



Universidade de Brasília
Faculdade de Estudos Sociais Aplicados
Instituto de Ciência Política

André Ferreira Freitas

Participação, espaço público e política pública

Capital Federal,
2014

Universidade de Brasília

André Ferreira

Participação, espaço público e política pública

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Estudos Sociais Aplicados como exigência final para obtenção do título de Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Dr. Terrie Ralph Groth

Brasília,
2014

Participação, espaço público e política pública

André Ferreira

BANCA EXAMINADORA

Prof.

Orientador:

Prof.

Prof.

DEDICATÓRIA

Especialmente à minha família, corajosa, lutadora, amável, amiga, maravilhosa e a responsável por mais uma vitória de minha vida, sempre me dando muita força e amor.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela oportunidade;
a toda a minha família, os pilares da
minha formação; e
aos professores da banca
examinadora pela aceitação do
convite e compartilhamento de novos
conhecimentos.

RESUMO

Por meio da pesquisa bibliográfica tem-se como objetivo geral demonstrar como é possível aplicar o modelo racional e o de difusão no PDDE, usando conceitos como participação e autonomia. O Brasil, na busca da qualidade e da eficiência dos serviços educacionais neste país, exigiu a introdução de um novo modelo de gestão, a autonomia da escola por meio da participação escolar, adotada nas reformas de gestão da escola pública. Os resultados revelam uma autonomia funcional com evidencia de centralização do poder do Estado. No primeiro capítulo, haverá um estudo sobre a participação, sua origem e a esfera pública que a compõem com o conceito de efetividade deliberativa; no segundo, demonstrar-se-ão os modelos de difusão e modelo racional e os fatores que influenciam a decisão; e, no terceiro, uma exposição do histórico do PDDE, proporcionando aplicações dos modelos e promovendo uma discussão sobre o caso brasileiro.

Palavras-chave: Participação. Democracia. Autonomia. Deliberação.

ABSTRACT

Through bibliographic research the as main objective of this work is to demonstrate how you can apply the rational model and diffusion model on the education policy PDDE, using concepts such as participation and autonomy. Brazil, in the search for a quality and efficient education has demanded the introduction of a new model of management, which is the concept of increased autonomy through participation of the community. The results reveal a flawed autonomy with evidence of centralization of state power. In the first chapter, there will be a study on participation, the origins and the public sphere that can comprise the concept of deliberative effectiveness; in the second chapter, there will be description of the rational and diffusion model and the factors which influence decision making; and, third, an exhibition of the history of the PDDE, providing applications of the models and promoting discussion of the Brazilian case.*

Keywords: *Participation. Democracy. Autonomy. Determination.*

LISTA DE SIGLAS

CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

CF - Constituição Federal

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

DF - Distrito Federal

EEx - Entidades Executoras

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento

MEC - Ministério da Educação e Cultura

ONG - Organização Não Governamental

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PMDE - Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Fundamental

SEC - Secretaria de Educação e Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1	13
1.1 Democracia e Participação	13
1.2 Participação e Deliberação	18
1.3 Efetividade Deliberativa	22
CAPÍTULO 2	27
2.1 Modelo Racional	27
2.2 Modelo de difusão de inovações	31
2.3 Critérios de decisão	35
CAPÍTULO 3	39
3.1 Programa Dinheiro Direto na Escola	39
3.2 Modelo Teórico e a Política Analisada	44
3.3 Limitações	50
CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS	58

INTRODUÇÃO

A participação social se tem como seu elemento fundamental a criação de oportunidades para todos os membros de uma população com enfoque nas contribuições significativas na tomada de decisão e busca ampliar o leque de pessoas que tem acesso a essas oportunidades.

As políticas públicas estão intimamente ligadas à confiança da sociedade na justiça e adequação do seu governo. A participação dos cidadãos na vida pública é a condição necessária para a democratização da gestão pública, auxiliando os cidadãos capazes para intervir nos processos de discussão e deliberação de seus interesses.

A participação tem evoluído devido à Constituição Federal (CF) de 1988, que deu a luz a um novo arranjo federativo, estabelecendo a participação social com as formas de parceria entre o Estado e a sociedade, dos quais se destaca o Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE - que precisa dessa integração dos cidadãos para seu funcionamento eficaz com uma avaliação de modelo racional de decisão.

Quem tiver acesso a esta pesquisa aprofundará o conhecimento sobre a participação, dirigindo ao cumprimento da lei e garantias constitucionais diante dos cidadãos, cujo conhecimento é acerca da importância de programas educacionais como o PDDE e dos modelos

racionais e difusão de inovações de políticas públicas semelhantes.

A escolha por este tema deve-se à identificação com o assunto proposto, porque a educação faz parte prioritária de uma sociedade. Todo cidadão deve participar das decisões democráticas que propicia maior equilíbrio nas relações entre o Estado e a sociedade. A escolha do PDDE foi baseada nos 20 anos de existência no qual há um aumento das Unidades Executoras que teve um efeito positivo na difusão da política, porém existe evidência de pouca participação nas unidades executoras das escolas, onde decisões tomadas estão sendo feitas por autoridades internas ao invés da comunidade escolar.

Há valor deste assunto para a sociedade, pois se refere ao um valor de satisfação que promove os aspectos de liberdade, igualdade e boa governança. A participação do cidadão tem alta expectativa de projetar as necessidades da sociedade, especificamente o PDDE, representando um instrumento de participação pública, proporcionando novas oportunidades para grupos da sociedade civil.

Pretende-se responder à indagação problemática: quais fatores no modelo racional e difusão de inovações determinam os mecanismos de decisão em escolas do PDDE no Distrito Federal (DF)? A hipótese para a dúvida acima pode ser assim compreendida: %o ganho social máximo+ significa que os governos devem optar em investir nas políticas que promovem aumento social para o indivíduo, podendo levar a benefícios mais amplos em produtividade econômica como maiores taxas

de participação política.

Além da pesquisa bibliográfica foi inserida uma proposta metodológica qualitativa de estudo de caso com Entrevistas livres com funcionários do FNDE, 02/2012, com dois gestores de duas escolas em sobradinho cuja análise dos dados será feita por meio da observação das reuniões das Unidades Executoras, a fim de relacionar a participação e autonomia da comunidade escolar com as tomadas de decisões.

O objetivo geral deste trabalho é analisar o PDDE e aplicar o modelo racional junto com o de difusão no aspecto de participação e efetividade das decisões no ganho social máximo sobre decisões de alocação dos recursos nas escolas do DF.

No primeiro capítulo, haverá um estudo da participação, a origem, esfera pública e sua efetividade que se emerge da concepção da democracia deliberativa; no segundo, examinará o modelo racional e o de difusão da política pública na esfera pública e seus critérios como modelo; e, no último, será observada a evolução do PDDE, proporcionando aplicação dos modelos e promovendo discussão sobre o caso brasileiro, colocando o foco na comparação de algumas instituições educacionais.

CAPÍTULO 1

Este centra-se em três questões distintas, primeiro, relata-se porque a democracia é moralmente desejável; o segundo analisa a questão do que se espera de cidadãos na sociedade democrática e como projetos de instituições democráticas sabem e lidam com problemas que surgem a partir da cidadania e, por último, discute-se a respeito da efetividade da deliberação.

1.1 Democracia e Participação

O termo " democracia" refere-se geralmente a um método de tomada de decisão coletiva. Democracia pode envolver a participação direta dos membros de uma sociedade para decidir sobre as leis e políticas da sociedade ou pode envolver a participação dos membros na escolha de representantes para tomar as decisões.

A teoria da democracia normativa é uma teoria intrinsecamente interdisciplinar e lida com fundamentos morais da democracia e as instituições democráticas, e é distinta da teoria descrita ou explicativa da democracia. Não oferece, em primeira instância, um estudo científico de sociedades democráticas. Tem como seu alvo orientar os princípios moralmente desejáveis da democracia.

Schumpeter (1956) argumenta que apenas uma espécie altamente formal da democracia em que os cidadãos votam em um processo eleitoral com a finalidade de selecionar elites concorrentes é altamente desejável, enquanto uma concepção de democracia que baseia-se em uma concepção mais ambiciosa da igualdade é perigosa.

Por outro lado, Jean-Jacques Rousseau (1762) é capaz de argumentar que a variedade formal da democracia é semelhante à escravidão enquanto apenas democracias robustamente igualitárias têm legitimidade política.

A democracia pode ser avaliada ao longo de pelo menos duas dimensões diferentes, conseqüentemente, por referência aos resultados de usá-lo em comparação com outros métodos de tomada de decisão política; ou intrinsecamente, por referência às qualidades que são inerentes ao método, por exemplo, se há algo inerentemente justo sobre a tomada de decisões democráticas sobre as questões que indivíduos discordam.

