de leis regulatórias, campanhas publicitárias indutivas, incentivos ou renúncias fiscais e, no caso aqui focado, por intermédio de programas governamentais.

Pela natureza complexa em que operam, seja pelo número de agentes envolvidos, beneficiários atendidos, escala territorial ou heterogeneidade de contextos socioeconômicos em que operam, programas governamentais precisam de diversos insumos informacionais, na forma de um Plano de Avaliação articulado. Pesquisas avaliativas trazem contribuições incrementais e substantivas importantes para gestão dos programas, seja para seu desenho, implementação e alcance de seus resultados e impactos. Naturalmente, para tanto, essas avaliações precisam responder a critérios e procedimentos instrumentais amplos e articulados, para além da dialética eficiência e efetividade.

Afinal, avaliar programas não significa apenas medir resultados, mas identificar falhas de planejamento, defeitos nos desenhos operacionais e gargalos de implementação. Programas públicos nascem, em larga medida, com a legitimidade e mérito assegurado pelo governante eleito, pela previsão constitucional e/ou normativas acessórias. Antes de colocá-los sob julgamento sumário, é preciso garantir que tenham tido a possibilidade de terem sido implementados adequadamente. Avaliar políticas e programas é compreender se os esforços empreendidos na etapa de implementação estão atuando para solucionar os problemas originais.

Nesse contexto o Mapa de Processos e Resultados (MaPR) pode ser um instrumento bastante útil para identificar e pactuar um conjunto necessário de estudos avaliativos para produção de informações e conhecimento em um programa de infraestrutura escolar de forma intuitiva e dinâmica, especialmente por técnicos e gestores federais, estaduais e municipais. O MaPR ofereceu uma narrativa esquematizada e articulada do funcionamento do PDDE, evidenciando possíveis caminhos e objetos de estudo às pesquisas de avaliação.

### **Programas federais de infraestrutura escolar**

Em 1990, a Conferência de Jomtien, na Tailândia, lança bases para a construção do Plano Decenal de Educação para Todos (BRASIL, 1993) e para o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001), os quais estabeleceram parâmetros para a universalização da educação através da mudança no modelo, onde os entes federativos assumem responsabilidades na gestão e execução da política educacional. Em 1996, a Emenda

Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a), a Lei de Diretrizes e Bases – Lei 9.394/96 (BRASIL, 1996) e a consequente criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) confirmam a expansão do papel da instância local, atribuindo maior autonomia financeira e de gestão aos entes municipais. Porém, quando tratamos de políticas descentralizadas, mecanismos coercitivos de adesão e implementação a estas políticas tendem a ser bastante utilizados, já que estamos num sistema federativo em que o governo federal tem um papel central na previsão, normatização, financiamento e regulação das políticas locais (ARRETCHE, 2012). No que tange a política educacional, o papel da União se reflete principalmente na sua capacidade de financiamento educacional. Os municípios passam a ter responsabilidade pela execução de políticas de educação infantil e fundamental de forma universalista, no entanto, o papel de previsão orçamentária, normatização de políticas e programas e seu subsequente financiamento ainda recai sobre a União, em especial quando o foco de análise são as políticas de infraestrutura educacional.

Por sua vez, a garantia de um ambiente com um mínimo de condições adequadas para que a aprendizagem possa ocorrer é importante à promoção educacional. Uma infraestrutura escolar adequada favorece as interações humanas e viabiliza o aprendizado. Escolas mal-cuidadas, sujas, com danos estruturais, muito quentes ou muito frias, sem mobiliários adequados ou equipamentos de ensino, podem desestimular os alunos, professores e todo corpo escolar, o que pode levar ao abandono escolar, reprovações e distorções idade-série. Há uma vasta literatura que relaciona melhor desempenho de alunos que estudam em ambientes com boa infraestrutura. Duarte *et all* (2011) defendem que há uma clara relação entre infraestrutura escolar e resultados acadêmicos: estudantes inseridos em unidades escolares com melhores condições estruturais podem melhorar até 21 pontos em provas de linguagem e 27 pontos em matemática. Para estes autores, os principais fatores que contribuem para o bom desempenho acadêmico é a existência de espaços de aprendizagem, tais como laboratório de ciências e informática, bibliotecas, quadras de esportes e auditórios. Soares *et all* (2007) destacam que são três os principais grupos de variáveis comuns à literatura sobre os determinantes do aprendizado:

Em primeiro lugar, as características da escola são importantes: professores, infraestrutura física, abordagens e insumos pedagógicos têm impacto sobre aprendizado e progressão dos alunos. Em segundo lugar, o contexto socioeconômico é fundamental: as origens socioeconômicas dos colegas de turma, assim como a participação da comunidade são fundamentais na determinação de quanto alunos aprendem. Finalmente, existem as variáveis próprias de cada aluno e sua família: renda familiar e educação dos pais sempre foram importantes preditores do sucesso escolar (SOARES *et all*, 2007, p. 47).

