



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

CONEXÃO DA ANÁLISE COM A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: MAPEANDO O CONTEXTO INSTITUCIONAL, POLÍTICO E IDEACIONAL DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE).

PAULO DE MARTINO JANNUZZI, FERNANDA TEIXEIRA REIS,

GRUPO TEMÁTICO: 02 Análise de Políticas Públicas

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Conexão da Análise com a Avaliação de Políticas Públicas: mapeando o contexto institucional, político e ideacional do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Resumo:

Este texto propõe que estudos avaliativos devem incorporar, como etapa prévia à Avaliação, a Análise do Contexto Institucional, Político e Ideacional (CIPI) que cerca a política ou programa em questão. A CIPI constitui-se em uma ponte entre a Análise e a Avaliação, trazendo o contexto em que se deu a proposição e implementação da política ou programa, o arcabouço institucional, principais atores envolvidos e as ideias e valores prevaletentes. Depois de apresentar a proposta metodológica da CIPI, emprega-se a mesma para analisar o Programa Dinheiro Direto na Escola, descrevendo o contexto ideacional de seu surgimento, o arcabouço institucional construído e os atores envolvidos no processo.

Palavras Chaves: Avaliação de Políticas Públicas. Contexto Institucional, Político e Ideacional (CIPI). Política Educacional de Infraestrutura Escolar.

1. Introdução

Instituições e seus condicionamentos; atores e seus interesses; ideias e valores socioculturais são três grandes chaves analíticas nos estudos de Políticas Públicas, explicitados com maior ou menor destaque nos vários modelos interpretativos usados na Ciência Política contemporânea (Howlett *et al* 2013). Se o arcabouço institucional (*polity*) em contextos democráticos circunscreve o escopo das intervenções governamentais e regula o comportamento dos atores políticos (*politics*), esses últimos buscam defender ou promover seus interesses mais específicos na agenda pública influenciados pelas ideias e pelo espírito do tempo vivenciado na sociedade (*zeitgeist*). Essas visões de mundo mais gerais e as ações concretas dos atores e suas coalizões, por sua vez, acabam modificando e enquadrando as institucionalidades e as “regras do jogo” ao longo do tempo e um novo ciclo de influências e interferências vão moldando a prioridade, o conteúdo e a operação das políticas e seus programas. O contexto institucional, político e ideacional – ou mais simplesmente instituições, interesses e ideias - moldam, influenciam, determinam políticas e seus programas, da proposição original à operação cotidiana dos mesmos.

Políticas e programas públicos não são, pois, empreendimentos tão somente técnicos, criados e implementados em um contexto institucional neutro, livre de interesses políticos e protegidos contra valores socioculturais e visões particulares de mundo. Mas, curiosamente, esse parece ser o pressuposto do qual partem e se realizam os estudos em Avaliação de Políticas e Programas. Ao contrário dos estudos sobre a construção da agenda pública, sobre o desenho e a implementação de programas, em que modelos interpretativos de médio alcance combinam uma ou mais das chaves analíticas acima, os trabalhos sobre a última etapa do ciclo da política

pública- a Avaliação- tem se tornado um campo de investigação marcadamente positivista, economicista e tecnocrático (Gussi 2019).

Como observado por Routh-Deubel (2020), o campo da Avaliação já teria vivenciado momentos de maior vigor analítico e ecletismo metodológico, tendo se tornado uma área de pesquisa pragmática e tecnicista sob a influência da cultura do gerencialismo de resultados e da primazia da eficiência na gestão pública. A partir dos anos 80, com a introdução da Reforma do Estado e Nova Gestão Pública, ou *New Public Management*, o campo da Avaliação voltou-se primordialmente às “*evaluación cuantitativa de la eficiencia (por ejemplo, en los análisis de costo-beneficio) y los resultados, en las auditorías y en la rendición de cuentas.* (ROUTH-DEUBEL, 2020: 328).

Análise de Políticas e a Avaliação de programas teriam, assim, se apartado como campos conexos de investigação, tal como corrido na Administração Pública, entre Política e Gestão, ou ainda entre os estudos *de* políticas públicas e aqueles *para* políticas públicas. Os primeiros, de Análise *de* Políticas, seriam elaborados no contexto acadêmico, especialmente nos departamentos de Ciência Política, valendo-se de modelos de médio alcance para interpretar como a *polity* – arcabouço político-institucional- e a *politics* – negociação política – moldam a *policy* – a política pública (Frey 2000). A Análise *para as* Políticas – ou Avaliação- se constituiriam em estudos mais pragmáticos, desenvolvidos sem referência aparente de um marco teórico-metodológico e com forte emprego de técnicas de levantamento e análise de dados e discursos, para responder questões específicas acerca de seus resultados e impactos. Se a política pode ser objeto da Análise pelo referencial interpretativo médio alcance, o programa parece ser uma unidade de investigação mais adequado para os instrumentos metodológicos empregados na Avaliação.