Na década de 1960, detectou-se um emprego maior do termo "participação", que clamava por novas áreas de participação na educação. Joseph Schumpeter, afirma que a participação social na democracia deve ser limitada e demonstra sua preocupação com o sistema político e sua estabilidade, o que leva a baixa participação (SCHUMPETER, 1984).

No decorrer da década de 1980, países da América Latina foram inseridos politicamente no contexto tido como terceira onda de

democratização mundialq segundo Huntington, S (apud MIGUEL, 2009) Consequência de experiências fortes com ditaduras e desigualdade sofridas pela população.

David Held (2006) decresceu a legitimidade do povo, onde toda a crise do sistema político democrático foi uma consequência de inabilidade gerada em combinar a democracia com o capitalismo. Atender aos interesses empresariais e remediar as necessidades da população.

Iniciou-se um quadro generalizado de crise fiscal do Estado nos anos de 1980. Esse quadro dificultou o crescimento econômico e a fomentação de políticas sociais, resultando num agravamento das desigualdades e ainda mais preocupação às classes sociais mais fragilizadas, comprometendo sua estabilidade (MIGUEL, 2009).

Um novo modelo do sistema democrático ,tornou necessário, que atendesse ao mundo econômico e que também obtivesse representatividade popular suficientemente eficaz, para isso, era preciso quebrar os modelos tradicionais teóricos que não eram receptivos a ideia de uma participação maior da população nos âmbitos políticos de uma sociedade (PATEMAN, 1992).

Numa realidade onde a população se via cada vez menos representada nas decisões políticas, uma sociedade desigual e descrentes com o novo modelo de sistema político democrático. A ideia de que a população exerce sua representatividade por meio das eleições não pode ser limitada em uma influência popular. A representação popular por meio

da eleição de seus representantes vai muito além de apenas legitimar governos periodicamente.

Anthony Downs (1957) relata que quase todos aqueles que fazem voto têm poucas razões para se informar sobre a melhor forma de votar e indivíduos têm tão pouco impacto sobre os resultados da tomada de decisão política nas sociedades de grande porte, partido do pressuposto de Downs, a sociedade deve ser controlada por um grupo relativamente pequeno de pessoas com uma mínima participação do todo.

A população deve estar em constante contato com seus representantes, participando dos processos decisórios e acompanhando o andamento de seus representantes (eleitos) nas assembleias:

Quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo (...) Os resultados humanos obtidos no processo de participação fornecem uma importante justificativa para um sistema participativo (PATEMAN, 1992).

A ampliação da democracia trouxe questões não resolvidas pelos representantes. Assim, uma comunidade democrática que permite oportunidades de expressão de escolhas implica a criação legal de mecanismos sociais para o controle social.

O controle social tem a base do monitoramento dos poderes públicos por parte dos indivíduos, desejando a transparência do governo na condução do processo de tomada de decisões. Aprova publicidade das ações políticas e a refutação desses atos para que sejam feitos de forma mais decisiva. Assim o princípio do controle social só é ativo quando os

cidadãos fazem parte do exercício (AVRITZER; SANTOS, 2003).

O conceito da democracia está ligado diretamente à participação da sociedade, na gestão e controle social. O fim do autoritarismo na maioria dos países que realizaram eleições é configurado como reflexo da chamada terceira onda da democratização. Apesar disto, foi possível notar alguns problemas no campo democrático relacionados principalmente com a representação acerca da vontade direta do cidadão na implementação de políticas.

A participação do povo nas decisões do governo foi vista como uma barreira na instauração da democracia. De acordo com os pensamentos de Schumpeter a população não possui senso de interpretação política, o que seria a falha em implantar uma forma de democracia direta popular (SCHUMPETER, 1984).

A participação popular é necessariamente limitada, para Weber, a escolha e legitimação das autoridades, onde cabe as autoridade não agirem em função das massas. São por consequência, autores irracionais e sem condições de colaborarem para gestão governamental (WEBER, 2004).

A teoria elitista da democracia e Shumpeter e de Dahl defendiam a não participação popular, ao considerarem a massa despreparada para assumir lideranças se baseavam de acordo com Pateman nas teorias clássicas da participação onde este conceito era mais próximo do totalitarismo do que a democracia:

(...) os indivíduos exerçam o máximo de controle sobre suas próprias vidas e sobre o ambiente, as estruturas de autoridade nessas áreas precisam ser organizadas de tal forma que eles possam participar na tomada de decisões (PATEMAN, 1992).

A necessidade da capacitação dos representantes políticos nomeados pela massa para resolução de problemas políticos e também na administração pública, e a argumentação, que com o crescimento da organização burocrática do Estado seria necessário a atuação da participação da população na escolha de seus representantes isto sem por em perigo a condução do governo (WEBER, 2004).

Já é uma realidade entidades que promovem a participação dos cidadãos em processos de decisão. Experiências foram se difundindo no Brasil, em diversas áreas sociais e as formas de deliberação foram sendo incluídas nas decisões. Neste sentido, a inclinação destas deliberações de se tornarem ativas adquiriu centralidade.

1.2 Participação e Deliberação

A democracia participativa é um processo enfatizando a ampla participação dos eleitores na direção e operação dos sistemas políticos. Todas as democracias são participativas. No entanto, a democracia participativa tende a defender formas mais efetivas de participação do cidadão do que a democracia representativa tradicional.

A luta das desigualdades sociais e o processo de redemocratização do Estado brasileiro, de acordo com Evelina Dagnino, incitou movimentos sociais a demandar uma noção nova de cidadania,

ajustada com o direito de participar na atividade de gestão. Observou-se novos espaços públicos, estabelecimentos de orçamento participativos, incitando debates entre representantes e a sociedade civil (DAGNINO, 2002).

Max Weber (apud AVRITZER, 2010) percebeu que as divergências culturais colocava um problema para a democracia, sem solução para um conflito de cultura, como poderia uma cultura ser selecionada sobre outra? %A ciência não se presta a esse papel.+

O sistema ideal de Rousseau, de acordo com Pateman, e idealizado para estender uma ação responsável do indivíduo na âmbito social e político %como resultado do processo participativo+ (PATEMAN, 1992).

Joseph Schumpeter (1984) forneceu uma resposta pelo elitismo democrático, para Schumpeter, é importante evitar a questão do bem comum pois cada grupo social tem preferências diferentes e tais diferenças afetam a maneira individual e isso soa além da razão, para Shumpeter é importante que o aspecto cultural esteja fora do âmbito político democrático.

A lógica do princípio participativo é tão forte que o indivíduo é forçado a deliberar de acordo com o seu senso de justiça, de acordo com Rousseau, sua %ontade constante+ sendo isso nato, o indivíduos aprendem a separar seus anseios e vontades, desejos que podem influenciar uma decisão para seu bem (PATEMAN, 1992).

Schumpeter (1984) avalia a democracia com a soberania restrita desconsiderando a argumentação, onde os cidadãos não possuem o conhecimento para saber o que precisam em forma de massa. Anthony Downs procura enriquecer o estudo de Shumpeter, porém usando o último elemento da argumentação da democracia e substituindo para a decisória, o voto.

Por esse estudo, Avizter (2010) conclui que a argumentação não é um meio que pode ajudar nas expressões de preferência culturais, única forma e esquecer as diferenças deixando a argumentação fora da política.

Habermas (1995) estipula que uma nova sociedade impulsionada por uma necessidade de arenas abertas onde as notícias e assuntos de interesse comum poderia ser livremente trocadas, acompanhada de crescimento das taxas de alfabetização, o acesso à literatura, e um novo tipo de jornalismo crítico, um domínio separado das autoridades esta evoluindo.

Segundo David Held (2006), o modelo de democracia deliberativa, avalia elementos para ampliar a característica da democracia. O seu objeto de investigação não se reduz ao aumento da participação democrática, mas expandi também à natureza e à forma com que essa participação é desenvolvida. Busca-se a elevação de debates por participantes bem informados, o uso público da razão e a perseguição imparcial da verdade.

Hannah Arendt (1991, p. 71) faz citação ao princípio da polis, que seria um pacto entre a esfera da liberdade e a esfera da necessidade:

Como espaço de propriedade pública e por ela mantido, espaço de representação de seu poder e criação de uma imagem de governo, de livre circulação de mercadorias e de trocas, dos fluxos interconectados ligando imensos espaços privados, o espaço que se chama público, hoje, distancia-se cada vez mais de sua concepção original dada pelos gregos em sua polis.