Para os autores supracitados, infraestrutura escolar (computadores, bibliotecas, internet e eletricidade) e qualificação de professores explicariam, de forma causal, um importante hiato de diferenças de desempenho entre escolas urbanas e rurais.

O primeiro exercício na construção desse trabalho foi realizar uma busca dos programas e planos federais de Infraestrutura escolar. Os parâmetros de análise foram: programas ou planos ativos ou que possuíam orçamento disponível no ano de 2018. Foram os seguintes Programas e Planos Federais de Infraestrutura Escolar ativos no ano de 2018:

1. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)  
Ano de Criação: 1995 (Resolução nº 12/1995 do Conselho Deliberativo do FNDE/MEC).  
Público-Alvo: escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e as escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica.  
Disponibilidade orçamentária 2018: R\$ 1.67 bilhões.
2. Plano de Ações Articuladas (PAR)  
Ano de Criação: 2007 (Decreto 6.094/2007).  
Público-Alvo: Entes Federativos que formalizam e executam os planos de ações articuladas locais dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar.  
Disponibilidade orçamentária 2018 (total): R\$ 1.27 bilhões.
  - 2.1 Plano de Ações Articuladas (PAR) – Infraestrutura Escolar
    - 2.1.1 Obras  
Disponibilidade Orçamentária 2018: R\$ 432.62 milhões.
    - 2.1.2 Educação Infantil  
Disponibilidade Orçamentária 2018: R\$ 156.68 milhões.
    - 2.1.3 Educação Fundamental  
Disponibilidade Orçamentária 2018: R\$ 248.19 milhões.
    - 2.1.4 Ensino Médio  
Disponibilidade Orçamentária 2018: R\$ 27.75 milhões.
  - 2.2 Plano de Ações Articuladas (PAR) – Mobiliário Escolar  
Disponibilidade Orçamentária 2018: R\$ 291.73 milhões.
  - 2.3 Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo – computadores, Projetores e Tablets)  
Disponibilidade Orçamentária 2018: R\$ 15.89 milhões.
  - 2.4 Equipamento de Climatização e outros  
Disponibilidade Orçamentária 2018: R\$ 14.72 milhões.
  - 2.5 Infraestrutura e Equipamentos para Educação Profissional  
Disponibilidade Orçamentária 2018: R\$ 6.08 milhões
  - 2.6 Equipamento de Cozinha  
Disponibilidade Orçamentária 2018: R\$ 5.19 milhões
3. Programa de Inovação Educação Conectada (equipamento e recursos tecnológicos)  
Disponibilidade Orçamentária 2018: R\$ 56.59 milhões

Conforme dados apresentados, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), programa federal de infraestrutura escolar mais antigo, com maior aporte orçamentário e maior alcance de público-alvo, foi o escolhido para ilustrar a utilidade do MaPR na definição de um Plano de Avaliação.

### **Entendendo o PDDE: o uso do Mapa de Processo e Resultados (MaPR).**

Programas educacionais são grandes empreendimentos sociais que envolvem três esferas federativas, centenas de atores públicos e privados e abarcam amplos orçamentos. Frente a sua complexidade, especialmente em um país continental, com mais de 5 mil municípios e 140 mil unidades escolares, se faz importante antes de se especificar pesquisas avaliativas e instrumentos de monitoramento, uma etapa prévia, de descrição e melhor entendimento do programa em questão, denominada por Jannuzzi (2016a) como a de “estudos de avaliabilidade de programas”. Informações sobre objetivos, normas operacionais, contexto geral, principais produtos almejados e resultados que se previu alcançar quando da etapa de planejamento e implementação são essenciais para que as pesquisas de campo não retratem de forma rasa a complexidade do programa (Jannuzzi, 2016a). Dessa forma, o presente trabalho utilizará uma técnica de representação de programas sociais: Mapa de Processos e Resultados (MaPR). O MaPR é:

[...]uma técnica próxima a várias outras já existentes para desenho de projetos e programas, mas com requisitos de aplicação muito menos intensos em termos de tempo e de qualificação de equipe técnica envolvida. Envolve menos informações específicas acerca da operação dos programas e mais conhecimento sobre sua estratégia geral de intervenção – dos Insumos aos Impactos e sua tática de implementação – dos Processos aos Produtos e Resultados. Pelo mapeamento de seus processos-chave e principais “entregas”, pode ser um recurso interessante para organização de um plano mais geral de pesquisa de avaliação de um programa, assim como para desenho de um sistema de indicadores para seu monitoramento (JANNUZZI, 2016a: 42).

Empregaremos a técnica de desenho de projetos “Modelo Espiral”, extraído do manual da Fundação Kellogg, apresentado por Jannuzzi (2016a: 49), conforme apresentado pela Figura 1, a seguir.