A quebra desse elo de conexão tem sido entendido como positivo por parte significativa da comunidade envolvida, ao conferir às Avaliações uma suposta neutralidade e até mesmo o *status* de conhecimento pragmático acima das disputas dos interesses comezinhos entre políticos, sociedade e técnicos governamentais nos destinos das políticas públicas. Mas ao contrário do que supõem avaliadores e tecnocratas “ingênuos” há sempre um marco teórico referencial implícito e valores políticos na orientação das Avaliações (Jannuzzi 2016a). A escolhas das perguntas a serem respondidas, os métodos empregados, as variáveis e indicadores construídos são reveladores dos propósitos de uso que se fará dos achados avaliativos nas decisões sobre desenho e continuidade de programas públicos.

O processo decisório de políticas públicas tem certamente a ganhar com a aproximação desses dois “mundos”, da *Análise de* políticas e da *Análise para-* ou Avaliação de - programas. Os modelos interpretativos da *Análise de Políticas* ajudam a desvendar motivações dos objetivos, desenho e arranjo operacional dos programas, preparando terreno para uma aplicação mais apropriada e responsável dos instrumentos e técnicas de pesquisa típicos da Avaliação. Levanta-se o contexto político e valorativo que subjaz toda intervenção pública para ajudar a entender os alcances e limites dos efeitos da mesma em dado contexto histórico.

De modo ensaístico, o presente texto procura contribuir para o resgate desse elo perdido entre *Análise* e Avaliação. Para tal, ele inicia-se com uma discussão sobre a necessidade de incorporação, nos estudos avaliativos, de considerações mais adensadas acerca do contexto institucional, político e ideacional que cercam as políticas e programas sob análise. Em seguida, aplica-se essa perspectiva de análise ao programa mais antigo e robusto em termo de abrangência e orçamento da Política Nacional de Infraestrutura Nacional: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

2. O contexto institucional, político e ideacional que molda as políticas e programas

A *Análise de Políticas* e programas públicos tem sido realizado ao longo das últimas cinco décadas por um variado conjunto de abordagens interpretativas, culminando a partir dos anos 1980 com perspectivas mais integradoras e de maior poder interpretativo para as situações contemporâneas, conhecidas como o Neoinstitucionalismo. Como destaca Rocha (2005), esta perspectiva representou uma superação das abordagens interpretativas centradas na sociedade (grupos de interesse ou classes) em favor do reconhecimento do Estado como ator protagonista e com certa autonomia na proposição e moldagem das políticas públicas. As políticas públicas não seriam, assim, determinadas apenas pelas disputas de uma miríade de atores e grupos de interesse em uma arena pública – como propõe o pluralismo- nem tampouco promoveriam inexoravelmente os interesses das classes burguesas, detentoras do capital, como propõem abordagens marxistas. O Neoinstitucionalismo não se propõe a constituir uma teoria geral explicativa ou um modelo interpretativo unificado de médio alcance na Ciência Política, já que há pelo menos quatro vertentes em disputa – o neoinstitucionalismo histórico, da escolha racional, o sociológico e o discursivo (PERISSONOTO, STUMM 2017).

Se é possível tentar uma síntese integradora dessas abordagens, o neoinstitucionalismo se diferencia dos modelos interpretativos anteriores ao adotar a premissa de que instituições políticas importam muito na conformação das políticas públicas, moldando o comportamento dos atores políticos e sendo moldadas pelos condicionamentos socioculturais e sentimentos

públicos de cada sociedade, fatores que por sua vez influenciam a mudança do arcabouço institucional (HOWLETT et al 2013; CARVALHO 2015). Grosso modo, parte das disputas entre as vertentes neoinstitucionalistas estaria relacionada, além da vinculação com escolhas do passado, com a importância explicativa e a precedência causal de uma ou outra dimensão analítica sobre as demais (FERNANDES, ALMEIDA 2019)..

De fato, no entendimento de Howlett *et al* (2013), instituições, interesses dos atores e as ideias (os 3 Is) são chaves analíticas bastante recorrentes nos estudos de políticas públicas nas últimas décadas, ainda que nem sempre juntas, com mesma primazia interpretativa ou precedência explicativa sobre as demais. Tomar essa tríade- Instituições, Interesses e Ideias (Figura 1)- como eixo estruturante de um marco de referência para contextualização de políticas e programas parece ser um encaminhamento necessário para iniciar um estudo avaliativo mais robusto e menos ingênuo.

Figura 1: O contexto institucional, político e ideacional das Políticas Públicas



Fonte: elaboração dos autores

Afinal, políticas e programas não são empreendimentos tão-somente técnicos, mas entendidos e construídos à luz de valores e intencionalidade política, como discutido nas seções anteriores. O escopo dos objetivos de um programa, os públicos-alvo priorizados, a sua lógica de intervenção e seu arranjo operacional não são definidos apenas por uma equipe de técnicos “iluminados”, supostamente desprovidos de interesses que não os republicanos, dotados com infalível capacidade de antecipação e exímia competência em planejamento. Em contextos democráticos, a proposição de programas segue regras institucionais, é cercada por debates dentro do governo, no legislativo, influenciado pelas pressões e resistências de diferentes atores políticos e suas coalizões, pelos sentimentos públicos e valores sociais em disputa. O ritmo e dificuldades de implementação de um programa, o sucesso ou parcialidade de seus resultados dependem em parte da equipe envolvida na operação do mesmo, mas também de apoios e resistências de vários atores políticos – mídia, movimentos sociais, prefeituras etc-; das

mudanças nos marcos institucionais- que podem limitar ou potencializar as atividades e esforços dos agentes operadores-; e dos valores, humores e ideias-força prevaletentes na sociedade. Essas categorias de análise - Instituições, Atores e seus Interesses e Ideias- são objetos de ampla discussão conceitual na Ciência Política.

