

Monitoramento e gestão descentralizada nas escolas públicas brasileiras: um olhar sobre o IdeGES do Programa Dinheiro Direto na Escola

LICENÇA

Autorização concedida à Biblioteca Central da Universidade de Brasília, pelo Professor Remi Castioni, para disponibilizar a obra gratuitamente, para fins acadêmicos e não comerciais, leitura, impressão e/ou download. A obra continua protegida por Direito Autoral e/ou por outras leis aplicáveis. Qualquer uso da obra que não o autorizado sob esta licença ou pela legislação autoral é proibido.

REFERÊNCIA

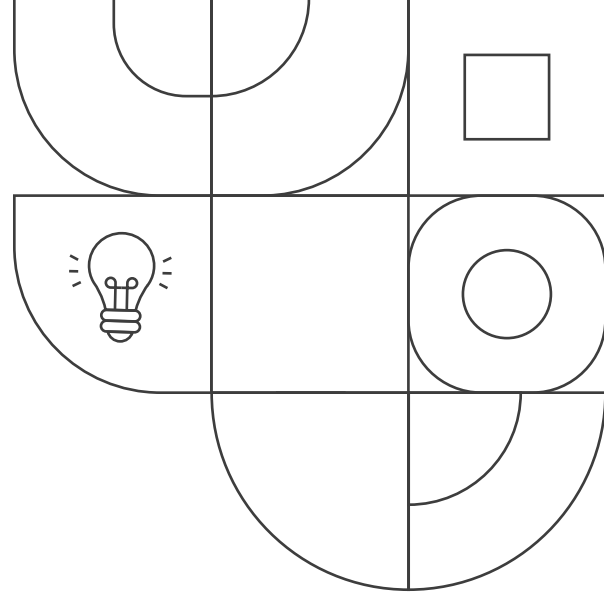
OLIVEIRA, Michele L. de et al. Monitoramento e gestão descentralizada nas escolas públicas brasileiras: um olhar sobre o IdeGES do Programa Dinheiro Direto na Escola. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Brasil); FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (Brasil). 1 º Prêmio Nacional de Educação: aprimoramento da gestão educacional no Brasil. Brasília: Enap; FNDE, 2022.



1º Prêmio Nacional de Educação

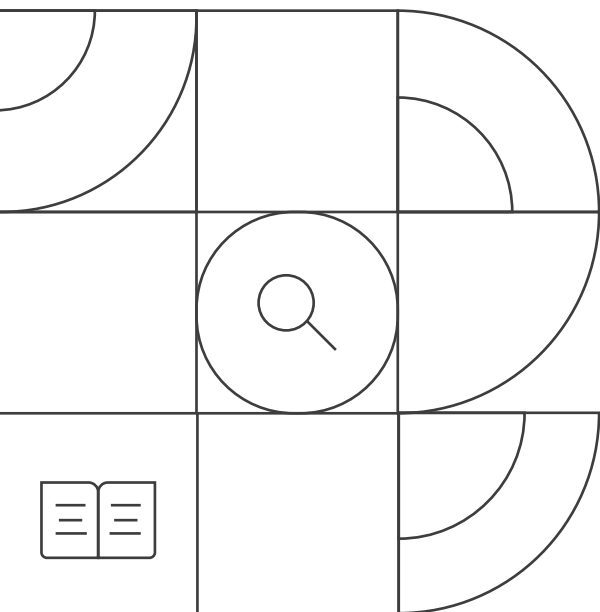
Aprimoramento da Gestão
Educacional no Brasil





1º Prêmio Nacional de Educação

Aprimoramento da Gestão
Educacional no Brasil



**Presidente**

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretora de Inovação

Bruna Silva dos Santos

**Coordenadora-geral de Gestão do
Conhecimento, Tecnologias e Prêmios**

Camila de Castro Barbosa Medeiros

Comitê Executivo

Caroline Nagel Moura de Souza

Paulo Victor Silva Pacheco

Simone dos Santos Xavier

Equipe de Apoio

Sandra Elise Sipp

Vanessa Maeji

Tatiane de Oliveira Dias

**Presidente**

Marcelo Lopes da Ponte

Comitê Executivo

Ângelo do Nascimento Nogueira

Camila Nascimento Maia

Valdoir Pedro Wathier

Equipe de Apoio

Adriane Carrara Ribeiro Caram

**Diretor | Consultor**

Igor Gomes da Silva

Comitê Executivo

Diogo Costa Ribeiro Soares

Natália Regina de Oliveira Mendonça

Projeto Gráfico | Diagramação

Daniel Henrique Felício da Silva Santos

Revisão

Márcia Regina Lima

**Comissão Avaliadora do 1º Prêmio
Nacional de Educação**

Luciana de Oliveira Miranda (Presidente)

Andreza Daniela Pontes Lucas

Celso Vila Nova de Souza

Jonilto Costa Sousa

Luiz Honorato da Silva Júnior

Paulo Marques

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

P925p Prêmio Nacional de Educação
1º Prêmio Nacional de Educação: aprimoramento da gestão educacional no Brasil / Organizado pela Escola Nacional de Administração Pública, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. -- Brasília: Enap; FNDE, 2022.
294 p. : il.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-87791-05-0

1. Educação. 2. Gestão Educacional - Brasil. 3. Prêmio. I. Título.
II. Escola Nacional de Administração Pública. III. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

CDU 37(81)

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Índice

Carta de apresentação FNDE	10
Carta de apresentação ENAP	11
Introdução	12
Ferramentas e modelagem de dados	14
Modelagem de dados com data warehouse e OLAP: um estudo de caso	15
Resumo.....	15
Introdução	15
Problemática e justificativa	17
Metodologia.....	17
Estudo de caso.....	19
Coleta de dados	19
Pré-processamento de dados e modelo multidimensional	20
Análise e interpretação dos dados.....	21
Considerações finais.....	27
Referências.....	28
Sistemas de informações para monitoramento de políticas educacionais: uma proposta metodológica.....	29
Resumo.....	29
Introdução	29
Monitoramento: função essencial na gestão de políticas públicas	30
<i>Business Intelligence</i> : definições fundamentais e aplicabilidade na gestão pública.....	34
Componentes do BI	35
Metodologia.....	41
Prototipação do sistema de informações	45
Desenvolvimento dos Repositórios de Dados (<i>Stage</i> e <i>DW</i>).....	46
Desenvolvimento dos Fluxos Automatizados.....	48