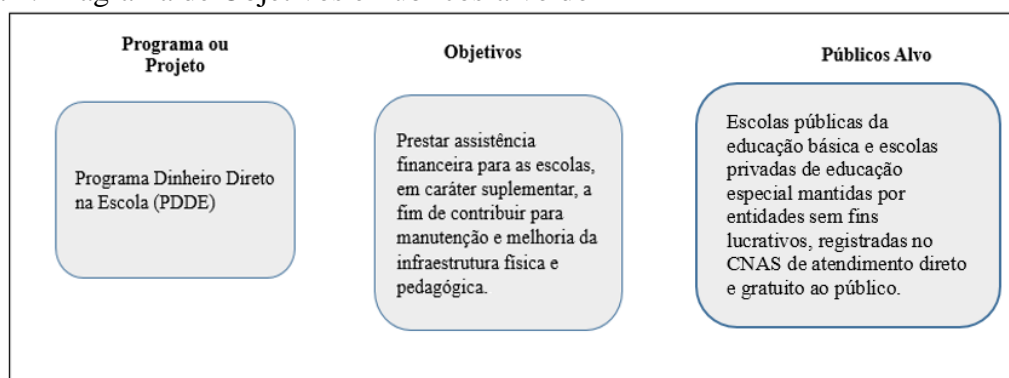
Figura 1 – Modelo Espiral de Etapas para Construção de MaPR



Fonte: Jannuzzi (2016a: 49)

O PDDE é um programa federal que tem o objetivo primordial de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica (Figura 2).

Figura 2: Diagrama de Objetivos e Públicos-alvo do PDDE



Fonte: Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (BRASIL, 2009)

O PDDE foi consolidado num contexto de inadequação de condições físicas e estruturais das escolas, bem como a pronta necessidade de manutenção de outros programas de infraestrutura escolar, a exemplo do Plano de Ações Articuladas (PAR), que proporcionava, dentre outras ações, a construção e ampliação de unidades escolares. As

unidades escolares sofrem com a morosidade de gestão dos entes federativos. Um pregão, por exemplo, pode demorar de três a seis meses para atingir seu objetivo. O envio do dinheiro direto às contas específicas das unidades escolares dinamiza não só o repasse, como também simplificam o uso do orçamento. Para aquisição de bens de custeio ou capital, ou contratação de serviços, as UEx devem apenas realizar uma pesquisa de preço, obtendo, no mínimo, três orçamentos<sup>1</sup>. Ademais, as escolas também sofrem com desvios de finalidade por parte do governo local dos recursos recebidos: é a comunidade escolar que melhor conhece suas peculiaridades e necessidades imediatas. Assim, a autonomia física e financeira da escola tende a promover eficiência e efetividade do gasto, o que beneficia a implementação de projeto de melhoria físicos e pedagógicos.

Tal programa foi criado em 1995, pela Resolução nº 12/1995 do Conselho Deliberativo do FNDE/MEC, com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). A denominação PDDE foi instituída com a edição da Medida Provisória nº 1.784/1998, e tem sido, desde a sua criação, um importante instrumento de financiamento da educação brasileira. Cabe destacar que foi a partir de 2009, mediante a publicação da Lei nº 11.947/2009 (BRASIL, 2009), que o PDDE teve o seu público-alvo ampliado para além do ensino fundamental, incluindo assim o atendimento à educação infantil e ao ensino médio (todas as etapas da educação básica).

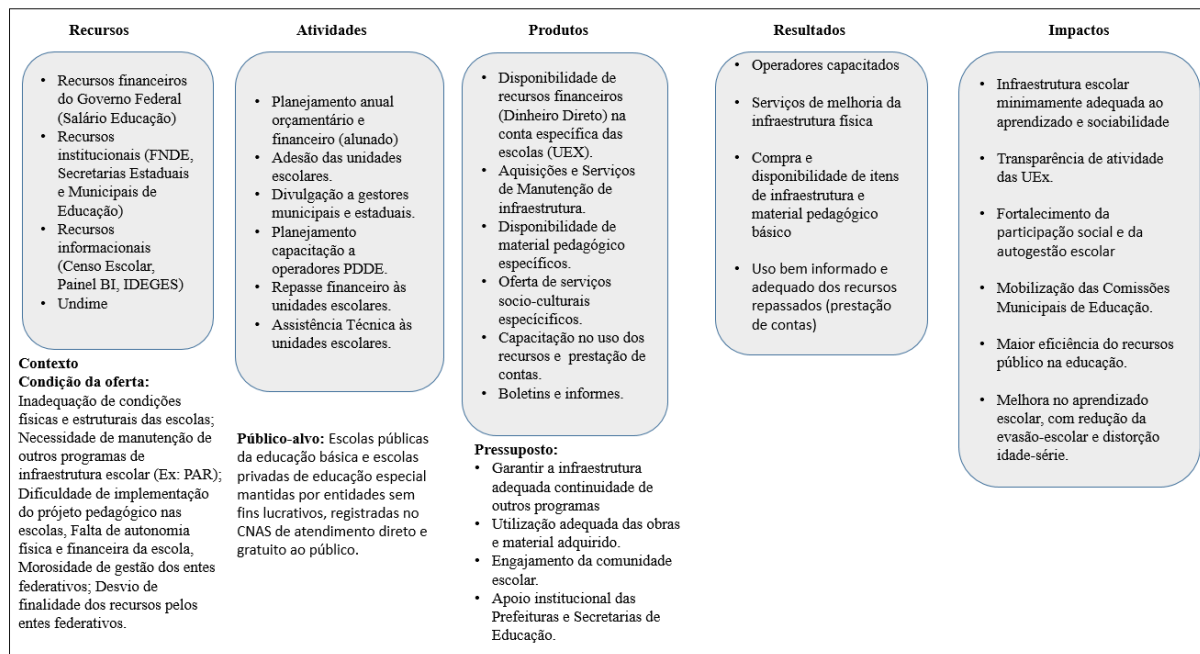
O PDDE funciona sem a necessidade de celebração de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, mediante crédito do valor devido em conta bancária específica da unidade escolar, tendo como base o alunado informado no Censo Escolar da Educação Básica do ano anterior, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). As unidades escolares, por sua vez, precisam criar uma entidade jurídica de direito privado, denominada Unidade Executora Própria (UEx)<sup>2</sup>, para aderir, planejar, implementar e prestar contas dos recursos recebidos (Figura 3). As UEx são compostas por gestores da escola, professores e pais de alunos eleitos localmente. Nestes espaços se destaca a participação da comunidade para eleição de prioridades, elaboração do plano de aplicação e emprego efetivo e tempestivo deste recurso.