Para os propósitos do exercício reflexivo pré-avaliativo aqui proposto, parece ser suficiente adotar as definições mais gerais trazidas em alguns manuais e textos clássicos. Nesse sentido, tomando-se a concepção de Howlett *et al* (2013), instituições correspondem ao conjunto de macro-estruturas, regras e arcabouços normativos mais consolidados e perenes que regulam o processo político em uma sociedade. Abrange desde a Constituição e Tratados Internacionais à organização do Estado em termos dos poderes, estrutura federativa e sistema de representação política. Envolve também às normas e regulamentação mais específicas do programa em análise.

Atores são agentes coletivos que realizam atividades relevantes nas políticas públicas, na promoção, resistência, formulação e decisão de programas, tais como partidos políticos, movimentos sociais, burocratas do governo, sindicatos, associações patronais, especialistas, organizações internacionais e mídia (SUBRATS e DENTE 2014). São portadores de interesses específicos quanto às questões relacionadas ao programa, comportando como um grupo, com certa estabilidade e identidade no tempo. Constroem narrativas baseadas em valores sociais, sentimentos públicos ou mesmo citam marcos legais e normativos para influenciam outros atores e a sociedade. Valem-se de recursos econômicos, midiáticos e capital político para influenciar o processo político na condição de promotores de políticas, seus aliados ou opositores e mediadores.

O espectro conceitual das Ideias é certamente mais amplo e menos consensual que o das duas outras chaves analíticas apresentadas. Também é mais difícil de ser “isolado” dos discursos dos atores, que se valem de significados convenientes das Ideias na proposição dos seus Interesses estratégicos na discussão política. Além disso, pode ser difícil diferenciar Ideias do Arcabouço Institucional já que esse já pode ter sido inspirado anteriormente por valores públicos mais antigos e perenes. Ideias são descritas na literatura como valores públicos ou consensos civilizatórios – liberdade, igualdade formal, igualdades de oportunidades, voto universal- ideologias universais – comunismo, neoliberalismo, socialismo, democracia liberal, conservadorismo-, o humor, os sentimentos coletivos ou enfim o espírito do tempo (*zeitgeist*) que condiciona e enquadra o entendimento dos atores políticos e sociedade acerca das questões

públicas e a forma de atendê-las ou equacioná-las por meio de políticas e programas. Ou ainda, de forma mais precisa e didática, como propõe Pagnelli (2020):

En la categoría ideas podemos incluir creencias ampliamente compartidas en un determinado tiempo y lugar (espíritus de época), cosmovisiones (formas de ver el mundo transversales a contextos nacionales e históricos), definiciones de problemas públicos (frames o encuadres), e incluso lógicas de acción colectiva comunes al interior de grupos, organizaciones y redes que condensan fines públicos a alcanzar " (p. 357)

Essa contextualização institucional, política e ideacional (CIPI) de um programa – ou essa análise dos 3 Is- deve ser inserida como um dos subsídios prévios à condução efetiva de uma avaliação, integrando o Estudo de Avaliabilidade do Programa, primeira etapa do processo de elaboração de avaliações proposto em Jannuzzi (20016b). Tal estudo constitui-se em uma análise da viabilidade de se realizar uma avaliação e, se for o caso, do seu foco e natureza, em função do estágio em que o programa se encontra e das perguntas avaliativas a responder. Esse estudo pré-avaliativo recupera os principais documentos descritivos e normativos do programa, sistematizando seus objetivos, públicos-alvo, principais agentes públicos e privados envolvidos, lógica de intervenção, mapeamento de principais atividades e seus produtos, serviços, resultados e impactos. Além da produção de uma nota sintética com as evidências e conclusões acerca da viabilidade, pertinência e continuidade (ou não) da avaliação, o estudo pode trazer, em uma modalidade mais completa, o Mapa de Processos e Resultados (MaPR) ou Modelo Lógico do programa, um plano de pesquisas avaliativas para atender as diversas demandas de informação para gestão e aprimoramento do programa e uma meta-avaliação de estudos anteriores já realizados acerca do programa e de intervenções correlatas.

A CIPI seria mais um componente relevante nessa pré-avaliação, contribuindo para um desenho metodológico mais robusto ou até mesmo, em situações em que o programa se encontra em estágio muito incipiente de implementação, na avaliação possível de ser realizada, isto é, a análise abreviada de seu contexto institucional, político e ideacional. Sem dúvida, há situações concretas na Administração Pública em que o produto avaliativo mais relevante e útil que pode ser oferecido para um programa é o seu Estudo de Avaliabilidade, com recuperação de seu histórico, normas legais e operacionais e o enquadramento geral proporcionado pela CIPI.