Desenvolvimento dos Painéis Gerenciais	49
Análise Exploratória	52
Considerações finais	52
Referências	53
Monitoramento.....	56
Indicadores e inteligência de dados para gestão educacional no âmbito do PAR/ FNDE: a experiência do observatório da educação do Médio Paraíba do Sul	57
Resumo	57
Introdução	58
O observatório de educação e sua articulação com o PAR/FNDE	60
O observatório da educação e o uso de inteligência de dados para gestão educacional	61
Percurso metodológico	64
Resultados e discussão	67
Considerações finais	76
Referências	77
Monitoramento e gestão descentralizada nas escolas públicas brasileiras: um olhar sobre o IdeGES do Programa Dinheiro Direto na Escola	80
Resumo	80
Introdução	81
O PDDE e a gestão descentralizada de recursos para a escola	84
O modelo gerencial do ideGES	89
O monitoramento do PDDE e o ideGES	94
Considerações finais	97
Referências	98
Proposta de monitoramento da eficácia em inclusão e equidade de aprendizado no ensino médio em seis redes educacionais do Estado de São Paulo, Brasil	101
Resumo	101
Introdução	102
Eficácia na Inclusão e na Equidade Educacional	103
Inclusão	105
Equidade	110

Metodologia.....	116
Eficácia em Inclusão.....	117
Eficácia em Equidade.....	118
Análise de Resultados.....	123
Considerações finais.....	129
Referências.....	130
Avaliação de impacto	135
Avaliação escolar e uso de dados e evidências na educação brasileira: o caso do Programa Escolas em Foco no Rio de Janeiro.....	
Resumo.....	136
Introdução	137
Programas de Incentivo ao Uso de Dados e Evidências em Educação	139
O Programa Escolas em Foco	146
Dados e Métodos	148
Resultados	151
Considerações Finais.....	164
Referências	166
Avaliação de impacto da escola estadual de tempo integral nos resultados de desempenho educacional do Estado de Goiás	
Resumo.....	169
Introdução	170
Programa Escola de Tempo integral em Goiás.....	175
Dados e Metodologia Empírica.....	180
Resultados	184
Considerações Finais.....	188
Referências.....	189
Anexo.....	192
O modelo de gestão militar nas escolas públicas melhora o desempenho dos estudantes? Uma evidência para o Brasil	
Resumo.....	195
Introdução	196

Processo de militarização das escolas de Goiás	199
Caracterização da política	200
Metodologia.....	206
O estimador de Diferenças em Diferenças (DD): O efeito homogêneo da militarização das escolas	208
<i>Event Study</i> : O efeito heterogêneo da militarização das escolas.....	209
Análises de Robustez: Decomposição de Bacon	211
Resultados e discussão	211
Heterogeneidade e Análise de Robustez.....	213
Considerações Finais	219
Referências.....	221
Incentivar funciona: uma avaliação de impacto do Programa de Alfabetização na Idade Certa no desempenho escolar.....	224
Resumo.....	224
Introdução	224
Revisão de Literatura.....	226
O Programa Alfabetização na Idade Certa.....	228
Estratégia Empírica	230
Resultados Empíricos	235
Canais de Transmissão.....	240
Testes de Robustez	245
Considerações Finais.....	246
Referências	247
Uma avaliação econômica do Prouni contrastando seu impacto na massa salarial dos egressos com o gasto tributário do programa.....	250
Resumo.....	250
Introdução	250
ProUni	253
Avaliação econômica.....	258
Abordagem econométrica.....	260
Dados	264

Resultados estimados	269
Impacto econômico	272
Considerações finais.....	277
Referências.....	278
Considerações finais.....	282
Currículo resumido dos autores e coautores.....	283

Monitoramento e gestão descentralizada nas escolas públicas brasileiras: um olhar sobre o IdeGES do Programa Dinheiro Direto na Escola

Michele Lessa de Oliveira

Andreia Couto Ribeiro

Djailson Dantas De Medeiros

Remi Castione

Resumo

O monitoramento do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), por meio da análise dos resultados do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada (IdeGES), é o objeto deste estudo. Nesse contexto, o Programa se insere no momento de lutas pela democratização da educação e da autonomia para a gestão escolar, envolvendo tanto os sistemas educativos, quanto a unidade escolar. Com mais de 25 anos de sua implantação, o PDDE passou por várias alterações administrativas e governamentais, de ordem legal, política, financeira e operacional, mantendo seu principal objetivo de apoiar a manutenção dos serviços e infraestrutura mínimos para a escola, e ainda se destacando como ação que desperta reflexão sobre autonomia, flexibilidade e responsabilidade no que tange aos serviços escolares. Margeando o objetivo da política pública, que atualmente atende cerca de 118 mil escolas de educação básica, quase 3 mil entidades privadas de atendimento gratuito de educação especial, e mais de 33 milhões de alunos em todo o território nacional, a estruturação da governança do programa, para monitorar seus resultados se tornou imprescindível. E é neste contexto que o indicador de resultados IdeGES se insere. Criado em 2018 para acompanhar o desempenho da gestão descentralizada de recursos financeiros, repassados pelo Governo federal em apoio à manutenção escolar pelo PDDE, tem como base as informações de adesão, execução e controle financeiro das Unidades Executoras (UEX) dos Estados, Distrito Federal e Municípios. O IdeGES permite monitorar o desempenho de cada

escola no Programa e passou a ser utilizado para subsidiar as ações de assistência técnica realizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Palavras-Chave: Programa Dinheiro Direto na Escola; PDDE; IdeGES; Indicadores de resultados.

Introdução

Desde os movimentos de descentralização da execução das políticas sociais para as esferas locais, ocorridas a partir dos anos 1990, conhecer e acompanhar a realidade da gestão dos recursos públicos nos espaços locais se tornou um grande desafio. Especialmente se considerar a complexa rede política-institucional que envolve um país continental como o Brasil, com 26 estados e o Distrito Federal, organizados em 5.570 municípios, caracterizados por diferentes níveis de capacidade administrativa, gerencial e financeira.

Oliveira e Sousa (2010) salientam que a descentralização é uma peça-chave no novo modelo de política pública inaugurado pela Constituição de 1988, junto à previsão de políticas nacionais orientadoras e planejadoras, e o regime de colaboração entre os níveis de Governo. Para os autores, a descentralização é capaz de gerar democratização do sistema de ensino e melhoria na gestão, no entanto, chamam a atenção para os problemas que podem surgir, como a dificuldade de conciliar interesses locais com os gerais, e a necessidade de coordenar diversos esforços para atuar numa mesma política.