Dessa forma, o PDDE se fundamenta em forma peculiar de descentralização de política pública: a União transfere a implementação e execução do programa para o órgão colegiado da escola – Unidade Executora Própria (UEx). Ou seja, a gestão de recursos financeiros, função tradicionalmente localizada no vértice das estruturas das secretarias municipais, distrital e estaduais de educação, deslocam-se para o âmbito da unidade escolar, caracterizando a descentralização decisória e funcional. Exceção à regra são escolas com menos de 50 alunos, as quais podem não constituir UEx. Neste caso, os recursos são enviados às Secretarias de Educação Municipais, Estaduais ou Distrital (denominadas Entidades Executoras – EEx) que passam a possuir a função decisional e executora no programa.

<sup>1</sup> Quando não for possível obter três orçamentos, o resultado pode se dar em número inferior; mas, necessariamente deve ser lavrada uma ata justificando a razão pela qual não foi possível cumprir a exigência.

<sup>2</sup> As Unidades Executoras Próprias (UEx) das escolas instituídas e mantidas pela comunidade escolar, participantes do PDDE, são sociedades civis com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que têm por finalidade receber e gerenciar os recursos destinados às escolas, sendo formadas por membros das entidades representativas da comunidade escolar, constituídas sob a forma de Associação de Pais e Mestres, Caixa Escolar, Conselho Escolar e similares (Decreto nº 2.896, de 23 de dezembro de 1998).

Figura 3 – Diagrama de Mapas de Processos e Resultados do PDDE



Fonte: Elaborado pelos autores

Os recursos do PDDE podem ser aplicados numa ampla gama de atividade no financiamento de despesas com a manutenção e pequenos investimentos dos estabelecimentos de ensino beneficiários, com a exceção do pagamento de pessoal e agentes públicos da ativa por serviços prestados, inclusive consultoria. São exemplos de aplicação: 1. Aquisição de material de consumo ou material permanente necessário ao funcionamento da escola; 2. Contratação de serviços de manutenção, conservação e pequenos reparos da escola; 3. Implementação de projetos pedagógicos; 4. Aplicações de avaliações de aprendizagem; 5. Desenvolvimento de atividades educacionais diversas.

Tendo em vista o sucesso do modelo de gestão adotado e a quase totalidade de participação da comunidade escolar, a partir de 2007, nos mesmos moldes regulamentares e operacionais, passou também a destinar recursos por meio de Ações Agregadas do PDDE. No exercício de 2019, estiveram sob gestão da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) as seguintes Ações Agregadas: PDDE Educação Integral (Novo Mais Educação), Mais Alfabetização, Novo Ensino Médio e Educação Conectada. Já sob a responsabilidade da Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação (SEMESP/MEC), encontram-se as seguintes ações: Escola Acessível, Escola do Campo e Água e Esgotamento Sanitário na Escola. O PDDE “Básico” e suas Ações Agregadas são operacionalizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC). O público-alvo das Ações Agregadas também é baseado no Censo Escolar do INEP/MEC, porém cada ação faz o recorte de seu público específico selecionado nas características das unidades escolares. Por exemplo, o PDDE Água e Esgotamento Sanitário na Escola vai repassar os recursos, pelo cálculo *per capita*, às escolas que no Censo informaram não possuir água potável; o PDDE Escola no Campo verifica se a escola possui turmas multisseriadas; o PDDE Educação Conectada às Escolas que não possuem internet. A Figura 4, abaixo, exemplifica como estão organizadas as Ações Agregadas do PDDE:



Figura 4: PDDE – Ações Agregadas, 2019

PDDE Integral	PDDE Estrutura	PDDE Qualidade
Mais Educação Novo Mais Educação	Escola Acessível	Ensino Médio Inovador
	Água na Escola	Atleta na Escola
	Escola do Campo	Mais Cultura na Escola
	Escolas Sustentáveis	Mais Alfabetização

Fonte: Fundo Nacional de Financiamento do Educação (FNDE/MEC)

Os recursos do PDDE são integralmente oriundos do Salário Educação (Ação 0515). O Salário-Educação é uma contribuição social incidente sobre a folha de pagamentos de empresas com destinação vinculada à educação básica (BRASIL, 2006). Atualmente, essa é a principal fonte de receita de várias políticas educacionais de Estado, a exemplo do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Segundo o Art. 206, inciso I, § 6º, da Constituição Federal de 1988, “as cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de aluno”. No que se refere o Art. 15º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, a distribuição do Salário se dá:

§ 1º O montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada, em 90% (noventa por cento) de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 10.832, de 29.12.2003)

I - Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;

II - Quota Estadual, correspondente a dois terços do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental.

II - Quota Estadual e Municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental (Redação dada pela Lei nº 10.832, de 29.12.2003).

O ciclo do PDDE começa no ano anterior: quando o INEP/MEC faz o levantamento do alunado da educação básica através do Censo Escolar. Os microdados são enviados ao FNDE/MEC, que faz o recorte das respectivas escolas do seu quantitativo de alunos para

projetar a necessidade orçamentária para o ano seguinte. A Resolução nº 10/2013, do Conselho Deliberativo do FNDE/MEC, define a seguinte forma de cálculo para o PDDE “Básico”:

- 1 - Valor Fixo/ano (VF/a) = R\$ 1.000,00
  - a. Escola pública urbana com UEx: 1 x VF/a
  - b. Escola pública rural com UEx: 2 x VF/a
  - c. Escola privada de educação especial: 1 x VF/a
- 2 - Valor Per Capita/ano (VPC/a) = R\$ 20,00
  - a. Alunos de escolas urbanas ou rurais com UEx: 1 x VPC/a
  - b. Alunos de escolas urbanas sem UEx: 2 x VPC/a
  - c. Alunos de escolas rurais sem UEx: 3 x VPC/a
  - d. Alunos público alvo da educação especial em escola pública: 4 x VPC/a
  - e. Alunos de escola privada de educação especial: 3 x VPC/a

As Ações Agregadas do PDDE, como supracitado, possuem normas específicas de distribuição, também se utilizando de critérios *per capita* do alunado, porém com regras próprias. Assim, é através do Censo Escolar do ano anterior que também se projeta o orçamento necessário ao ano seguinte do PDDE Ações Agregadas.

Por sua vez, no ano corrente, as UEx necessitam entrar na página do PDDEWeb e aderir ao programa. A partir desta adesão, o FNDE/MEC aprova o plano de trabalho da UEx e faz o repasse financeiro<sup>3</sup>. Esta aprovação está sujeita a três validações: estarem aptas segundo o Censo Escolar e não haver pendências das UEx em relação a prestações de contas ou com a Receita Federal do Brasil (lembrando que são Pessoas Jurídicas de Direito Privado portadoras de CNPJ). A partir do recebimento dos recursos, as UEx devem reunir os membros da comunidade escolar eleitos localmente (pais, professores, funcionários, alunos) para realizar o levantamento das necessidades, elencando as prioridades, registrando em documento de ata o que será adquirido e divulgar a decisão de forma que seja do conhecimento de toda comunidade escolar. Assim, é a comunidade escolar quem deve decidir e fiscalizar sobre a destinação a ser dada aos recursos, de acordo com as necessidades prioritárias da escola, e não a prefeitura ou secretaria de educação, embora estas devam prestar suporte técnico, se necessário.

Elencados os problemas escolares e suas soluções, a execução se dará através da realização de pesquisa de preço obtendo, pelo menos, três orçamentos<sup>4</sup>. A escolha deve ser feita com a proposta mais vantajosa para a escola, considerando critérios de preços, qualidade e prazo de entrega dos produtos ou prestação de serviços. Também cabe a UEx realizar a aquisição dos bens ou contratação dos serviços, exigir os documentos comprobatórios de

<sup>3</sup> A Resolução nº 6, de 27 de fevereiro de 2018, do Conselho Deliberativo do FNDE/MEC regula os recursos financeiros do “PDDE Básico” serão repassados da seguinte forma:

"Art. 9º .....

§ 3º Os repasses de recursos de que tratam o caput dar-se-ão em duas parcelas anuais, devendo o pagamento da primeira parcela ser efetivado até 30 de abril e o da segunda parcela até 30 de setembro de cada exercício às EEx, UEx e EM que cumprirem os requisitos definidos no art. 12 até a data de efetivação dos pagamentos.