Os espaços privados constituiriam os de sustento, enquanto os espaços públicos, seriam aqueles lugares de diversidade entre homens, a partir de uma igualdade de condições, estabelecendo o que há de comum entre todos: a multiplicidade, a pluralidade, a condição humana.

Leandro Avritzer (2010) discorre que um papel central de estabelecer uma perspectiva anti argumentativa propõe uma dinâmica na essência da política que não é alterada por empenhos particulares nem pela concentração de poder com o objetivo de domínio. Esse uso público da razão estabelece uma relação entre participação e a argumentação.

Instituições que promovem a participação dos cidadãos nos processos de decisão no Brasil em áreas diversas, como saúde, educação e assistência social, já constituem como uma realidade para governantes e tomadores de decisão no Brasil onde é possível observar claramente mudanças específicas no foco das investigações sobre instituições participativas nos anos 90 (PIRES, 2011).

O binômio e a elite/povo se deram a partir da interação

direta e pela livre expressão dos participantes no espaço público, formando verdadeiros fóruns de deliberação pública. Houve uma verdadeira revisão da relação entre Estado e sociedade, criando-se espaços de participação liberando aprofundamento da democracia e nos quais os cidadãos exercem funções antes reservadas ao Estado, como a gestão das políticas sociais (HABERMAS, 1995).

Mudanças que apresentam as problemáticas enfrentadas para concretização dessas instituições como vias efetivas entre sociedade civil e Estado no planejamento público do país onde o foco do estudo mudou de quantidade de instituições participativas para qualidade da participação (PIRES, 2011).

A deliberação é fundamental pois adota elementos com a tomada de decisão e também pelo consenso da maioria, para uma decisão democrática legítima, a democracia deliberativa sustenta que a deliberação precisar ser independente de preferências que ocorrem na votação livre de distorções de poder político.

1.3 Efetividade Deliberativa

Cientistas Políticos e filósofos dos tempos da Grécia antiga debatem como as diferentes formas de participação moldam a eficácia, a eficiência e a legitimidade de governar. Questões de quem governa e como são complementadas de indagações normativas de quem deve governar e por quê. Essas questões são desafios políticos em

políticas econômicas e ambientais que cada vez se tornam mais complexas e inter-relacionadas.

A questão se relaciona aos atores que estão envolvidos na tomada de decisão, bem como os instrumentos e as ferramentas utilizadas para implementar políticas. De fato, a escolha, por meio de acordos voluntários, mecanismos de mercado ou regulamentos, está longe de ser uma questão apenas técnica, uma vez que revela uma, teorização da relação entre governantes e governados (LASCOUMES, 2007).

A primeira metade do século XX foi um momento de muita dificuldade para a democracia. Max Weber antecipou dois elementos de uma concepção decisionística de deliberação: sendo o ceticismo e a intrincada contradição com a participação e a argumentação (AVRIZTER, 2000).

Muitas das questões levantadas por uma mudança no sentido participativo e formulação de políticas envolvidos refletem o ponto, onde as práticas políticas refletem atores com compromissos mais profundos ou falta em conceder poder aos cidadãos para aprofundar a democracia.

Estudos sobre institutos de deliberação divulgam que fatores incluídos na configuração institucional e ao processo deliberativo levam novos resultados institucionais (PIRES, 2011).

Mais ainda os fatores de condições socioeconômicas, a

contribuição de governantes aos fóruns deliberativos, a participação dos cidadãos e/ou de suas organizações, entre outros (WAMPLER; AVRITZER, 2004), portanto, distintos fatores sucedem sobre as lacunas de deliberação e podem gerar variações na sua efetividade deliberativa, onde possui uma competência de dominar e decidir sobre uma determinada política pública.

O problema da efetividade é bastante complexo, em estudo feito pelo IPEA, 2011. A efetividade das instituições participativas no Brasil onde menciona no estudo de Adrian Gurza Lavalle, que governos propõem a participação unicamente por esta constituir uma proposta do seu campo político sabem que ela não terá ao final efetividade alguma (apud PIREZ, 2011).

Partindo das teorias acerca de democracia de Schumpeter e de Dahl é possível destacar que não se pode atribuir ao conceito de participação um peso maior do que a noção de controle dos representantes pelo povo, pois sendo que a maioria seria desinteressada e um pequeno grupo aproveitaria a oportunidade e assumiria o controle, esvaziando o conteúdo de participação democrática:

Em certo sentido áspero, a essência de toda a política da concorrência é o suborno do eleitorado por políticos %.O fazendeiro... apóia um candidato que compromete-se a apoios de preços elevados, o empresário... suporta um defensor dos impostos baixos... os... votos de consumo para os candidatos oposição a um imposto de venda (DAHL, 1959, p. 69).

A agregação entre o aumento da participação e a posição deliberativa em novas instituições, e o ato político contemporâneo que se sustém profundamente nos atos de fala, o que trás ao momento a

utilização de novas formas de comunicação como a retórica e o discurso, novas formas de se praticar a representação e de se legitimar decisões. Esses elementos ajudam na criação e o funcionamento dos conselhos políticas instituídos no Brasil (PIRES, 2011).

De um lado do debate ficam aqueles que defendem a construção de regras de autoridade e a formulação de políticas por elites formadas por executivos, legislativos e da burocracia, geralmente em colaboração com as elites econômicas e técnicas.

Este modelo de uma concentração de poder em um número relativamente pequeno de especialistas e políticos por considera-lo mais eficiente do que os grupos de tomada de decisões maiores e mais diversificadas onde o público em geral não seria capaz (devido à falta de educação, ou de classe / gênero / raça baseado em inferioridades) ou dispostos (devido ao desinteresse ou limitações de tempo) de participar de seu próprio governo (SCHUMPETER, 1984).

Por outro lado existe os que defendem uma democratização da governança e formulação de políticas para incluir uma ampla participação pública. Há uma série de tendências nos últimos anos que têm apoiado este deliberativo e participativo na formulação de políticas.

De acordo com Susan Baker (2014), existem argumentos instrumentais e normativos. Um argumento na antiga categoria, desafia a capacidade dos governos democráticos para orientar de forma eficaz por meio de instrumentos de política convencional, quando o público é tão

desconfiado das elites e governos ou quando não chegam em acordo sobre a natureza básica do problema.

Nesta frente, estudiosos como Frank Fischer (1993) argumenta que os instrumentos de políticas tradicionais, como a regulação e a prestação de informações são muito menos eficazes com políticas complexas, contestadas e altamente controversas. Isso levou a soluções mais criativas e inclusivas, de exercícios participativos para liderar a maior absorção política e menos resistência dos atores sociais.

O caso normativo para a elaboração de políticas mais participativas baseia-se em uma reivindicação mais ampla, do que relacionadas a fóruns políticos dominados pela elite e, essencialmente, menos democrático. Alargamento de caminhos para a participação do público, em seguida, faz parte de um projeto maior de aumentar a profundidade e a qualidade de uma democracia para o aumento da capacitação pública (LESTER, 2002).

No contexto de um declínio democrático bastante difundido e documentado em muitos países, os exercícios participativos passaram a fazer parte de um projeto para aumentar a confiança e fé em atores e processos estaduais. Unidos dispostos a facilitar a participação pública e, sobretudo, agir sobre esta entrada e demonstrar um compromisso com a responsabilidade que define uma base para o nosso entendimento das formas de Estado democrático.

CAPÍTULO 2

Entre os cientistas políticos em geral e estudiosos da política estadual, inovação de políticas de Difusão e o modelo racional de tomada de decisão, são lentes contemporâneas bem conhecidas para o estudo de políticas públicas. Ao longo do tempo, as estruturas tem sido aperfeiçoadas tanto conceitualmente quanto metodologicamente, e hoje é usada para explicar a inovação da política ou os fatores que levam os governos a adotar algo novo.

2.1 Modelo Racional

Como na ciência política e na economia se utilizam diferentes métodos de pesquisa e técnicas de análise, o modelo racional procura entender as pessoas e comportamentos. Neste caso, é primordial compreender como o indivíduo age para maximizar seus resultados, isto é, para obter o máximo benefício e lucro de suas ações, tomando decisões de forma racional com base em todas as informações que podem obter.

A capacidade de fazer decisões sábias e cultas é essencial para viver uma vida bem sucedida. A importância do modelo racional esta diretamente relacionado a esse processo de tomada de decisões que esta inserida em todos os governos e organizações do mundo. Algumas decisões são muito importantes e afetam um grande número de pessoas.

Indivíduos agem para minimizar suas perdas e maximizar seus ganhos, e é comum notar que vários grupos, incluindo, por exemplo economistas e cientistas políticos, não assumem que as pessoas sempre agem desta forma. Escolha racional só atenta para certos tipos de comportamento humano e tomada de decisões, mas este modelo tornou-se muito influente na ciência política. Foi adotada a abordagem da escolha racional para explicar uma grande variedade de comportamentos (DYE, 2006).