Depreende-se desta complexidade federativa a governança à distância na área educacional, onde se requer a ação federal articulando e monitorando ações que envolvem mais de 138 mil escolas públicas e 38,7 milhões de estudantes na educação básica (BRASIL, 2019). Esta é a missão empreendida pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), instituído pelo Ministério da Educação em 1995, por meio do Fundo Nacional de Educação (FNDE)¹ com o intuito de prestar assistência

¹ O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC).

financeira suplementar para a manutenção das escolas das redes de ensino municipais, estaduais e distritais.

Alicerçado no interesse de garantir maior autonomia administrativa, a normatização que iniciou o PDDE² (BRASIL, 1995), seguindo o princípio da melhoria da gestão, buscava a adoção de medidas menos burocráticas, que resultassem em simplificação e celeridade dos procedimentos operacionais para que recursos públicos chegassem à escola, pontuando a importância de ampliar o protagonismo dos atores, conforme registros recortados de sua primeira resolução a seguir citada.

[...] Considera-se que a melhor política para “uso eficiente dos recursos em benefícios dos alunos consiste em repassá-los diretamente às escolas, uma vez que os diretores, professores e a comunidade escolar em geral, por se acharem mais próximos da realidade local, reúnem melhores condições para definir as necessidades das unidades escolares a que estejam vinculados, e por conseguinte, a racional utilização dos recursos (BRASIL, 1995).

Um Programa como o PDDE envolve a articulação federativa com múltiplos técnicos e gestores e a coleta de grande número de informações, sem os quais é difícil a tomada de melhores estratégias e decisões. É nesse contexto que um sistema de indicadores sociais foi pensado para subsidiar a análise da política pela mensuração do desempenho do PDDE, a qual permitirá maior transparência e apoio à tomada de decisão nos diversos níveis institucionais, além de contribuir para o exercício do controle social.

Ao longo das últimas três décadas, foi possível aos executores do programa acumular experiência no que concerne à logística de transferência e recebimento de recursos, por meio da parceria com entes federados, estabelecimentos de ensino e instituições bancárias. Isso permitiu o aperfeiçoamento da execução dessas políticas ao longo do tempo. No entanto, um dos principais desafios à gestão de programas públicos descentralizados no Brasil consiste em assegurar que as ações

2 Foi denominado em Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), quando da sua criação no ano de 1995 (BRASIL, 1995), sendo alterado para Programa Dinheiro Direto na Escola em 1998 (BRASIL, 1998) e regulamentado pela Lei N° 11.947, de 16 de junho de 2009.

executadas pelos níveis locais produzam resultados convergentes com as expectativas definidas na formulação dos programas.

Diante da ampla malha sobre a qual operam os programas descentralizados no Brasil, o alcance dos resultados dessas políticas não se viabiliza apenas mediante transferências de recursos e delegação de competências aos agentes locais, mas com iniciativas contínuas, por parte dos órgãos envolvidos, voltadas a verificar se o desenvolvimento da implementação dos programas descentralizados está de acordo com os padrões esperados, isto é, em conformidade com os objetivos e metas planejados, detectando eventuais falhas.

Se, por um lado, a descentralização de recursos tem a vantagem de responder às necessidades específicas de cada município e escola de forma mais rápida e menos burocrática; por outro lado, aumenta o esforço necessário para acompanhar e controlar a execução por parte dos órgãos centrais, evitando que as finalidades da política sejam desvirtuadas no processo de execução.

A descentralização torna muito mais difícil o trabalho de identificar tempestivamente falhas durante a execução, pois exige o desenvolvimento de soluções tecnológicas, estratégias de análise de dados, pesquisas de avaliação que possibilitem acompanhar a implementação e compartilhar com os agentes parceiros os resultados das atividades de monitoramento e avaliação. Também demanda expressivo esforço de coordenação para que, em alguma medida, as ações dos diversos atores se articulem em torno dos propósitos comuns das políticas. Essa sintonia é importante para identificar e corrigir as falhas que surgirem no processo de execução, assim como para avaliar a qualidade e efetividade dos resultados alcançados.

Nesse cenário, a adoção de estratégias e de projetos que incluam atividades sistemáticas de assistência técnica, apoio à gestão, monitoramento e avaliação dos programas públicos de manutenção escolar mostram-se indispensáveis para o contínuo ajustamento/aperfeiçoamento dessas políticas educacionais, melhor gerenciamento dos recursos disponíveis, correção de desvios, solução de problemas, reformulação de práticas, redefinição de estratégias de atuação, entre outros.

E foi para esse aperfeiçoamento que se deu a criação do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do Programa Dinheiro Direto na Escola (IdeGES-PDDE), um indicador de resultado que contempla o nível de alcance do público, o grau de atingimento da execução dos recursos repassados e o emprego em sua finalidade. Para isso, engloba informações de três indicadores: o de adesão ao Programa; o de execução de recursos; e o de prestação de contas.

Compreender o modelo do IdeGES e analisar a consolidação de informações do PDDE por meio desse indicador de resultados é o objeto deste estudo. Na primeira parte será delineado um breve relato da implantação do programa ao longo dos anos de sua execução; na segunda parte será apresentado o modelo gerencial utilizado para construção do indicador; e na última parte alguns resultados serão registrados bem como a análise da inclusão desses instrumentos para estimular o engajamento institucional de todos os envolvidos nessa política de melhoria e aperfeiçoamento da gestão educacional.

O PDDE e a gestão descentralizada de recursos para a escola

Assentado como política educacional há mais de 25 anos, o PDDE tem a finalidade de prestar assistência financeira, pela destinação anual de recursos em caráter suplementar, às escolas públicas municipais, estaduais e distritais de educação básica, e às escolas privadas de educação especial beneficentes da assistência social ou do atendimento direto e gratuito ao público, numa perspectiva de garantir o funcionamento da escola, atuando na melhoria infraestrutura, ampliação do protagonismo e da autonomia para os estabelecimentos de ensino (BRASIL, 2021). Carvalho (2006) verificou em sua investigação sobre a cultura escolar, que a sucessiva autonomia atribuída às escolas e a descentralização de decisões, revelam uma evolução e a importância da dimensão local.