Tal contextualização também contribui para uma análise situacional do ambiente político em que a Avaliação será realizada, da sua eventual repercussão e acolhimento junto aos atores interessados. Momentos de crescimento econômico e normalidade democrática proporcionam ambientes mais adequados, plurais e enriquecedores de avaliação de políticas e programas públicos. Contextos de restrição fiscal e de cerceamento da participação social, ao

contrário, apequenam a discussão, polarizam o debate, privilegiam visões mais conservadoras sobre escopo e escala de políticas públicas. Não raramente transpõem-se os condicionantes econômicos – parâmetros certamente relevantes na decisão pública- como eixos estruturantes da investigação avaliativa, priorizando-se a análise da eficiência ou economicidade em detrimento da relevância, eficácia, efetividade e sustentabilidade dos efeitos das intervenções. Nessas situações, a CIPI pode ajudar a equipe de avaliadores a terem uma perspectiva menos pueril acerca dos interesses envolvidos na encomenda avaliativa e no uso de seus achados.

A elaboração da CIPI requer um esforço investigativo diferente do usualmente envolvido na Avaliação de programas. Se nessa última o esforço centra-se na aplicação de técnicas de levantamento de campo e de análise descritiva ou inferencial de dados empíricos (quali ou quantitativos), na Análise de Políticas a investigação é conduzida mediante a coleta documental, *brainstorming* e interpretação hermenêutica sobre aspectos do arcabouço institucional relacionado, sobre o comportamento e papel dos atores políticos envolvidos e sobre possíveis valores socioculturais e sentimentos públicos implicados. Em comum, a elaboração de uma Avaliação ou Análise requer a composição de uma equipe multidisciplinar, talvez com maior número de estatísticos, sociólogos e economistas na primeira, e de cientistas políticos, profissionais da Comunicação e Direito e até filósofos políticos na segunda.

Como em estudos típicos de Análise de Políticas Públicas orientados por paradigmas neoinstitucionalistas as fontes de informação para elaboração da CIPI envolve a identificação dos marcos legais mais gerais e normativas mais específicas à política e ao programa; propostas de governo em pleitos eleitorais; publicações de centros de pesquisa, de partidos políticos, de organismos internacionais e de *think tanks*; atas de reuniões parlamentares; notas técnicas de servidores envolvidos no desenho de programas; declarações de lideranças políticas; reportagens na mídia convencional; *trends* veiculados nas mídias sociais; resultados de pesquisa de opinião pública; artigos em periódicos na área de Ciência Política e Avaliação e entrevistas com atores-chave¹.

A construção de uma linha do tempo, com os principais marcos históricos, políticos e institucionais relacionados ao programa é uma estratégia facilitadora na elaboração da CIPI, sobretudo no inventário das institucionalidades e mapeamento de atores e seus papéis. O levantamento das ideias subjacentes às políticas e programas requer um esforço maior de pesquisa e abstração, no que a análise dos discursos dos atores promotores e opositores da

¹ Nessa busca de material documental e insumos vale consultar, entre outros, canais mais especializados na conjuntura política e políticas públicas como o Departamento Intersindical de Assuntos Parlamentares, o Observatório do Legislativo Brasileiro, Manchetômetro, Jornal Nexo e Nexo Políticas Públicas.

política ou programa pode ajudar. Afinal, eles procuram construir narrativas convincentes e contundentes para influenciar o posicionamento de outros atores políticos, fundamentadas nos valores socioculturais e sentimentos públicos sensíveis à sociedade.

3. A contextualização Institucional, Política e Ideacional do PDDE

Foi com a finalidade de proporcionar maior autonomia física e financeira da escola a fim de promover eficiência e efetividade do gasto, bem como a implementação de projetos de melhoria físicos e pedagógicos, que surge o PDDE. Porém, são muitos os entraves ao processo de transferência de atribuições de gestão de políticas públicas aos governos locais no caso brasileiro, um Estado federativo em um país com intensas desigualdades estruturais políticas, econômicas, sociais. São 5.570 municípios com distintas capacidades políticas, fiscais e arranjos associativistas. As unidades educacionais também sofrem as consequências de tais ações políticas e institucionais. De acordo com o Censo Escolar de 2018, o país possui mais de 180 mil escolas públicas de ensino básico ativas, das quais mais de 56 mil são rurais. São mais de 47 milhões de estudantes matriculados em aproximadamente 2,2 milhões de turmas e mais de 2,2 milhões de docentes. Ademais, há um contexto escolar de inadequação de condições físicas e estruturais, bem como a pronta necessidade de manutenção de outros programas de infraestrutura escolar, a exemplo do Programa Aceleração Articulada (PAR), que proporciona, dentre outras ações, a construção e ampliação de unidades escolares. As unidades escolares também sofrem com morosidade de gestão dos entes federativos. Um pregão pode demorar de três a seis meses para adquirir seu objeto. Outrossim, as escolas também padecem com desvios de finalidade por parte do governo local dos recursos recebidos: é a comunidade escolar que melhor conhece suas peculiaridades e necessidades imediatas.