Com um determinado problema um homem racional primeiramente esclarece seus objetivos, procura e analisa as alternativas e em seguida, classifica e elimina as alternativas, listando todos os aspectos importantes possíveis da política para alcançar as metas desejadas (PETER, 1999).

O modelo racional compara as consequências de cada política para escolher a melhor alternativa que combina mais de perto com sua metas. Neste modelo de tomada de decisão, os decisores estabelecem quais os valores a serem maximizados e quais as alternativas que melhor poderão maximizá-los. Por isso, a decisão é mais lenta (RUA, 1998).

Deve haver uma compreensão completa de valores da sociedade, a capacidade preditiva de prever com precisão as consequências das políticas alternativas e a inteligência para calcular corretamente a relação entre custos e benefícios.

Existem muitas barreiras para a tomada de decisão racional.

No entanto, o modelo continua a ser importante para fins de análise, pois ajuda a identificar as barreiras para a racionalidade. Auxilia na colocação da questão, porque não há um processo de formulação de políticas mais racionais (SOUZA, 2006).

Existem duas abordagens para a decisão de gestão que fazem parte do modelo racional. A primeira está preocupada com o desenvolvimento e aplicação de regras de decisão normativa com base na lógica formal derivada da economia ou estatística (CRAIG, 2001).

A segunda envolve contos descritivos de julgamentos, decisões e escolhas. A tomada de decisão geralmente pode ser melhorada por dividir um problema em partes, trabalhando nas peças separadamente e, em seguida, combiná-los para se tomar uma decisão final (SHANTEAU, 2001).

Demonstrou-se em uma variedade de obras que o ambiente de decisão é uma unidade da experiência dos decisores, crenças e percepções de um lado, e as ferramentas de apoio e técnicas de decisão, do outro lado.

É semelhante à discussão da escolha racional em que alguns modelos são ideais, enquanto outros não apresentam um máximo ganho social. Em seguida, outros modelos são concebidos após a discussão de suas limitações. Este processo é mais associado com a racionalidade limitada de Simon ou "satisfação" e incrementalíssimo de Lindblom (SOUZA, 2006).

Deve-se seguir John Peter (1999) com conselhos indicando que posicionamentos que exageram as diferenças entre estas abordagens é contraproducente. A principal diferença entre as duas pode ser o entendimento de que a abordagem de H. Simon é apresentada como uma tentativa de chegar o mais perto do ideal racional possível.

Lindblom (1979) frequentemente argumentou que o incrementalíssimo, o método onde se adicionam varias pequenas mudanças em momentos que surgem problemas, ao invés de um grande salto. O incrementalíssimo, não é apenas necessário, mas também, em certo sentido desejável.

O modelo de Lindblom parecia louvar o processo de governo do grupo sobre a democracia representativa, ou um processo racional que ligava os tomadores de decisão a seu eleitorado. Também poderia dizer que esta abordagem é baseada em uma tentativa de resolver uma proposta mais realista que não a de um tomador de decisão central de poder (JONES, 2003).

A teoria racional tem críticas substanciais. Lindblom (1979) afirma que os tomadores de decisão não são confrontados com problemas concretos, claramente definidos, não podendo haver função de bem-estar social contra a escolha política que pode ser otimizada, na abrangente consideração, substancial de alternativas.

Esta noção ideal de racionalidade empurra os decisores a escolherem as políticas mais adequadas às suas próprias preferências.

Exceto quando existe mais de um tal ideal, esta escolha deve ser feita com base em preferências de grupos, cujos valores diferem dos decisores políticos. No entanto, muitos críticos não visam anular o modelo, em vez disso, contribuem em grande parte para uma nova modificação.

2.2 Modelo de difusão de inovações

A compreensão do processo de difusão é a chave para entender como atividades realizadas por empresas e instituições governamentais em atividades, como o financiamento de investigação do desenvolvimento, transferência de tecnologia, o lançamento de novos produtos ou a criação de novos processos, em melhorias no bem-estar econômico e social se espalham no âmbito nacional ou mesmo internacional.

Entidades ou economias em desenvolvimento, regiões atrasadas ou empresas com tecnologias defasadas, mostram como a difusão é a parte mais importante do processo inovador que busca implementar políticas sociais, permitindo adaptar programas políticos para atender às demandas locais constituintes.

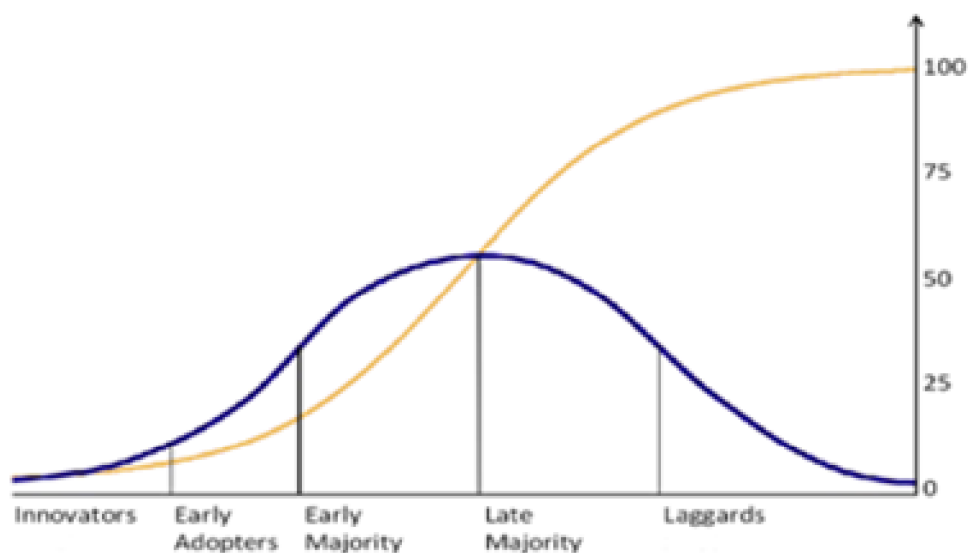
A difusão de políticas pode ser percebida como um arranjo no qual o entendimento geral das organizações é utilizado no crescimento de outras ou próprias políticas e organizações em um lugar ou tempo específico (DOLOWITZ; MARSH, 1996).

A difusão das políticas públicas é vista na literatura de

tomada de decisões como papel secundário, como forma de justificativa de empenhos. Tem se buscado unir as ideias em conjunto evitando conflito. A literatura de difusão, quer obter o conhecimento por meio do meio exterior, na forma de políticas públicas, procurando compreender o processo que gera a produção de políticas similares entre locais diferentes (FARIA, 2003).

O sinal mais antigo de uma difusão de inovações de pesquisa tem origem na Europa. De acordo com Rogers M, cientista social francês, Gabriel Tarde (1903) descobriu uma curva em forma de S que governa a taxa de invenção e imitação dentro de um determinado contexto social (ROGERS, 1983).

Figura 1 - Curva em S do modelo de difusão de inovações



Fonte: DUARTE (2011)

Na mesma época, Paul Mort (1941, p. 3) realizou o primeiro estudo sobre a difusão do que chamou de adaptações de ensino, em

distritos escolares da Pensilvânia, um estudo que o levou à seguinte conclusão: "as ondas sucessivas de reforma que vieram e passaram, em fins deste século deixaram uma pequena marca."

Dois determinantes principais para os mecanismos de adoção de políticas semelhantes são enfatizados; o primeiro determinante é o interno e o segundo seria o externo. Os determinantes internos são aqueles que os tomadores de decisão respondem a características internas ao elaborarem políticas, como, por exemplo, a influência dos grupos locais, qualidade e quantidade de recursos socioeconômicos, e a capacidade de implementação (WAMPLER, 2008).

Durante o tempo de Mort & Cornell, foram utilizados os aplicativos de pesquisa de difusão para os esforços de reforma educacional. Como Mort expos, "colocamos a fé na difusão a um alto grau, sobre o início de cada comunidade e aqui dado, mas pouca atenção ao problema de como difusão acontece" (MORT, 1941, p. 25).

Entre os fatores que influenciam a difusão educacional, foram encontradas variáveis individuais, como apoio do professor de inovação e de variáveis sociais, tais como de fiscais e de base populacional como variáveis facilitadoras.

Os determinantes externos, são as forças da difusão que pressiona os tomadores de decisão. Esses mecanismos de influência externa podem ser "horizontais", quando surgem do seu vizinho, ou "verticais", quando têm origem em níveis de governo. Dessa maneira, um

governo federal pode prestar uma ampla margem de escolha aos níveis locais de governo, como também, a pressão de localidades vizinhas pode ser coerciva (DALEY; GARAND, 2005).