A gestão dos valores recebidos permite aos responsáveis pelo PDDE na escola, a tomada de decisão que envolve desde ações de planejamento até a logística de contratação e recebimento dos serviços e produtos, envolvendo assim uma relação dentro de contexto de independência e liberdade. Os recursos transferidos pelo PDDE podem ser

utilizados na aquisição de material permanente e de consumo, na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários a manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar, para avaliação de aprendizagem, implementação de projeto pedagógico e no desenvolvimento de atividades educacionais (BRASIL, 2021). Para receber esses recursos, escolas com mais de cinquenta alunos devem constituir Unidades Executoras Próprias (UEX), as de pequeno porte recebem e são apoiadas pelas suas Prefeituras e Secretarias de Educação, as Entidades Executoras (EEX).

Essa exigência de constituição de UEX é um ponto de destaque, de mudança imposta pelo programa, que envolve a gestão da esfera pública versus esfera privada. Na busca para adotar medidas menos burocráticas, e fazer com que os recursos cheguem com mais agilidade e diretamente às escolas, a opção foi criar essas entidades privadas sem fins lucrativos, representativas das escolas beneficiárias. Peroni e Adrião (2007), ao estudar o PDDE, verificaram uma minimização da autonomia nas políticas de gestão da escola, uma centralização por parte da União, com essa obrigatoriedade da UEX.

Outro ponto importante nessa relação impulsionada pelo PDDE, e que se mantém em constante discussão, é a questão da vinculação de recursos da educação pública para o setor privado, pela inclusão das matrículas de estudantes das escolas privadas de educação especial, mesmo sendo beneficentes da assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público. Nesse contexto, Abrucio (2010) destaca que as políticas continuam incentivando o crescimento do setor privado, causando a preocupação em criar condições mais favoráveis para o desenvolvimento do ensino privado do que para o público, em que a maior parte dos estudantes estão matriculados. Esse conflito leva a refletir como o Programa pode contribuir para proporcionar igualdade de oportunidade de acesso e uma educação pública de qualidade.

A sistemática do PDDE, advindo, sobretudo, de seu modelo simplificado de descentralização e gestão de recursos, foi decisivo para o crescimento do programa nos últimos anos. Até 2008, o programa contemplava apenas as escolas públicas de ensino fundamental. Em 2009, com a edição da Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009 (transformada posteriormente na Lei nº 11.947, de 16 de junho de

2009, foi ampliado para toda a educação básica, passando a abranger as escolas da educação infantil e de ensino médio (BRASIL, 2009).

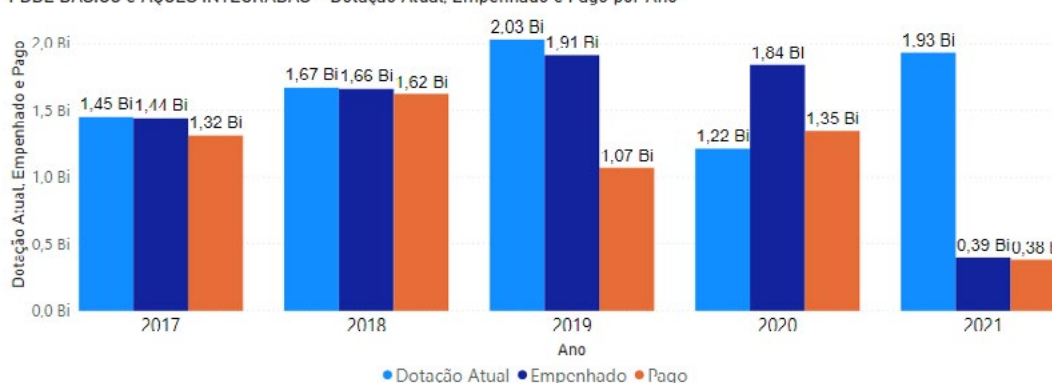
Em 2020 o orçamento do Programa efetivou mais de R\$1,77 bilhões, distribuídos em mais de 118 mil escolas (BRASIL, 2021a). Ao analisar o levantamento das informações da execução do Programa no período de 2017 a 2021, é possível identificar uma diminuição do orçamento e do pagamento. Tal situação ocorre em um momento de dificuldades econômicas em que passa o País. E nos últimos dois anos, a pandemia de COVID-19 também pode ser um fator que influenciou nessa queda de recursos. O Gráfico 1 demonstra essa situação, ao comparar valores de dotação, empenhos e pagamentos.

Gráfico 1 – Execução Orçamentária – valores nominais – PDDE 2017 a 2021.

PDDE Básico e Ações Integradas - Execução Orçamentária 2017 a 2021

Atualização: 13-07-2021

PDDE BÁSICO e AÇÕES INTEGRADAS - Dotação Atual, Empenhado e Pago por Ano



Fonte: SIOP Ano: 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 – Plano Orçamentário:
0000 – Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica – Despesas Diversas, 0004 – PDDE Estrutura – Diversidade e Inclusão, 0005 – PDDE – Educação Conectada, 0006 – PDDE – Novo Ensino Médio, 0007 – PDDE – Alfabetização, COVID-19 – PDDE Emergencial.

Elaboração: Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão-CGAME-DIRAE-FNDE.

Além de demonstrar essa desacelerada na execução, o Gráfico 1 também engloba informações das Ações Integradas. Desde 2008,

diversos programas e projetos de iniciativa do Ministério da Educação (MEC) passaram a utilizar o modelo operacional e regulamentar o PDDE para destinar recursos às escolas públicas do País. Essas transferências financeiras, que, no âmbito do PDDE, passaram a ser designadas de ações integradas, contribuem para a implementação de políticas do MEC com objetivos específicos, englobando desde investimentos para adequações de prédios escolares (a fim de garantir, por exemplo, abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e acessibilidade) a incentivos financeiros para melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) das escolas. O Quadro 1 traz essas ações que atualmente integram o PDDE.

Quadro 1 – Ações Integradas do PDDE – 2021.