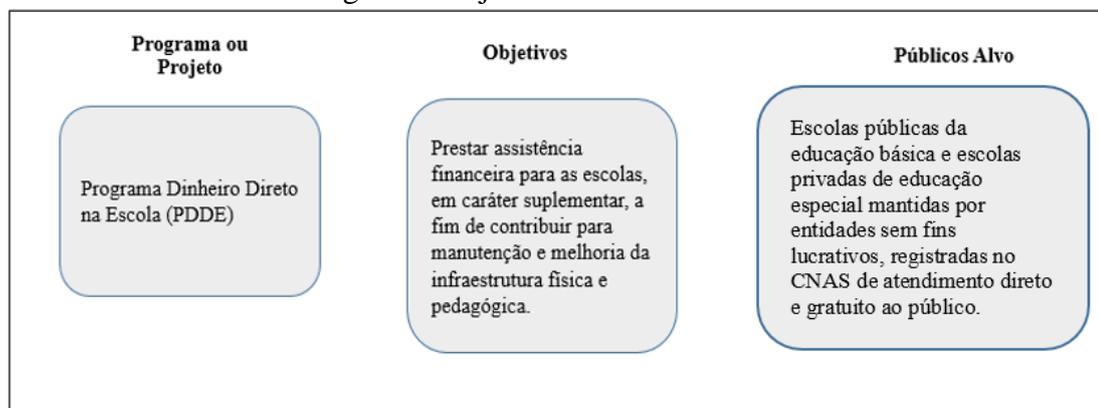
O PDDE tem o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social² para contribuir à manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica (Figura 2).

Como descrito em detalhes em Teixeira e Jannuzzi (2021), o Governo Federal envia recursos direto às escolas, as quais precisam criar uma Unidade Executora Própria (UEX) para aderir, executar e prestar contas dos recursos recebidos (Figura 3). As UEX podem ser compostas por gestores escolares, professores e pais de alunos eleitos localmente. São 27 anos

² Maioria das escolas dessa categoria são as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apaes).

de programa, mais de 140 mil escolas participantes e orçamento anual médio de 2.4 bilhões (Brasil, 2001).

Figura 2: Objetivos e Públicos-alvo do PDDE



Fonte: Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

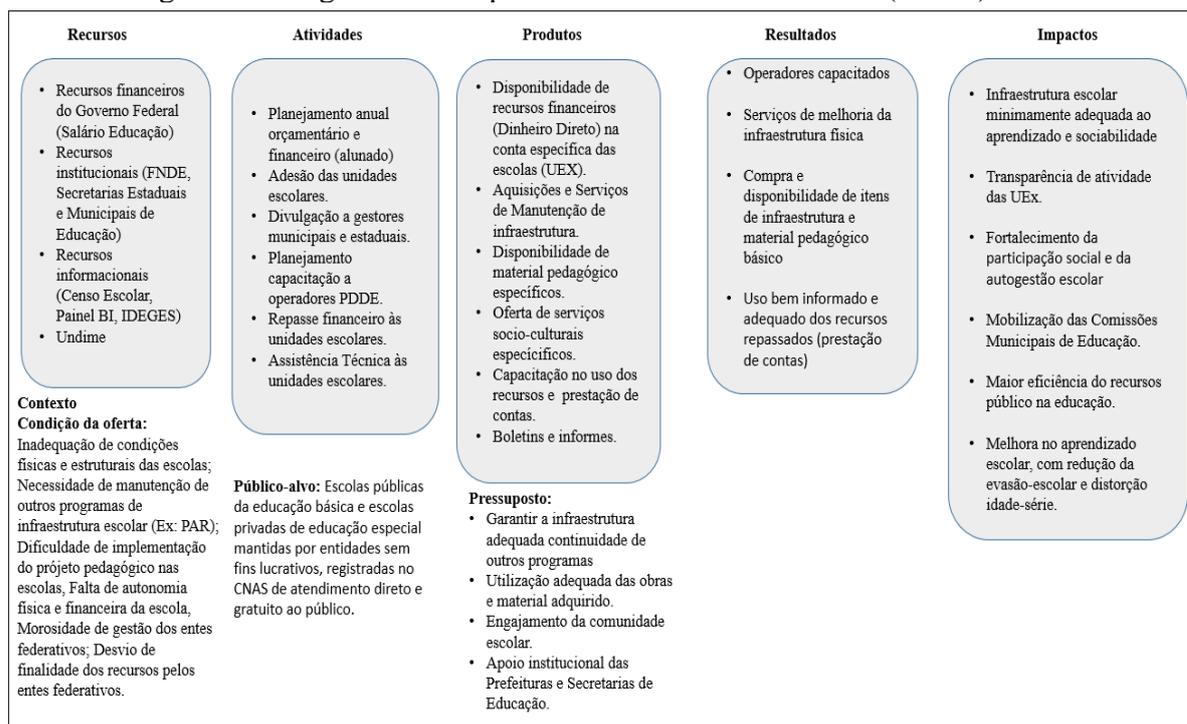
O PDDE surgiu no rol de políticas e programas públicas ensejado pelos sentimentos públicos de recuperar a dívida e atraso histórico do país no campo social e de descentralizar o poder político-administrativo do governo federal, que marcaram o processo constituinte na redemocratização brasileira nos anos 1980. No campo da Educação, garantir acesso à escola era uma demanda pública inadiável já que, à época, cerca de um de cada cinco jovens ou adultos de 15 anos ou mais eram analfabetos³. Assim, na Constituição Federal de 1988 (CF 88) se instituiu a educação como um direito público subjetivo, instituindo o acesso e permanência ao ensino fundamental como obrigatório e gratuito desde os 6 anos de idade e o ensino médio progressivamente gratuito. A CF 88 também reordenou as relações intergovernamentais, refletindo nas práticas federalistas e conseguinte ampliação do pacto federativo com aumento da autonomia de estados e municípios, ampliando os recursos financeiros e a responsabilidade pela formulação e implementação das políticas sociais (FALLETI, 2006). Isso significou, no caso da Educação, a progressiva municipalização dos serviços educacionais, mesmo em um contexto de enorme diferença na capacidade de financiamento dos mesmos (ARRETCHE, 99).