O modelo de difusão não é meramente o agrupamento Geográfico de políticas semelhantes. A concorrência entre governos pode ser favorável ao desenvolvimento de sistema, onde governos locais competem entre si oferecendo políticas que são atraentes para os residentes, porém essa corrida pode oferecer uma falha, ou um declino acelerado em algumas políticas redistributivas (VOLDEN, 2012).

A difusão possui um caráter dependente dos procedimentos políticos como eleições, sendo que dentro de um determinado governo, mecanismos da difusão podem assumir maior ou menor importância em diferentes estágios do processo de formação política. Com tantos fatores que determinam a difusão, pode-se enfatizar o fato que a política de difusão depende da própria natureza da política em questão (ROGERS, 1983).

A descentralização é crucial para a política de difusão, pois a descentralização pode desencadear o poder experimental concedendo maior controle para aqueles locais que não querem a imposição da política nacional, em que podem escolher adotar ou não uma política que não se adequa a sua realidade, assim como pode trazer concorrência saudável ou não por meio de governos (VOLDEN, 2012).

A difusão da inovação muitas vezes resultou em mudanças

sociais significativas. No entanto, a forma como a inovação afeta a sociedade é complexa. As sociedades modernas precisam de um sistema de pessoas qualificadas para a difusão de um produto tecnológico para que possa espalhar. Os sistemas sociais são dinâmicos, compostas por conjuntos de relações interdependentes, costumes e instituições.

2.3 Critérios de decisão

Há vários fatores importantes que influenciam a tomada de decisão, entre elas, experiências passadas, uma variedade de obliquidades cognitivas, comprometimentos, resultados ruins, as diferenças individuais, incluindo idade e nível socioeconômico, e uma crença na relevância pessoal.

Os objetivos declarados neste tópico caem em grande parte em categorias que derivam especificamente de diferenças na difusão e abordagens participativas. O modelo de difusão nomeado por Everett M. Rogers centra-se na transferência de conhecimentos que resultem em mudança de comportamento.

O modelo participativo com base em ideias de Carole Pateman, a teoria da participação e da democracia se concentra na participação da comunidade e do diálogo como um catalisador para o empoderamento individual e comunitário como também as limitações, estudos teóricos participativos como exposto anteriormente. Campanhas participativas e canais que exigem tomada de decisão e práticas

deliberativas (PATEMAN, 1992).

Embora a participação social seja geralmente definida em contraste com o modelo de difusão mais tradicional, os dois não são opostos. O modelo de difusão evoluiu em uma direção participativa desde a sua formulação, e os projetos participativos envolvem algum elemento de transferência de informação. No entanto, a maioria dos projetos de comunicação de desenvolvimento tendem a se identificar em uma ou outra categoria.

De acordo com Volden (2012), os critérios do modelo de difusão dentro do âmbito horizontal, a aprendizagem, especificamente sucede quando tomadores de decisão são afrontados com um enigma e adotam uma solução antes encontrada. Em geral, existem, duas visões, a racional e a limitada, que são categorizadas pela aprendizagem do modelo de difusão.

Atores que são parte dessa aprendizagem de inovações possuem um interesse racional de maximizar seu próprios ganhos e não adquirem todas as informações, atendo-se somente ao que for mais evidente e relevante ou até o que seria mais fácil ou semelhante a uma decisão anterior, dependendo do momento ou lugar. Considerando que os atores políticos acabam atribuindo um peso maior a alguns casos do que outros (MESEGUER, 2005).

O estudo de Juliusson, Karlsson e Garling (2005) concorda com esta afirmação de que decisões passadas influenciam as decisões do

futuro. Essa afirmação pode ser justificada baseando-se no fato de que quando resultados positivos de uma boa decisão e encontrada, o intuito seria decidir de forma semelhante, dada uma situação similar, por outro lado, as pessoas tendem a evitar a repetição de erros do passado.

Experiências passadas não são necessariamente as melhores decisões. Além de experiências passadas, há vários vieses cognitivos que influenciam a tomada de decisão. Vieses cognitivos são padrões de pensamento baseado em observações e generalizações que podem levar a erros de memória, bem como julgamentos imprecisos (MARSH; HANLON, 2007).

A tomada de decisão pode ser influenciada por uma escalada de comprometimento e resultados negativos, que são os custos irrecuperáveis. Juliusson, Karlsson e Garling (2005) concluiu que as pessoas tomam decisões com base em uma escalada irracional de compromisso, ou seja, os indivíduos investem grandes quantidades de dinheiro e esforço em uma decisão a que se sentem comprometidos.

Finucane, M.L. e Mertz (2005) estabeleceram uma diferença significativa na tomada de decisão por meio da idade. As pessoas mais velhas podem ser confiantes demais em relação à sua capacidade de tomar decisões, o que inibe a sua capacidade de aplicar estratégias.

Outra influência na tomada de decisão é a crença na relevância pessoal. Acevedo e Krueger (2004) examinaram os padrões de votação dos indivíduos e concluiu que as pessoas votam mais quando

acreditam que sua opinião é indicativa das atitudes da população em geral. Indivíduos votam quando acreditam que seu voto conta. Este fenômeno de votação é irônico; quanto mais pessoas votam, menos os votos individuais contam.

Heurística são tomadas de decisões gerais estratégicas baseadas em pouca informação, no entanto, muitas vezes corretas; decisões heurísticas são atalhos mentais que reduzem a carga cognitiva associada à tomada de decisão. Shah e Oppenheimer (2008) argumentaram que decisões heurísticas reduz o trabalho na tomada de decisão em oferecer ao usuário a capacidade de controlar alguns sinais e/ou escolhas alternativas na tomada de decisões.

O processo de tomada de decisão ajuda a compreender como os indivíduos tomam decisões e a importância em compreender as decisões que tomam. Cada um desses critérios vão ajudar delinear como as decisões podem fazer, refazer, guiar ou influenciar negativamente a política, sendo que pessoas nem sempre tomam decisões racionais.

CAPÍTULO 3

A busca da qualidade no serviço educacional tem sido constituída por mudanças das políticas educacionais. Ainda assim a sociedade brasileira não conseguiu avançar no campo mais do que os países empobrecidos da América Latina. Em 1995, surgiu o Programa Dinheiro Direto na Escola, em tese, democrática nas decisões internas, e está ligada ao conceito de autonomia que pode ajudar no avanço da política educacional brasileira.

3.1 Programa Dinheiro Direto na Escola

O PDDE é uma política pública de descentralização dos expedientes públicos da educação, que concede às escolas a capacidade de receber a gestão e a vistoria de si mesmas. Teve seu início em 1995, com o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). A partir da Medida Provisória 1.784 de 1998, o PMDE passou a ser denominado Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Com a publicação da Medida Provisória 455, de 28 de janeiro de 2009, e posteriormente da Lei 11.497, de 16 de junho, o Programa passou a atender o ensino médio e a educação infantil. Define-se e PDDE pelo FNDE, seu executor, como um programa que repassa

recursos, em maneira suplementar, para escolas enquadradas em uma das categorias especificadas pelo FNDE.

O programa compreende as escolas Públicas das redes de ensino estaduais, do Distrito Federal e municipais de todo o país que atendam mais de 20 alunos matriculados e as escolas privadas de educação especial, mantidas por ONG, ou entidades similares sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social . CNAS e que atendem às normas do programa (BRASIL, 2013).

Uma política educacional que propõe melhoria na qualidade do ensino público por meio da autonomia de gestão financeira e da participação da comunidade escolar na administração dos recursos financeiros transferidos às escolas públicas pelo FNDE (SILVA, 2005).

Os princípios do programa estão ajustados na descentralização da gestão escolar, na participação do cidadão e na parceria que envolve as três esferas de governo. Com esta política de gestão financeira, o governo brasileiro anuncia estar promovendo uma redefinição nas relações de poder entre centros (MEC, SEC) e tomada de decisão a partir da qual o poder de decisão é deslocado para o núcleo da gestão (BRASIL, 2013).

A Esfera, sendo criada no PDDE, é pública, a qual significa estar aberta a todos, mas também se relaciona com o Estado. O público é um juiz crítico. A esfera pública é um domínio público específico, contra o privado. A crença básica ideal da teoria da esfera pública é que as leis e

as políticas do governo devem ser dirigidas pela esfera pública, e que os únicos governos legítimos são aqueles que ouvem a esfera pública.