<u>Órgão responsável</u>	<u>Programa</u>
Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC)	Novo Ensino Médio Mais Alfabetização Novo Mais Educação Educação Inovação Conectada Emergencial Brasil na Escola Educação em Família Água e Esgotamento Sanitário
Secretaria de Modalidades Especializadas (SEMESP/MEC)	PDDE Campo Escola Acessível Sala de Recursos
Secretaria de Alfabetização (SEALF/MEC)	Tempo de Aprender

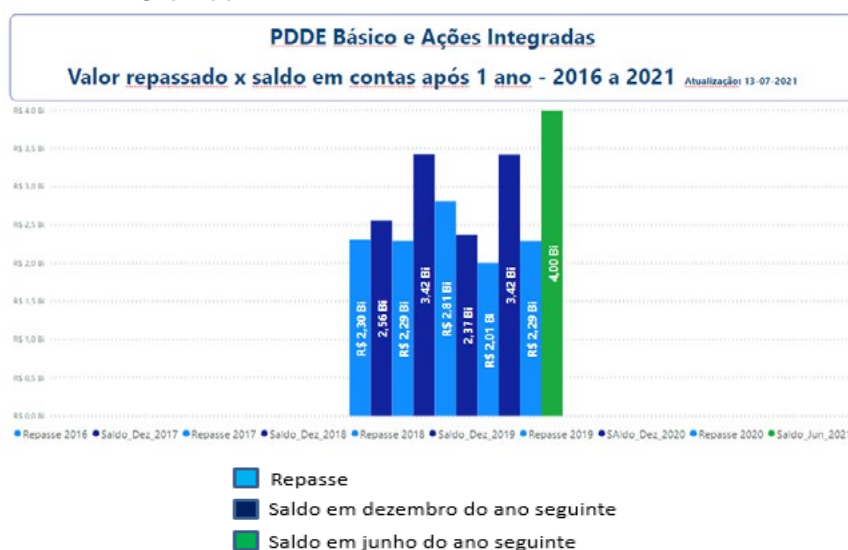
Fonte: Coordenação de Execução do Dinheiro Direto na Escola – CODDE/FNDE.

Ao longo das últimas três décadas, foi possível acumular uma grande experiência em planejamento, implantação e execução da política de descentralização de recursos diretos às escolas. mudanças efetivas podem ser citadas, tais como a flexibilização de utilização dos

recursos e a implantação do cartão PDDE³, dentre outras. No entanto, o monitoramento necessita de novas estratégias que levem à expansão, ao compartilhamento do conhecimento e à busca de alternativas de competências em âmbito nacional.

Além disso, novas ferramentas para monitoramento foram desenvolvidas para minimizar os grandes desafios ainda existentes. Tais como: escolas que não apresentam prestação de contas; escolas que não mantêm seus cadastros atualizados e, portanto, não recebem recursos; e ainda escolas que tem dificuldade de executar os projetos, deixando um volume de recursos que se mantém em saldos de contas, sem utilização. Dados do FNDE, apresentados no Gráfico 2, indicam a existência de saldos em contas após um ano de transferência. Percebe-se um maior acúmulo de saldos após 2019, o que provavelmente reflete a dificuldade de execução dos recursos por parte das escolas ao longo do período de pandemia da Covid-19.

Gráfico 2 – Saldos em Conta – PDDE 2016 a 2021.



Fonte: SIGEF.

Elaboração: Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão-CGAME-DIRAE-FNDE.

3 O Cartão PDDE é um cartão na função débito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), válido para uso em todo o território brasileiro. O cartão é emitido em nome do presidente da UEx e não pode ser usado por outra pessoa. Possui limite de gastos, conforme o valor que a escola tem direito de receber de PDDE, calculado em função do número de alunos informados no Censo Escolar (BRASIL, 2019).

O modelo gerencial do ideGES

A implantação do IdeGES pode ser mais um instrumento promissor para melhoria da gestão e dos resultados do PDDE. Ela contribui para o avanço de estratégias efetivas, facilitando a comunicação e a prestação de uma boa assistência técnica, como também para o aperfeiçoamento das ações de descentralização de recursos às escolas, fortalecendo essa importante política brasileira, pela autonomia e autogestão.

O desenvolvimento de indicadores e técnicas quantitativas para estudar o impacto de ações governamentais vem sendo cada vez mais utilizado para consolidar as atividades de planejamento. Scaratti e Calvo (2012) destacam que foi a partir dos anos 1980 que indicadores começaram a ser desenvolvidos no Brasil para fins de controle da aplicação de recursos públicos.

Nessa perspectiva de crescente interesse no setor público federal, novas oportunidades de transformação de práticas e melhorias de processos, serviços e da gestão organizacional surgiram. Foi nesse contexto que o projeto de criação do IdeGES rompeu como proposta, advindo da necessidade de um mecanismo que contribuísse para conhecer o desempenho dos resultados do PDDE e para fortalecer a implantação de ações, a partir da observação das evidências e do monitoramento das gestões idealizadas nas Entidades e Unidades Executoras (BRASIL, 2021b).

Como apresentado, o PDDE atua para autogestão e autonomia da administração do estabelecimento de ensino. Por seu caráter transformador e sua importância para a gestão democrática, a criação de um indicador de resultados organizado para o gerenciamento de informações motivou a elaboração do IdeGES-PDDE.

Uma estratégia baseada em análise e organização de dados, como a implantação do IdeGES, necessita de planejamento, implementação e gerenciamento, para que resulte em um projeto reconhecido como ferramenta de monitoramento, deliberação e controle social, por parte de gestores, técnicos e comunidade em geral. Com esse objetivo, o processo formativo e operacional se estruturou com o apoio da equipe de especialista do FNDE, sendo regularizado por meio da Resolução

nº 15, do Conselho Deliberativo do FNDE, de 16 de setembro de 2021 (BRASIL, 2021c).

Tal normativo destaca o IdeGES no processo de monitoramento e assistência técnica, para auxiliar na tomada de decisão, pela avaliação situacional e identificação de normalidades, resultante do acompanhamento de processos-chave, conforme registros a seguir:

[...] Art. 45.

[...] § 2º Para fins de monitoramento, avaliação, controle social e para orientar a adoção de estratégias de incentivo à melhoria da gestão do Programa nas escolas, municípios e estados, o FNDE utilizará o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE – Ideges-PDDE, o qual é um índice composto que permite mensurar o desempenho da gestão descentralizada do PDDE em todo território nacional. (BRASIL, 2021)

Para o alcance desse objetivo, o Ideges-PDDE propõe que o desempenho do programa seja considerado satisfatório apenas se alcançar o máximo de seu público-alvo, com os recursos utilizados de forma correta e empregados nas finalidades previstas. Para isso, agrega indicadores de três dimensões, representativas do desempenho do programa pelos entes federados e as escolas: adesão, execução e prestação de contas dos recursos. O Quadro 2 descreve essas três dimensões.