Em âmbito internacional, contudo, o espírito do tempo era outro, muito menos favorável a uma perspectiva republicana de políticas sociais abrangentes. As décadas de 1980 e 1990 são marcadas pela crítica liberal ao desenvolvimentismo keynesiano e às políticas sociais do Estado de Bem-Estar Social, constituído ao longo dos “trinta anos gloriosos” de crescimento econômico do pós-guerra a meados dos anos 1970. Tal crítica atribuía o baixo dinamismo

³ Em 1988, 19% da população de 15 anos ou mais eram analfabetos. Na zona rural chegava a 37%. Vide Estatísticas Históricas do IBGE em <https://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-temas/educacao>

econômico dos países desenvolvidos desde então ao tamanho que o Estado havia adquirido e à carga fiscal para seu financiamento, subtraindo recursos de investimento do mercado, suas empresas e empreendedores. Nessa perspectiva, era preciso redimensionar o tamanho do Estado, ajustando- na realidade, reduzindo- suas políticas públicas ao modelo anglo-saxão de Proteção Social⁴. Na realidade, os estados europeus já viviam uma crise de financiamento desse a desaceleração econômica induzida pelos seguidos choques de petróleo nos anos 1970 e pela mudanças da política de juros do tesouro americano, de modo a refinar os seguidos déficits do governo e retomar a competitividade econômica do EUA, combatida pelas seguidas intervenções militares e guerras pelo mundo (Coréia, América Central e Vietnã, em especial) e emergência do Japão e dos Tigres Asiáticos, para além da presença das multinacionais alemãs pelo mundo. Ademais, as mudanças necessárias na estrutura tributária de financiamento do Estado europeu não se processou ao ritmo das transformações da base econômica, da indústria tradicional para a dos serviços de alta densidade tecnológica (VAROUFAKIS 2017).

Figura 3 – Diagrama de Mapas de Processos e Resultados (MaPR) do PDDE



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

⁴ A carga fiscal média dos países com esse modelo de Proteção Social era – e continua sendo- de cerca de 35% do PIB, enquanto países com sistema de políticas públicas mais abrangentes requeriam um piso de carga fiscal acima de 45% (Alemanha) ou superior a 49% (Suécia). À época, nos anos 1980, a carga fiscal no Brasil não alcançava 18% do PIB, aumentando até 2022, final do Governo FHC, quando se estabiliza em torno de 33-35% nos governos Lula e Dilma, caindo a partir de 2017 para 30% (JANNUZZI 2021).

O documento-síntese do espírito do tempo dá época, não por acaso auto-proclamado de Consenso, e também não por acaso escrito e irradiado desde Washington, consolidou o conceito de um Estado com papel regulador – eventualmente indutor, mas jamais interventor- altamente tecnicista e metricamente eficiente. Nesse paradigma da “Nova Gestão Pública”, o Estado deveria focar suas ações na gestão eficiente de contratos e não na provisão de serviços públicos, que deveriam ser privatizados, restando como política pública a educação básica e mitigação da pobreza extrema. Na América Latina, organismos multilaterais de financiamento preconizavam a “descentralização como forma de desburocratização do Estado e de abertura a novas formas de gestão da esfera pública” (SOUZA e FARIA, 2004: 927).

Nesse quadro, vale destacar que a realização das Cúpulas Sociais das Nações Unidas nos anos 1990 e, em particular a Conferência Mundial de Educação em Jomtien, na Tailândia, acabam sinalizando o início da retomada da centralidade das políticas públicas para o desenvolvimento, favorecendo a Educação na agenda governamental nos anos seguintes.

É nesse contexto de ideias, valores e paradigmas de políticas e de agenda pública que surge o PDDE, no bojo de uma série de outras iniciativas institucionais como a construção do Plano Decenal de Educação para Todos (BRASIL, 1993) e do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 1998). Esse arcabouço institucional estabeleceu os parâmetros para a universalização da educação através da mudança no modelo, onde os entes federativos assumem responsabilidades na gestão e no financiamento educacional (Figura 4). Em 1996, a Emenda Constitucional nº 14, a Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9.394/96), 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. Os municípios passam a ter responsabilidade pela execução de políticas educacionais de educação infantil e fundamental de forma universalista.