O problema central que Habermas tenta explicar é como que a esfera pública pode ser realmente pública, se nem todas as pessoas estão incluídas. A resposta do século XIX para o problema dependeria das condições da sociedade civil, onde, permitia todos a chance de possuir propriedade e assim participar na esfera pública. Como a sociedade civil foi rigorosamente separado do Estado, o próprio Estado não poderia alterar estas condições (HABERMAS, 1991).

O princípio da parceria que orienta o programa está assentado na inclusão da sociedade na gestão das políticas públicas, em que ao Estado cabe a transferência dos recursos públicos e o controle, no caso do PDDE, e feita pela, Unidade Executora, UEx, um instrumento firmado entre o Poder público e a entidade com a organização social, no qual se discriminam as pertinências, tomada de decisões e obrigações do Poder Público (PERONI, 2003).

O ethos democrático contemporâneo não contempla a nossa realidade participativa: temos uma população que não utiliza do seu poder de voto para exercer controle sobre os líderes. Essa certa ausência de participação ao longo do mandato dos líderes cria uma liberdade maior para apatia política. A igualdade política também não é realizável, dado que nem todos têm as mesmas oportunidades de acesso aos canais de influência sobre os líderes (PIRES, 2011).

Tendo o conhecimento do diferencial socioeconômico das regiões do país, o FNDE criou critérios para a remanejamento dos expedientes entre as regiões. Assim, as escolas localizadas nas regiões mais pobres do país, recebem valores distintos em relação às escolas das demais regiões. Os critérios para a repartição dos expedientes o número de matrículas no Censo Escolar, realizado pelo INEP e segundo as condições socioeconômicas (BRASIL, 2013).

Quanto ao valor do custo-aluno anual do programa, o MEC não divulga, nas normas de distribuição dos recursos, os critérios do FNDE de cálculos para avaliar este valor. Este é um detalhe importante quanto a qualidade do MEC nas suas políticas de melhoria do ensino público, pois o custo aluno é um indicador que revela intuições numa política educativa governamental.

O repasse direto das verbas do PDDE ocorre por meio do depósito, pelo FNDE, dos recursos em conta bancária específica da UEx. A abertura de conta exige que a organização representativa da unidade de ensino torne-se uma entidade jurídica, com Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas . CNPJ - próprio e todas as demais exigências feitas pelo programa às escolas interessadas em sua adesão (BRASIL, 2003).

Ocorria anteriormente a 1998 o repasse indireto dos recursos do programa que não possuía UEx própria, ficando sob a responsabilidade das Secretarias de Educação e das Prefeituras, por meio das suas Entidades Executoras . EEx:

Prefeituras municipais e secretarias distritais e estaduais responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento, execução e prestação de contas dos recursos do programa, destinados às escolas de suas redes de ensino que não possuem UEx, bem como pelo recebimento, análise e emissão de parecer das prestações de contas das UEx, representativas de suas escolas ou dos polos presenciais da UAB a ela vinculados (BRASIL, 2013, p. 4).

A estas escolas o programa aprova o repasse direto dos recursos por meio de consórcio entre escolas da mesma subordinação administrativa, sendo que, no caso dos consórcios existentes e anteriores à promulgação da Resolução 07/2012, o número de escolas consorciadas limita-se a 20, desde 2003, e no caso dos novos consórcios, posteriores a esta mesma resolução, o número não pode ultrapassar a cinco escolas (BRASIL, 2012).

Estas escolas podem consorciar-se de modo a constituírem uma única UEx que as representem. O montante a ser redistribuído entre elas tem como base o mesmo critério anterior, repasse direto pela UEx e indireto pela EEx e o número de alunos que cada uma comprove ter no Censo Escolar do INEP, realizado no ano anterior à transferência (BRASIL, 2013).

O fato de estes órgãos de fiscalização dos recursos do programa estarem, na sua maioria, tão distantes das escolas, associado à ausência de uma cultura de acompanhamento e controle por parte da comunidade escolar dos recursos públicos da educação, demarcam a centralidade com que o MEC vem conduzindo a fiscalização dos recursos públicos da educação fundamental, ao mesmo tempo em que nega o PDDE

como uma política que viabiliza a participação da escola no controle social dos recursos públicos federais.

3.2 Modelo Teórico e a Política Analisada

Na ciência política e estudos de política, as principais unidades de análise e ordem são os governos locais, estaduais e nacionais. Enquanto alguns cientistas políticos analisaram a transferência de programas e políticas entre os governos locais, grande parte do seu trabalho de difusão tem se concentrado na adoção de políticas no nível estadual.

A participação surge como o elemento mais presente nos documentos do PDDE e está diretamente articulado à ideia de autonomia do programa. Segundo o FNDE, órgão responsável pela gestão do programa em nível nacional, a participação da comunidade escolar na execução do programa constitui um princípio básico sob o qual se assenta a política de autonomia financeira (...) incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social+(BRASIL, 2013).

O tema de participação e dos baixos níveis da hierarquia em organizações de tipo burocrático e racional, onde se situa a escola em relação as demais instâncias superiores da administração da educação (SEC e o MEC), tem sido objeto de análise de muitos críticos, ao longo do surgimento e da consolidação da organização.

O teórico Tragtenberg (1980) usa um exemplo da participação dos operários das fabricas. Trata de uma participação política, para ganhos próprios, com acesso limitado a informações, e acesso as decisões do processo. Nesta visão, a participação e meramente uma estratégia para aumentar a produtividade, e isso e só uma ilusão de participação nas decisões, gerando conformismo com a realidade dada.

A participação analisada e o princípio básico da autonomia das escolas no PDDE, mostra-se, então, importante, uma exposição e expõe a questão da hierarquia do poder de decisão entre as distintas instâncias envolvidas na gestão do programa, que aparece como outro elemento bastante expressivo nos documentos analisados:

Exercer plenamente autonomia de gestão do PDDE, assegurando à comunidade escolar participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa (BRASIL, 2013, p. 19).

Diante de um quadro negativo da política moderna, Habermas alega que a redução da esfera pública não é a resposta. Em vez disso, a esfera pública precisa de organizações e o conhecimento de suas atividades e estruturas para o debate racional publico. A nova forma social e política de dominação precisa ser racionalizada e legitimada por diferentes organizações comprometidas com a transparência (HABERMAS, 1991).

A participação da comunidade escolar não e completa ou nem mesmo perfeita, pode-se dizer que até menos que 25% comparecem

às deliberações, pode-se também afirmar que o PDDE dá a oportunidade de participação direta da comunidade escolar nas decisões (PIRES, 2011).

O MEC afirma que esta divisão do poder no PDDE é uma das grandes contribuições da política para a democratização das decisões nas decisões dos órgãos superiores da hierarquia administrativa da educação (MEC/SEC) levando para o nível mais baixo, promovendo-se, assim, uma ampla participação das unidades de ensino na gestão dos seus recursos:

Política de fomento ao fortalecimento da participação social e da autogestão dos estabelecimentos de ensino públicos, e privados sem fins lucrativos que ministram educação especial, como meio de consolidação da escola democrática, (...) associação de pais e mestres, conselho escolar, etc., constituída para receber, executar e prestar contas dos recursos destinados às referidas escolas (BRASIL, 2013, p. 1).

O PDDE aumentou espaços de discussão acerca de alocação dos recursos públicos. Existem evidências de avanço na questão da participação nas políticas educacionais, porém nas políticas anteriores ao programa, as unidades de ensino eram suprimidas das decisões sobre as políticas de financiamento e no seu interior não haviam, espaços de deliberação (SILVA, 2005).

Mesmo que os espaços sejam ampliados, não basta que as escolas disponham de momentos colegiados ou de instrumentos de discussão para eleger as áreas de investimento, dentre as permitidas pelo MEC/FNDE. De acordo com as ideias de participação da Carole Pateman (1992), a escola precisa fazer uso da sua relativa autonomia para influir

nos processos de tomada de decisão na gestão do programa e na execução dos recursos.

Seria errado concluir desta forma que os membros na tomada decisão não são irracionais, porque podem errar, uma vez que existe uma clara diferença entre o comportamento que viola as noções clássicas da escolha racional e o comportamento que é irracional. O que é importante é o limite que existe na racionalidade participativa unificada (PIRES, 2011).

A participação da comunidade escolar em todas as dimensões, incide numa distribuição efetiva do poder de decisão, pressupõe, pois, uma participação ativa ou política de escolha na concepção e na execução de suas políticas de gestão. Uma escolha racional. Esta participação racional ativa, impõe, por seu turno, um grande inclusão, seja individual, seja coletiva.