Quadro 2 – Indicadores formadores do IdeGES.

<i>Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do Programa Dinheiro Direto na Escola (IdeGES-PDDE)</i>		
1	adesão	proporção de escolas que aderiram ao PDDE, em relação ao universo de escolas do Censo Escolar);
2	execução	proporção dos recursos disponibilizados executados pelas entidades

3	prestação de contas	proporção de prestações de contas nas situações de “aprovadas” e “aprovadas com ressalva” em relação ao total de prestações que deveriam ter sido entregues
---	---------------------	---

Fonte: FNDE.⁴

O Indicador de Adesão ao PDDE (IAd) objetiva apontar o interesse, a capacidade e a viabilidade das comunidades escolares em mobilização para participar e constituir suas UEx. Ao medir a proporção de escolas que aderiram ao Programa em um determinado espaço de tempo, é possível conhecer o real atendimento. Por exemplo, o baixo desempenho pode sinalizar falta de conhecimento e dificuldades administrativas dos beneficiários em aderir ao Programa. O cálculo é realizado pela razão entre o número de escolas que aderiram ao Programa, por meio do sistema PDDEweb⁵, isto é, que se cadastraram no programa, e o número total de escolas passíveis de atendimento no período em análise, conforme o Censo do Ensino Básico do ano anterior ao de referência, multiplicado por 10, como representado na fórmula a seguir:

$$IAd_{(a)} = \left(\frac{Nea_t}{Nep_t} \right) * 10 \quad (1)$$

Onde:

IAd é o indicador de adesão ao PDDE.

Nea é representado pelo número de escolas que se cadastraram no Programa PDDEweb e que estão vinculadas a alguma entidade representativa (UEx ou EEx).

Nep é o número de escolas passíveis de atendimento no ano em referência, estimado com base no Censo Escolar do ano anterior⁶.

O índice (a) indica o ano de referência.

4 Fonte dos dados: Relatório “Situação Cadastral no PDDE Web”, disponível no Sistema de Ações Educacionais do PDDE (SAE/PDDE) – FNDE.

5 Fonte dos dados: Relatório “Situação Cadastral no PDDE Web”, disponível no Sistema de Ações Educacionais do PDDE (SAE/PDDE) – FNDE.

6 São filtradas do Censo Escolar todas as escolas públicas municipais e estaduais em atividade e escolas privadas filantrópicas ligadas a Entidades Mantenedoras.

O Indicador de Execução de Recursos (IEx) pretende apontar a eficiência dos processos de execução do Programa, pelas entidades gestoras do Programa na ponta. Esse indicador é calculado pela razão entre o valor total executado e o valor disponível no período de apuração, multiplicado por 10. Sua fórmula registrada a seguir demonstra o cálculo desse indicador pela razão entre o valor total executado e o valor disponível no período de apuração, multiplicado por 10.

$$IEx = \left(\frac{VTE}{VTD} \right) * 10 \quad (2)$$

Onde:

IEx é o Indicador de Execução de Recursos.

VTE é o Valor Total Executado, calculado pela diferença entre o Valor Total Disponível no período (VTD) e o saldo do último mês do período (SalUM).

Fórmula: **$VTE = VTD - SalUM$**

VTD é o valor total repassado durante o período de observação (VR □), somado ao saldo disponível no mês anterior ao período (SalAA □).

Fórmula: **$VTD = VR + SalAA$**

Em todos os casos, índice (a) indica o ano de referência.

O Indicador de Regularidade com Prestação de Contas (IrPC) é calculado pela razão entre o número de prestações de contas nas situações de “aprovadas” e “aprovadas com ressalva” e o quantitativo total de obrigações de prestar contas, multiplicado por 10. Com a finalidade de conhecer a situação de atendimento de disposições legais e normativas e se os recursos foram utilizados de forma correta para a manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino, busca-se o alcance de maior nível de qualidade técnica na execução do PDDE. A fórmula desse indicador é descrita a seguir:

$$IrPC_{(a)} = \left(\frac{NPCA_t + NPCR_t * 0,9}{OPC_t} \right) * 10 \quad (3)$$

Onde:

IrPC é o Indicador de Regularidade com Prestação de Contas.

NPCA é o número de prestação de contas aprovadas sem ressalvas.

NPCR é o número de prestação de contas aprovadas com ressalvas.

OPC representa o quantitativo de prestações de contas que deveriam ser apresentadas (obrigações de prestar contas).

O índice (a) indica o ano de referência.

A partir desses três indicadores, o IdeGES-PDDE faz um rearranjo para contabilização, permitindo uma classificação das entidades. O índice é calculado pela média simples, onde o valor de cada um dos índices (IAd, IEx, IrPC) é somado, multiplicado por 10 e dividido por 3 (número de índices), e varia de 0 a 10, com periodicidade anual, conforme registrado na fórmula a seguir:

$$\text{IdeGES PDDE} = \left(\frac{(IAd + IEx + IrPC) * 10}{3} \right) \quad (4)$$

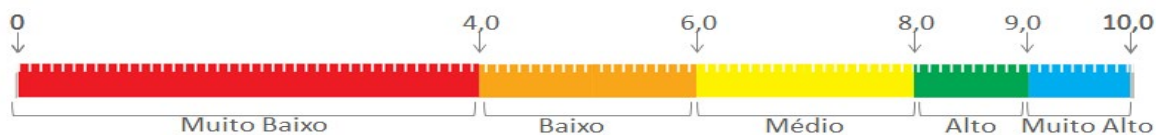
A intenção do Ideges é proporcionar um mecanismo objetivo e fácil para mensuração do desempenho da gestão do PDDE. De acordo com o Programa (BRASIL, 2021b), o Índice tem o intuito de atingir os seguintes propósitos:

- a) **favorecer e/ou viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação do programa**, permitindo a identificação das localidades do País com maiores dificuldades na execução dos programas, além de permitir a identificação de quais são os problemas (adesão, execução, prestação de contas, uso do sistema);
- b) **identificar as localidades com desempenhos mais críticos para orientar as ações de assistência técnica**, direcionado cursos, capacitações, envio de comunicados com orientações para a resolução dos problemas;
- c) **estimular esforços político-institucionais para melhoria do desempenho**: a divulgação dos índices de desempenho para os entes federativos propicia estímulo para o engajamento político-institucional de escolas e secretarias de educação;
- d) **reconhecer iniciativas exitosas de gestão, premiando entidades/entes federados com desempenho exemplar**: mediante envio de documentos de reconhecimento, criação de prêmios nacionais, divulgação de práticas exitosas de gestão em veículos de comunicação; e

- e) **contribuir para alocação orçamentária mais eficiente**, de maneira a alocar mais recursos financeiros nas entidades que demonstraram maior capacidade de gestão, de maneira a evitar ociosidade de recursos e reduzir riscos de desvios.