Concretamente é em 1995, pela Resolução nº 12/1995 do Conselho Deliberativo do FNDE/MEC, que é criado o programa PMDE – Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). Em 1988, adota-se a denominação PDDE, pela edição da Medida Provisória nº 1.784/1998, com recursos mais significativos para financiamento da educação brasileira (Figura 5). Cabe destacar que foi a partir de 2009, mediante a publicação da Lei nº 11.947/2009, 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). Atualmente, o PDDE é o mais importante e robusto em programa

de infraestrutura escolar em termos de público atendido e de orçamento. Porém, com a inflação crescente e não reajuste financeiro desde 2013, o montante de recursos do PDDE em 43% (IPCA).

Figura 4: Linha do Tempo do PDDE

1998 – Promulgação da Constituição Federal -> Redemocratização, universalização e municipalização da educação fundamental pública e gratuita.
1990 -> Conferência de Jomtien
-> Plano Decenal de Educação para Todos
1993 -> Plano Nacional de Educação
1995 -> FUNDEF
1995 -> PMDE
1998 -> PDDE
2009 -> PDDE é ampliado a todas as etapas da educação básica.
2022 -> A crise de inflacionária, e não reajuste financeiro no programa, reduz concretamente o valor do PDDE (41%) e seu, conseqüente, impacto na Política Educacional.

Fonte: Elaborado pelos autores.

No contexto local, os principais atores e seus interesses são: 1. As escolas, que se beneficiam de acesso mais rápido e menos burocrático ao orçamento; 2. Os alunos, que poderão ter acesso a escolas com melhores condições de infraestrutura; e 3. Comunidade escolar, que possibilita uma gestão descentralizada e melhor aplicação do orçamento; 4. Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, que se beneficiam da melhor dinâmica da gestão escolar descentralizada, tendo a escola e comunidade escolar como parceira do processo. 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 – chamado de Unidade Executora Própria (UEX). 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. Ou seja, a gestão de recursos financeiros, função tradicionalmente localizada no vértice das estruturas das secretarias municipais, distrital e estaduais de educação, desloca-se para o âmbito da unidade escolar, caracterizando a descentralização decisória e funcional. As unidades escolares, por sua vez, precisam criar uma entidade jurídica de direito privado, denominada Unidade Executora Própria (UEX), para aderir, planejar, implementar e prestar contas dos recursos recebidos. 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.

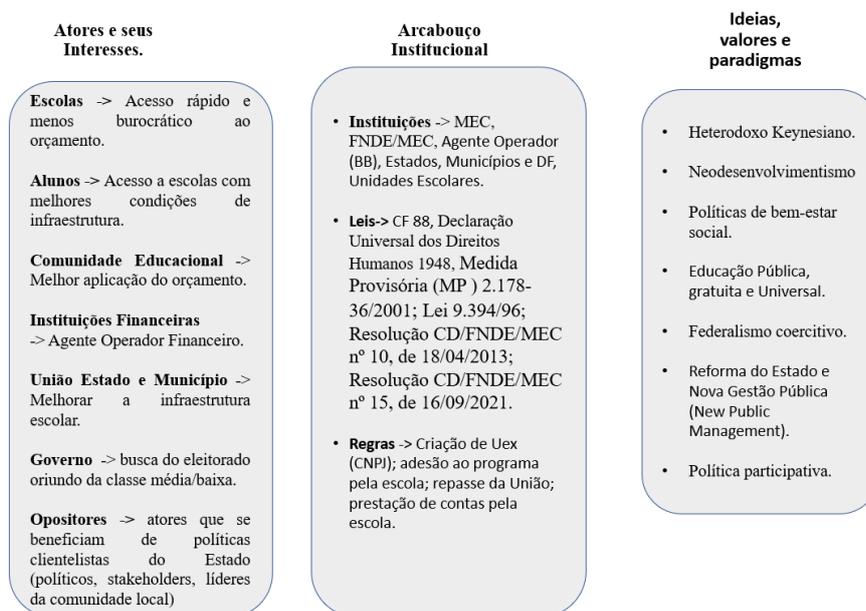
Os recursos do PDDE podem ser aplicados numa ampla gama de atividade no financiamento de despesas com a manutenção e pequenos investimentos dos estabelecimentos

de ensino beneficiários, com a exceção do pagamento de pessoal e agentes públicos da ativa por serviços prestados, inclusive consultoria. 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.

No nível macro, os principais atores são: 1. Executivo Federal, representado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e o Instituto Anísio Teixeira (INEP) e 2. Instituições Financeiras, que são os agentes operadores do Programa, atualmente representada pelo Banco do Brasil. 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 e faz o repasse financeiro. O repasse é feito nas contas das escolas vinculadas ao Banco do Brasil. 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). O valor repassado é definido pela Resolução nº 10/2013, do Conselho Deliberativo do FNDE/MEC, e se dá de forma universal e *per capita*. Essa forma de repasse *per capita* rompe com ciclos clientelistas no repasse público e pretende alcançar maior equidade no financiamento educacional, ressaltando-se complementações orçamentárias às estudantes pertencentes a situações de vulnerabilidades.