As Ações Agregadas, por sua vez, não possuem regimentos temporais de repasses, acontecendo ao longo do ano corrente sem uma regra pré-estabelecida.

<sup>4</sup> Quando não for possível obter três orçamentos, o resultado pode se dar em número inferior; mas, necessariamente deve ser lavrada uma ata justificando a razão pela qual não foi possível cumprir a exigência.

despesas, efetuar o pagamento, tomar os bens permanentes e efetuar a prestação de contas no ano seguinte.

O Ministério da Educação, através de sua Autarquia FNDE, e de parcerias com as Secretarias Estaduais, Municipais e Distrital de Educação e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), realiza ações de divulgação a gestores municipais e estaduais das atividades do programa, planeja capacitações a operadores PDDE nas unidades escolares, bem como presta Assistência Técnica a estas escolas. Para tal, são utilizados os seguintes recursos:

1. **FNDE Encontros Técnicos:** iniciativa que leva palestras e atendimentos técnicos a gestores e técnicos municipais, estaduais e distrital de educação.
2. **Painel BI PDDE:** São painéis informacionais que se utilizam de técnicas de BI para instrumentalizar dados do programa, a exemplo de Repasses, Execução Financeira, Situação de Prestação de Contas, para viabilizar iniciativas de planejamento e monitoramento tanto da entidade nacional quanto das UEx.
3. **IDEGES-PDDE:** O Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE é um indicador sintético que tem por objetivo “acompanhar o desempenho da gestão descentralizada do PDDE em todo território nacional” (BRASIL, 2018). Ele agrega três indicadores relativos a dimensões representativas do desempenho do programa nos entes federados: adesão, execução e prestação de contas dos recursos. A proposta parte do pressuposto “que o bom desempenho do PDDE não é alcançado apenas quando, por exemplo, as entidades recebem os recursos. Entende-se que o desempenho do programa em determinado ente federado apenas pode ser considerado satisfatório se alcança o máximo de seu público-alvo (adesão), se os recursos são utilizados (execução) e empregados nas finalidades do programa (prestação de contas)” (Brasil, 2018). O IDEGES fundamenta todas as ações de Capacitações e Assistência Técnica destinadas às UEx e EEx aderentes ao Programa (BRASIL, 2018)<sup>5</sup>.
4. **Comunicados e Boletins:** produções técnicas e informacionais direcionadas a gestores e técnicos municipais, estaduais e distrital de educação.
5. **Clique Escola:** aplicativo que objetiva facilitar e incentivar o acesso da comunidade escolar e da sociedade às principais informações educacionais e financeiras da escola, bem como às notícias sobre educação.

Todas estas atividades têm como produto principal a disponibilidade de recursos financeiros (Dinheiro Direto) na conta específica das escolas (UEx). A partir deste produto, as escolas podem adquirir, de forma mais rápida, eficiente e eficaz, bens de capital e consumo, contratar serviços de manutenção de infraestrutura, disponibilizar materiais pedagógico específicos, bem como ofertar serviços socioculturais específicos. Em busca da qualidade destas aquisições, o Governo Federal entrega produtos meios, no que tange à assistência técnica. São enviados, por exemplo, Boletins e Informes mensais às UEx e Secretarias de Educação e Prefeituras<sup>6</sup>. Também são realizadas capacitações presenciais anuais no uso dos

<sup>5</sup> Para maiores informações, consultar a página: [https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/31-consultas?download=13236:detalhado\\_explicado\\_ideges\\_2018](https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/31-consultas?download=13236:detalhado_explicado_ideges_2018)

<sup>6</sup> Para maiores informações, consultar a página: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/manuais-e-orientacoes-pdde>

recursos e prestação de contas aos operadores do PDDE. Em 2019, por exemplo, foram capacitados 5.290 operadores do programa. Estes produtos são importantes entregas a fim de se garantir a infraestrutura adequada para continuidade de outros programas educacionais, bem como a utilização adequada dos bens e materiais adquiridos. Para isso, são fundamentais não só o apoio institucional das prefeituras e secretarias de educação, bem como o engajamento da comunidade escolar, já que são estes últimos que melhor compreendem suas reais e imediatas necessidades.

Vale destacar que o resultado imediato esperado do PDDE é o uso bem-informado e adequado dos recursos repassados. Para tal, são também importantes resultados como operadores capacitados, compra e disponibilidade de itens de infraestrutura e material pedagógico básico e serviços de melhoria da infraestrutura física, que impactarão neste primeiro resultado.