Com esses propósitos, o resultado do IdeGES é apresentado por faixa de classificação, que varia de 0 a 10. A régua de classificação na Figura 1 demonstra os intervalos, classificando o desempenho das entidades de Muito Baixo até Muito Alto.

Figura 1 – Faixas de classificação do IdeGES-PDDE.



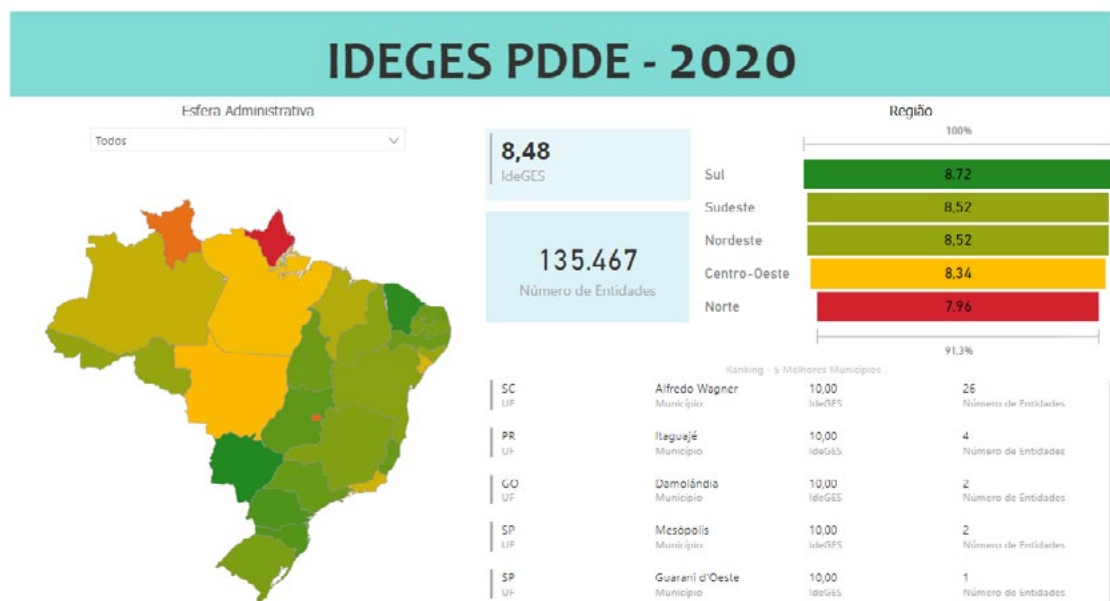
Fonte: FNDE (BRASIL, 2021b).

Pela análise das informações do painel BI, a granularidade do Ideges permite: aferir o desempenho de gestão em vários níveis de segmentação em todo o território nacional; conhecer as informações de cada unidade UEx, por rede de ensino, localização geográfica, porte dos municípios, entre outras tipologias, com foco na gestão de recursos na esfera pública.

O monitoramento do PDDE e o ideGES

Como apresentado, o objetivo do IdeGES é utilizar indicadores para mensurar o desempenho da gestão descentralizada dos programas de manutenção escolar em todo território nacional, orientar a ação governamental para a melhoria dos programas, permitir o controle social e reconhecer iniciativas exitosas de gestão. Para alcançar esse objetivo, os resultados dos índices de gestão são publicados no site do FNDE por meio de painéis BI. A Figura 2 traz uma demonstração desse instrumento.

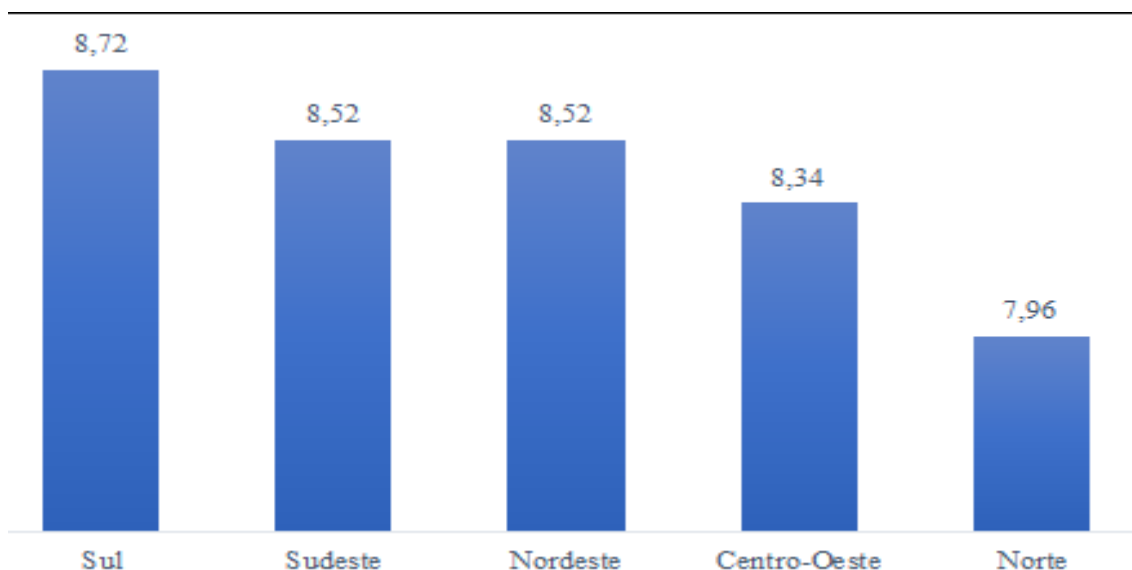
Figura 2 – Painel do IdeGES PDDE – 2020. Fonte: Monitor o PDDE – FNDE⁷.