Por fim, tendo em vista que o PDDE objetiva prestar assistência financeira às escolas, ainda que em caráter suplementar, para contribuir à manutenção e para manutenção e 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. Dessa forma, podemos afirmar que serão de médio prazo a infraestrutura escolar minimamente adequada ao aprendizado e sociabilidade, a transparência de atividade das UEx e o fortalecimento da participação social e da autogestão escolar. Em resumo, maior eficiência e efetividade da execução dos recursos público na política educacional. Longo prazo, o PDDE pode refletir em melhora no aprendizado escolar, com redução da evasão-escolar e distorção idade-série. O que poderá refletir-se em sucesso eleitoral do Governo, especialmente no que tange eleitorado que acessa à educação pública.

Figura 5: Contexto Institucional, Político e Ideacional (CIPI) do PDDE



Fonte: Elaborado pelos autores.

4. Considerações finais

O trabalho propõe um protótipo para efetivar uma análise do Contexto Institucional, Político e Ideacional (CIPI), em uma espécie de etapa pré-avaliativa de um programa educacional, a fim de expandir o limite do instrumental das pesquisas avaliativas e se esforçar para contemplar instituições, ideias e valores oriundos da formulação, implementação e análise de políticas públicas. Advoga-se que, para além de um trabalho aconselhando aplicação de instrumentos técnicos para monitorar e avaliar, também se faz importante compreender ideias, instituições e interesses nos quais a política está inserida

As fronteiras entre Instituições e Ideias, Ideia e Interesses, Interesses e Instituições poder ser tênues em algumas situações, assim como qual dessas categorias determina ou precede as demais. As categorias tipológicas da CIPI, isto é, os 3 Is, não devem ser entendidos como uma “camisa de força” metodológica. Como qualquer tipologia, ela deve ser encarada como um recurso metodológico- não uma “trava obstaculizadora”- para avançar na análise dos fatores-chave que contribui para explicar a motivação e desenho da política ou programa público.

Uma política ou programa público não são implementados no vácuo. De tal modo, estudos avaliativos precisam responder a critérios e procedimentos instrumentais amplos e socialmente articulados, para além da dialética eficiência e efetividade. Assim, o presente artigo inova ao propor a expansão do instrumental e técnicas de avaliação para contemplar instituições, ideias e valores oriundos da formulação e implementação de políticas públicas nas pesquisas avaliativas. Compreender ideias, instituições e interesses através de Análise do

Contexto Institucional, Político e Ideacional (CIPI) nos quais a política ou programa estão inseridos é elemento importante ao instrumental avaliativo, afinal, avaliações não decidem, e sim informam, preferencialmente de modo plural e triangulado caminhos e possibilidades. Não existem, pois, soluções perfeitas na ótica estritamente racional tecnocrata. Cabe, aos decisores fazer escolhas, com base em soluções técnicas negociadas politicamente.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta, T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Lei no. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.*
- _____. Congresso Nacional. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.*
- CARVALHO, Claudia H.A. (2015) Verbete neoinstitucionalismo. In: Nogueira, Marco A.; Di Giovanni, Geraldo Dicionário de políticas públicas. São Paulo: Fundap/Unesp, p.610-613.
- FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 46-85, julho/dezembro, 2006.
- FERNANDES, Ivan L.; ALMEIDA, Lia (2019) Teorias e modelos de políticas públicas: uma revisão das abordagens sobre o processo de políticas. *Revista Teoria & Pesquisa*, 28 (1),p.122-146.
- GUSSI, Alcides F. (2019) Outras epistemologias e metodologias: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Aval, Fortaleza*, 2(16):168-183.
- HOWLLET, Michael.; PEARL, Anthony, RAMESH, M (2013) Política pública, seus ciclos e subsistemas. Rio de Janeiro: Ed. Campus.
- JANNUZZ, Paulo. Economia Política e Avaliação em Políticas Públicas no Brasil pós-2014. *Cadernos de Saúde Coletiva (UFRJ)*, v. 29, p. 1-11, 2021.
- PERISSINOTTO, Ricardo; STUMM, Micheli. A virada ideacional: quando e como as ideias importam. *Revista de Sociologia e Política*, 25(64),p.121-148, 2017.
- PPAGANELLI, Jose .T. Las ideas y la políticas. Gloria Alemán, Mauricio Laguna (org). *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina.* México: Flacso, 2020. (Ebook Kindle, <https://amz.onl/6jQfpvp> em 31/05/2022).
- ROCHA, Carlos V. (2005) Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas. *Civitas, Porto Alegre*, 5(1), jan-jun, p.11-28.
- ROUTH-DEUBEL, André.N. (2020) Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. In: _____ (org) *Enfoques para el análisis de políticas públicas.* Bogotá: UNC, 2020. (Ebook Kindle, <https://amz.onl/c7NdDFG> em 31/05/2022).
- SOUZA, Donaldo Bello e FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.* [online]. 2004, vol.12, n.45 [cited 2020-05-25], pp.925-944.
- SUBIRATS,J.; DENTE,B. *Decisiones Públicas. El análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas.* Ariel: Barcelona, 2014.
- REIS, F.T. e JANNUZZI, P.M.. *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).* Cadernos do FNDE, Ano II, Vol. II, n.04, jul.-dez., 2021.
- VAROUFAKIS, Yanyes. *O Minotauro Global.* São Paulo: Autonomia Literária, 2017.