O caráter gradual que caracterizou o processo de difusão do PDDE muito se assemelha à forma descrita pela literatura de difusão de políticas públicas, seguindo o padrão de uma curva em S. Nos primeiros anos, entre 1995 a 1998, o ritmo de adoção é bem lento. Após 1998, há uma aceleração no processo, principalmente até o ano de 2000, quando o ritmo diminui como exposto na tabela 1:

Tabela 1 - Dados da execução do PDDE de 1995 a 2003

Dados da execução do PDDE no período de 1995 a 2003

Item	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Escolas com Unidade Executora*	11.843	27.426	48.298	55.390	67.865	71.276	71.660	75.688	75.278	75.098
Estadual	7.017	20.322	28.550	30.021	28.811	28.843	27.857	27.587	27.464	27.041
Municipal	4.826	7.104	19.748	24.842	38.231	41.508	43.802	48.101	47.814	48.057
ONG*	0	0	871	727	1.023	1.127	1.241	1.480	1.508	1.587
Escolas sem Unidade Executora	132.883	140.334	58.445	75.062	82.898	80.945	81.507	49.624	42.285	40.677
Estadual	33.892	22.874	9.390	7.458	3.630	3.053	2.553	2.328	1.948	1.681
Municipal	98.991	117.460	49.055	67.623	79.228	77.892	78.954	47.296	40.337	38.996
Total de Escolas	144.726	167.760	106.743	130.452	150.724	152.221	153.167	125.313	117.563	115.725
Alunos	28.350.299	31.287.583	26.672.800	28.981.218	30.665.833	31.491.575	30.589.908	30.809.581	29.989.008	29.543.278
Valor (R\$)	229.348.000	259.745.000	279.419.400	308.374.680	305.767.150	315.834.500	307.180.125	312.595.600	304.522.800	297.744.50

*Uma unidade executora ou uma ONG pode ter mais de uma escola vinculada. Portanto, o número de unidade executora e o número de ONG não correspondem, necessariamente, ao número de escolas.

Fonte: BRASIL (2014)

A impossibilidade da sociedade fazer parte de mecanismos institucionalizados e abertos pelo Estado foi abordado pela tese de Leonardo Avritzer (2002), dizendo que é importante que a representação e a participação social seja expressiva nestes órgãos, que esta representação se faça na deliberação, no auxílio de ações nos interesses da comunidade escolar que impõe, em um Estado que gera, a educação pública em favor de todos (AVRITZER, 2002).

Por fim, no ano de 2002, o processo atinge o nível de saturação, por outro lado, é visto que o número se mantém em determinado patamar. Observando o processo de difusão como um todo, pode-se notar que tal processo não foi homogêneo, porém foi um processo rápido como poderia se esperar de um processo de descentralização,

possuindo ritmos diferentes entre as regiões brasileiras e não conseguindo atingir a totalidade dos municípios mesmo após 19 anos de sua criação conforme a tabela 2:

Tabela 2 - Processo de difusão

Ano	2005	2006	2007	2008
Escolas com Uex	86.235	84.134	83.011	81.266
Ano	2010	2011	2012	2013
Escolas com Uex	82.234	85.257	90.972	94.127

Fonte: BRASIL (2014)

A visão estabelecida do PDDE, na esfera comparativa até neste momento, é de sucesso. O período mais recente do processo de difusão, que vai desde 1995 até novembro de 2013, corresponde a um período com ritmo maior de adoções, onde 86% das escolas implantaram o programa, totalizando uma cobertura de aproximadamente 97% dos municípios brasileiros.

No período de 1995 a 2012 existe um aumento constante na formação de Unidades Executoras do PDDE, estatísticas expostas no endereço eletrônico da FNDE, pode-se comprovar uma aumento substancial das escolas brasileiras que aderiram ao programa, sendo que o nível de adesões havia se estagnado desde 2006, quando a taxa de adesão não superou 0,6% em nenhuma oportunidade. Visto pelo levantamento feito pelo FNDE (Tabelas 1 e 2).

O processo de difusão do PDDE tem sido grande com mais de 600 milhões de reais distribuído pelo país, até 2008. O processo de difusão passou a amamentar a partir de 2012, o PDDE repassou R\$ 2 bilhões para mais de 134 mil escolas públicas e privadas de educação especial, em benefício de 43 milhões de alunos. O orçamento de 2013 foi de R\$ 2,38 bilhões e em 2014 um orçamento de 2,7 bilhões de reais. Um aumento perto de 99% do valor de 2008.

O controle do PDDE não é feito diretamente da comunidade escolar, mas é, por certo, centralizado, tendo em vista que as decisões sobre a gestão do programa vêm de cima para baixo, pois quem define suas funções de funcionamento é o MEC e a FNDE por meio do seu Conselho Deliberativo. O importante não é negar a influência participativa sobre a gestão mas observar as grandes limitações da parte participativa do programa PDDE.

3.3 Limitações

Ao longo dos últimos anos tem-se demonstrado o papel de destaque da expansão das unidades básicas de Educação. Contudo, a operacionalização deste programa ainda apresenta problemas. Constatase, nos documentos do PDDE, que o conceito de autonomia está intimamente relacionado a outros conceitos, como o de participação, de descentralização, ampliação dos espaços de decisão, dentre outros.

Dessa maneira, há um feedback negativo quanto ao

rendimento do PDDE, em função da falta de participação nas Unidades de Executoras Próprias do programa. Resulta em uma lacuna na implementação, ou seja, uma falha, já que a participação não é completa, ocasionando na tomada de decisão dos processos pela diretoria.

A Função da Unidade Executora (UEX) descrita pelo MEC, facilita a interação e a constatação dos recursos públicos como condição direta da necessidade de uma gestão mais autônoma, porém enfrentando normas e uma burocracia racional tornando as medidas mais autoritárias, obrigando escolas a criarem esta unidade, isso aponta para uma ironia situacional: para serem beneficiados com os recursos do PDDE deverão, obrigatoriamente, constituir suas respectivas Unidades Executoras Próprias (UEX) (BRASIL, 2013).

Percebe-se que a participação da escola nas decisões no uso dos recursos depende do conjunto de regras limitantes, para a execução do programa nas unidades de ensino. A falta de cumprimento destas regras pela UEX, sucederá, rompimento da dependência de todas as escolas da rede de ensino, em que a UEX pendente está vinculada, do programa e, na suspensão do repasse dos recursos.

A tentativa do PDDE em ser mais democrático nas decisões, torna-se mais evidente quando se considera que, no manual de orientação para constituição da Unidade Executora de 2009+ define que as competências e a responsabilidade da Diretoria/o da UEX, e o coletivo da escola, composta pelo presidente, elaborar e executar a Programação

Anual e o Plano de Aplicação dos Recursos da UEx (BRASIL, 2009).

No grau em que a participação da comunidade escolar no PDDE está restringida a execução de funções no passado realizadas pelas MEC, as decisões da comunidade escolar não importam, o que difunde e a distribuição do poder de decisão nas divisões de tarefas operativas entre MEC, SEC e escolas, por meio das suas UEx.

Trata-se de uma participação formal, porque arbitrada e condicionada ao acatamento de um conjunto de normas definidas no Centro (MEC/FNDE), por isto mesmo, consiste em uma participação imposta, regulada e decretada, e não em uma participação conquistada pelos sujeitos que constituem as unidades de ensino (PIRES, 2011).

A participação no PDDE, evitando uma revisão nas relações de poder entre Estado e Sociedade, tem desempenhado uma ilusão de participação para os membros da UEx no processo decisório. É uma participação baseada em ação, ou uma semelhança gradual que pode estar conduzindo a escola a uma prática administrativa espontânea (PATEMAN, 1992).

O poder de decisão no PDDE deve ser compreendido. A escola faz parte da ordem do Estado, mesmo que com contradições, traz a lógica da estrutura burocrática e organizações capitalistas. O intuito capitalista e racional, de aumentar seus ganhos e minimizar suas perdas, está formalizado na participação do PDDE, traduzida no cumprimento de normas, desde o número de alunos, até o processo de prestação de contas

(DOWNS, 1957).

O conselho deliberativo divulga um papel intermediário dos interesses populares em termos de educação pública, e isto abre uma porta de análise nos costumes que passam a adotar quando transformadas em UEx. O fato é que o Estado possui uma representação de todos os grupos que compõem o Conselho Deliberativo, tornando-a em uma organização governamental pelo papel na gestão e normas, como também representação afirmada nas deliberações das UEx (BRASIL, 2012).

O MEC afirma que a presidência deste Conselho é exercida pelo(a) diretor(a) da unidade escolar. Se, ao se referir à presidência da entidade o MEC está se reportando à presidência do Conselho Deliberativo, então há vinculação, entre os cargos na UEx e a direção da escola. O cargo de direção de escola é um cargo que, historicamente, tem denotado os interesses do Estado na lógica de organização e funcionamento da escola pública (BRASIL, 2014).