Com esse panorama, as informações coletadas no painel disponibilizado para consulta externa no sítio web do FNDE permitem acompanhar as situações do desempenho da gestão do Programa em vários níveis de segmentação, como por rede de ensino (estadual ou municipal), localização geográfica (regiões, unidades da federação, meso e microrregiões e municípios), porte de municípios (metrópoles, grandes, médias e pequenas cidades), entre outras tipologias. O índice abrange todo o território nacional, focado na gestão dos recursos destinados às redes públicas de ensino. O Gráfico 3 apresenta o resultado do IdeGES por região brasileira, referente ao ano de 2020.

7 Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaNzhIMjBhMDAtODZlYy-00ZjUyLTg0NjctZjgwZjc2NDFlZTFkIiwidCI6ImNmODQ1NGQzLWUwMTItNGE5ZC-05NWlzMjcwYmRiNmY0NTlkNSJ9>.

Gráfico 3 – Resultado do IdeGES 2021, por região administrativa.



Fonte: Painel do Ideges – FNDE.

Ao analisar esse resultado, comparando a média nacional de 8,48 apurada em cerca de 135 mil entidades, é possível constatar que as regiões Norte e Centro-Oeste se encontram abaixo da média geral. Essas informações são corroboradas quando se verifica a situação de cada município. Na Tabela 1 constata-se que os menores índices de 2020 aparecem em municípios do Estado do Piauí.

Tabela 1 – Municípios com menor IdeGES 2021.

UF	Município	IdeGES
PI	Flores do Piauí	0,74
PI	Lagoa do Piauí	0,83
MA	Godofredo Viana	0,97
MT	Serra Nova Dourada	1,19
MG	Ewbank da Câmara	1,28

Fonte: Painel do Ideges – FNDE.

Os cinco municípios registrados na Tabela 1 em pior situação de IdeGES são municípios pequenos, com população de até 10 mil habitantes. O curioso que os cinco municípios melhor pontuados também são de pequeno porte, conforme registro da Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – Municípios com maior IdeGES 2021.

UF	Município	IdeGES
SC	Alfredo Wagner	10
GO	Damolândia	10
SP	Guarani d'Oeste	10
SP	Mesópolis	10
MG	Dom Silvério	10

Fonte: Painel do Ideges – FNDE.

O resultado de 2021 também aponta que mais de 13,9 mil estabelecimentos de ensino tiveram nota máxima em nível de desempenho, e mais de 75,7 mil escolas das redes estaduais e municipais estão com nota acima de 8, considerado uma ótima performance. Em 2020 esses resultados foram de 11,5 mil com nota 10, o que equivale a um incremento de 21%, de 55 mil escolas com alto desempenho demonstrando uma elevação de nível de 38%.

São resultados indicativos que o IdeGES pode se tornar um instrumento contínuo de monitoramento para contribuir com o aperfeiçoamento da política e a gestão do PDDE no âmbito das escolas distritais, estaduais e municipais, pela transparência das informações e pela possibilidade de busca por formas de parcerias e colaborações entre os entes federados e o Governo Federal na luta para efetivar as ações e inovações necessárias para melhoria das condições escolares no País.

Considerações finais

Conhecer o IdeGES, instituído para monitorar os resultados do PDDE, por meio de documentos e legislações norteadoras e do painel elaborado para organizar e visualizar as informações do Índice, no intuito de apoiar os gestores e técnicos nas tomadas de decisão, foi o objetivo deste estudo.

Como indicado pelos estudiosos, indicadores são instrumentos que permitem mensurar os níveis de desempenho de ações, monitorar e orientar as ações governamentais, principalmente quando se trata de uma política que atinge milhares de pessoas e informações, como é o

caso do PDDE, com suas inúmeras possibilidades, entidades e unidades executoras.

Apesar da limitação de um instrumento relativamente novo, com pouco tempo de implantação, que ainda não permite uma investigação aprofundada, histórica e comparativa, seus resultados causam uma percepção positiva. Cujas manutenções contribuirão para novos rumos do Programa, envolvendo a transparência, a agilidade e o acesso irrestrito de dados do PDDE e, especialmente para a gestão estratégica e autônoma, o apoio à tomada de decisões.

Ao perceber no aplicativo a existência de entidades sem ou com baixo nível de IdeGES, é imprescindível refletir sobre a utilidade desse importante instrumento de monitoramento de resultados, indicando que é indispensável investir em capacitação, divulgação e orientação às equipes e técnicos participantes do PDDE. E, principalmente, estimular a aproximação dos participantes do programa, pelo engajamento político-institucional de todos os envolvidos, para favorecer o controle social, a troca de experiência de iniciativas exitosas, a colaboração para acertos e correção de rumos e, conseqüentemente, para a melhoria da gestão e governança do PDDE, de modo a mitigar a ineficiência na execução dos recursos repassados.

Por fim, entende-se que indicadores como o IdeGES constituem mecanismos úteis para promover a melhoria da gestão dos programas em seus diversos níveis institucionais, favorecendo a efetiva conversão dos valores repassados pelo programa em benefícios para as redes de ensino e suas comunidades.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010, p. 41-70.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto da Escola, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1998/medidaprovisoria-1784-14-dezembro-1998-368872-norma-pe.html>. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. **Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995**. Aprova o Manual de Procedimentos Operacionais Relativos às Transferências de Recursos Federais às Escolas das Redes Estadual e Municipal de Ensino. Brasília, DF: FNDE, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Painéis dinâmicos contendo dados sobre os Programas PDDE, PNATE e Caminho da Escola**. Brasília, DF: FNDE, 2021a.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Nota Técnica Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE)**. Brasília, DF: FNDE, 2021b.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. **Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021**. Dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, DF: FNDE, 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Sinopse Estatística de Educação Básica -2019. Brasília,

DF. 2021. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 19 set. 2021.

CARVALHO, Renato Gil Gomes. Cultura global e contextos locais: a escola como instituição possuidora de cultura própria. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 39, n. 2, p. 1-9, 2006.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de.; SOUSA, Sandra Zákia. O Federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (org.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010, p. 13-35.

PERONI, Vera Maria Vidal; ADRIÃO, Theresa. **Programa Dinheiro Diretor da Escola**: uma Proposta de redefinição do papel do Estado na Educação? Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

SCARATTI, Dirceu; CALVO, Maria Cristian Marino. Indicador sintético para avaliar a qualidade da gestão municipal da atenção básica à saúde. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v.46, n. 3, p. 446-455, jun. 2012.