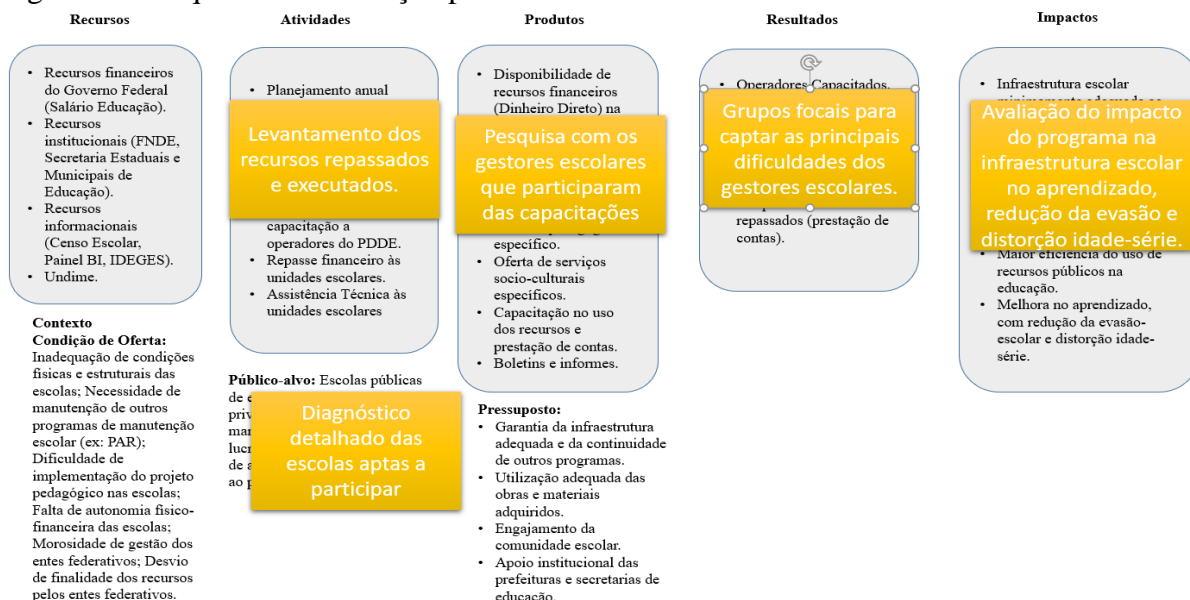
Tendo em vista que o PDDE objetiva prestar assistência financeira às escolas, ainda que em caráter suplementar, para contribuir com a manutenção e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, e que este resultado pode contribuir com melhor desempenho escolar; também tendo em vista que a forma de gestão descentralizada do PDDE pode fortalecer a participação social e a autogestão escolar, podemos afirmar que serão impactos de médio prazo a infraestrutura escolar minimamente adequada ao aprendizado e à sociabilidade, à transparência de atividade das UEx e ao fortalecimento da participação social e da autogestão escolar. Em resumo, maior eficiência e efetividade da execução dos recursos públicos na política educacional. No longo prazo, o PDDE pode refletir em melhora no aprendizado escolar, com redução da evasão-escolar e da distorção idade-série. Por fim, cabe destacar a importância de mobilizar as Comissões Municipais de Educação na implementação e na execução local do programa.

### **O Plano de Avaliação para aprimoramento do PDDE**

Políticas educacionais são políticas distributivas (LOWI, 1970), nas quais há concentração de segmentos atendidos (educação básica pública) e setores envolvidos no financiamento são difusos (governo federal, estadual, municipal, por exemplo). Programas educacionais são instrumentos de gestão direta dessas políticas. Eles são responsáveis pelo fornecimento do serviço. É a forma tradicional de se implementar uma política. Sendo assim, programas educacionais necessitam serem respaldados por um conjunto amplo e diverso de evidências. Esse ambiente é bastante positivo ao debate informado por avaliações e muito se tem produzido regularmente nas universidades e centros de pesquisas.

A partir do MaPR do PDDE exibido no tópico anterior, apresenta-se, a seguir, possíveis demandas avaliativas ao programa, a depender do seu estágio de implementação ou tipo de agente demandante. Conforme destacado na Figura 5, propõem-se cinco pesquisas de avaliação.

Figura 5 – Pesquisas de Avaliação possíveis identificadas em MaPR do PDDE



Fonte: Elaborado pelos autores

O Quadro 1, a seguir, destrincha as cinco pesquisas propostas na Figura 5, apresentando distintos desenhos metodológicos, combinando diversos sujeitos, tipos de amostra, técnicas de coletas e métodos de análise ajustados às perguntas do que se quer avaliar e à etapa específica do processo. Também localiza onde a pesquisa está dentro do MaPR.

Quadro 1 - Exemplo de um Plano de Avaliação Intersetorial

Componente (MaPR)	Avaliação	Aspectos metodológicos	Abordagem
Público-Alvo	Diagnóstico detalhado das escolas aptas a participar do programa	Estudo utilizando o Censo Escolar (INEP/MEC) para realizar a caracterização territorial e socioeconômica das escolas em potencial	Quantitativa, descritiva
Atividades	Levantamento dos recursos repassados e executados	Estudo com base de dados primários de dados financeiros do Programa (FNDE/MEC) para levantar quais escolas não executam o programa, correlacionando com as características territoriais e socioeconômicas das que possuem dificuldade de execução (utilizar o Censo Escolar, etapa anterior)	Quantitativa, descritiva
Produtos	Pesquisa com os gestores escolares que participaram das capacitações	Aplicação de questionário com os participantes das capacitações a fim de identificar os pontos de satisfação e os de aperfeiçoamento do curso	Quantitativa, avaliativa
Resultados	Grupos focais para captar as principais dificuldades dos gestores escolares	Entrevista com gestores escolares de escolas sobre dificuldades e condições de execução do programa	Qualitativa, grupo focal

Componente (MaPR)	Avaliação	Aspectos metodológicos	Abordagem
Impactos	Avaliação do impacto do programa na infraestrutura, escolar no aprendizado, redução da evasão e distorção idade-série	Estudo longitudinal acompanhando resultados da prova Saeb em escolas com distintos padrões de infraestrutura, além de entrevista com corpo docente, por 3 anos	Quantitativa, modelo econométrico

Fonte: Elaborado pelos autores

### Considerações Finais

O uso de Mapa de Processos e Resultados (MaPR) possibilita evidenciar de forma dinâmica, clara e fácil as demandas de estudos e pesquisas avaliativas para garantir um desenho adequado à intervenção instrumental e programática. Corroborar-se, portanto, a afirmação de Jannuzzi (2016a: 50), na qual defende que o MaPR pode ser um valioso recurso à fase avaliativa ao “apresentar de forma esquemática seus principais processos, alocação de recursos, execução de atividades, entrega de produtos e produção de resultados e impactos, além do contexto e os condicionantes para sua plena operacionalização”.

O MaPR potencializa as chances de se elaborar pesquisas de avaliação que entreguem insumos relevantes à correção dos programas, identificação de inovações e sucessos, potencializando inovações à gestão, bem como aprendizagem organizacional à Política Educacional de Infraestrutura Escolar. Ademais, o MaPR possibilita o emprego de triangulação na avaliação do programa, a exemplo do emprego de diversas técnicas metodológicas, de coleta de dados e distintos sujeitos. Tal abordagem tende a proporcionar maior robustez na avaliação de programas, garantindo maior pluralidade na tomada de decisão (JANNUZZI, 2016b).

Importante, porém, destacar que avaliações não decidem, e sim informam, preferencialmente de modo plural e triangulado caminhos e possibilidades. Ademais, não existem soluções perfeitas, na ótica estritamente racional tecnocrata. Cabe aos decisores fazer escolhas, com base em soluções técnicas negociadas politicamente (LINDBLOM, 1991). A boa política se faz do encontro entre soluções técnicas consolidadas em indicadores, estudos avaliativos e evidências e viabilidade política para melhor promover um objetivo coletivo.

### Referências

ARRETCHE, Marta, T. S. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, v. 1. 227p., 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: 1993. Disponível em <<http://dominiopublico.mec.gov.br/download/texto/me002598.pdf>> Acesso em 15 AGO 2019.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei no. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da educação nacional. Legislação, Brasília, DF, dez. 1996. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)> Acesso em 15 AGO 2019.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Legislação, Brasília, DF, set. 1996a. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm)> Acesso em 15 AGO 2019.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, jan. 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)> Acesso em 20 AGO 2019.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **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. Brasília, DF, jun. 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm)> Acesso em 15 AGO 2019.

\_\_\_\_\_. **Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES/PDDE)**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Brasília: MEC, 2018. Disponível em <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/monitore-opdde>> Acesso em 10 AGO 2019.

DUARTE, J., GARGUILO, C., MORENO, M. **Infraestructura Escolar y Aprendizajes en la Educación Básica Latinoamericana: Un análisis a partir del SERCE**. Washington, DC: Inter-American Development Bank. 2011. Disponível em <<https://publications.iadb.org/es/infraestructura-escolar-y-aprendizajes-en-la-educacion-basica-latinoamericana-un-analisis-partir>> Acesso em 20 AGO 2019.

JANNUZZI, P. M. Mapa de Processos e Resultados de Programas Sociais como instrumento para especificação de pesquisas de avaliação e sistemas de indicadores de monitoramento. *In*: JANNUZZI, P. M.; **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. 1. ed. Campinas: Alínea Editora, 2016a.

\_\_\_\_\_. Mapa de processos e resultados de programas sociais como instrumento para especificação de pesquisas de avaliação e sistemas de indicadores de monitoramento. **Cadernos de Estudos - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**, v. 27, p. 40-54, 2016b.

LOWI, Theodore J. Decision Making vs. Policy Making: Toward an antidote for technocracy. **Public Administration Review**, v. 30, n. 3 (May/Jun., 1970), pp. 314-25. Disponível em <<https://www.jstor.org/stable/974053>> Acesso em 20 AGO 2019.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. A infraestrutura das escolas brasileiras de ensino fundamental: um estudo com base nos censos escolares de 1997 a 2005. **Textos para Discussão no 1267**. Brasília: Ipea, 2007. Disponível em <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1752/1/TD\\_1267.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1752/1/TD_1267.pdf)> Acesso em 1 SET 2019.