Sobre o envolvimento do estado, Habermas defende a visão que as fronteiras entre o Estado e a sociedade têm esta nebulosa, levando a um atraso da sociedade. O debate racional e crítico foi substituído por lazer. Habermas argumenta que o mundo da mídia é capaz de manipular e criar um público fictício, assume um aspecto feudal (HABERMAS, 1991).

O Estado não tem medido empenho no sentido de se recusar o papel de mantenedor, difundindo e descentralizando soluções em nome da eficiência da gestão. É sob este argumento de uma nova lógica que a

educação pública tem sido conduzida. No PDDE, isto tem ocorrido sob a lógica da %cooperação+, da %colaboração+ da comunidade escolar, por meio da UEx, no financiamento de ações.

CONCLUSÃO

As efeitos de autonomia que orienta o PDDE revela uma autonomia funcional operativa, e que dirige recursos financeiros para um centralização do poder do estado e um pensamento racional burocrático que traz ao ambiente da escola uma lógica capitalista, certamente uma destituição do Estado com a prestação de serviços para a comunidade escolar.

Recomenda-se a continuação do programa e a tentativa de incorporar mais a comunidade escolar, ainda que a autonomia do programa seja limitada as decisões representam avanços no campo da gestão escolar, entretanto, a concepção de autonomia é insuficiente para a revisão das relações de poder entre o público e o político no âmbito da administração dos recursos do PDDE. Esse processo adotado é uma estratégia de execução que exime o estado da função mantenedora da educação pública.

Os limites deste estudo situa se na análise da autonomia e a participação no plano das encaminhamentos, portanto não tem a pretensão de mostrar como a questão e vivenciada no interior da escola, este trabalho pode ter continuidade com uma pesquisa quantitativa que mostraria os fatores interiores que proporciona a difusão com mais detalhe que uma pesquisa de campo abordaria. Trata-se de analisar os

documentos postos e as entrevistas abertas.

A continuidade da pesquisa acerca é relevante para conceber a reforma da gestão escolar como condição para a melhoria da qualidade da educação nacional para que se garantam as condições de alocação eficaz dos recursos de ensino, sendo que não se limita apenas a esfera de governo nas instâncias administrativas mas cativa a sociedade em geral e a escola, junto com o PDDE, que tem o potencial maior de grau de decisão na gestão da escola.

Entendeu-se no estudo em epígrafe que a responsabilidade de uma verdadeira melhoria na gestão dos recursos financeiros, como propõe o MEC ao implementar o PDDE, vem não só do cidadão, mas de um equilíbrio delicado de garantia de condições políticas de decisão, coordenada pelo Estado, mas concebida a partir dos objetivos educacionais da sociedade.

Para desenvolver o tema e responder a hipótese dos determinantes na tomada de decisão das escolas do PDDE com base em documentos do FNDE e do MEC livremente acessíveis para o público, vem da origem da política e sua real autonomia no âmbito da participação e gestão escolar que viabilizam instrumentos da influência dos níveis de governos pois o PDDE foi um subsídio, chave para a compreensão do estudo de participação e democracia.

A responsabilidade da administração pública decorrente de normas foi analisada e aplicada os modelos racionais e de difusão, no

aspecto de participação no etos de efetividade de decisões racionais, mas que, dados os limites da pesquisa, não houve um processo de analítico quantitativo de difusão, porém são questões que, ao possibilitarem um aprofundamento maior acerca da participação, democracia e espaço público, a relevância para estudos acerca da gestão pública brasileira merece ser investigada.

REFERÊNCIAS

ACEVEDO, M.; KRUEGER, J.I. **Two egocentric sources of the decision to vote: The voter's illusion and the belief in personal relevance**, political Psychology, 2004.

ARENDT, Hanna. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

Avritzer, Leandro. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, LEONARDO. **Democracy and the public space in Latin America**. New Jersey: Princeton University, 2002.

_____. **Para ampliar o cânone democrático**. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

AVRIZTER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. São Paulo: Lua Nova, 2000.

BAKER, Susan. **Governance: Critical Environmental Politics**. New York: Routledge, 2014.

BRASIL, Ministério da educação fundo nacional de desenvolvimento da educação manual para utilização dos recursos e prestação de contas, programa dinheiro direto na escola - PDDE - e ações - SEDUC/MA, novembro de 2012.

_____, Ministério da Educação Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - Conselho deliberativo resolução no 10 de 18 de abril de 2013.

_____, Ministério da Educação Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - minuta do Estatuto da Unidade Executora - Conselho Escolar de 2014.

_____, Ministério da Educação Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - Conselho deliberativo resolução 34 de 6 de setembro de 2013.

_____, Ministério da Educação Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - Conselho deliberativo resolução 10 de 18 de abril de 2013 p5

_____, Ministério da Educação Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - Manual de orientação para constituição da unidade executora de 2009.

_____, Dados da execução do PDDE de 1995 a 2003. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-dados-estatisticos>. Acesso em: 15 jun. 2014.

_____, Ministério da Educação Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - Conselho deliberativo resolução 10 de 18 de abril de 2013.

_____, Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução FNDE/CD 003 de 27 de fevereiro de 2003.

_____, Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Resolução/CD/FNDE 7, de 12 de abril de 2012.

_____, **Processo de difusão.** Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-dados-estatisticos>. Acesso em: 27 mai. 2014.

BRAGARA, BRUNO Siqueira. **Conselhos de Políticas Públicas: Mecanismos Efetivos De Democracia Participativa; uma visão a partir do Programa Bolsa Família.** Brasília, 2009.

CRAIG, Volden. **Encyclopedia of Psychology and Behavioral Science** Craig Volden. NY: Wiley, 2001.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, R. **A Preface to Democratic Theory.** Chicago: University of Chicago Press, 1959.

DALEY, Dorothy; GARAND, James. Horizontal Diffusion, Vertical Diffusion, and Internal Pressure in State Environmental Policymaking, 1989-1998. **American Politics Research.** Vol. 33, no 5, p. 620, set. 2005.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. **Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature,** political Studies Association. Cambridge, California, 1996.

DOWNS, Anthony. **An Economic Theory of Democracy.** New York: Harper and Row, 1957.

DUARTE, Bruno Gondim Barbosa. **Os determinantes da difusão de políticas sociais no Brasil: o caso do Programa Saúde da Família.** Brasília, UNB, 2011.

DYE, Thomas. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. São Paulo: Ática, 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18 no 51, fev. 2003.p. 23 e 24.

FINUCANE, M.L., Mertz, C.K., Slovic, P.; Schmidt, E.S. **Task complexity and older adults' decision-making competence, psychology and Aging**. NY: Fox, 2005.

FISCHER, Frank. **Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases'**, Policy Sciences, 1993.

GRAIG, Volden. **Shipman Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners**. NY: Strong, 2012.

HABERMAS, J. **Transformação Estrutural da Esfera pública**. First MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1995.

_____. **The Structural Transformation of the Public Sphere An Inquiry into a Category of Bourgeois Society First MIT**. NY: Press, 1991.

HELD, David. **Models of democracy**. 3. ed. Stanford, California: Stanford University, 2006.

JOHN, Peter. **Analysing Public Policy**. London: Continuum, 1999.

JONES, Brian. **Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy**. NY: Fox, 2003.

JULLISSON, E.A., Karlsson, N., Garling, T. **Weighing the past and the future in decision making**. NY: European, 2005.

LASCOUMES, and Le Galés. **Understanding Public Policy through Its Instruments - from the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation'**. New York: Governance, 2007.

LESTER, M. Salamon. **The Tools of Government: A Guide to the New Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

LINDBLOM, C. E.. **Still Muddling, Not Yet Through**. Public Administration Review, 1979.

MARSH, D.M.; HANLON, T.J. Seeing what we want to see: Confirmation biases in animal behavior research. N.Y: Ethology, 2007.

MESEGUER, Covadonga. Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**. Vol. 598, no 1, p. 67- 82, mar. 2005, p.72.

MORT, P. R.; Cornell, F. G. **American schools in transition: how our schools adapt their practices to changing needs, a study of Pennsylvania.** New York: Teachers College, 1941.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERONI, V. M. **V Programa Dinheiro Direto na Escola: 2003 uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação? Projeto de pesquisa financiado parcialmente pelo CNPq.** Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS: Faculdade de Educação.

PIRES, R.R.C (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, 2011.

ROGERS, Everett M. **Diffusion of Innovations.** 3th ed. New York: Free Press, 1983.

ROUSSEAU, Jean Jacques Rousseau. **The Social Contract.** New York: Hafner Publishing Co., 1947.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: conceitos Básicos.** Brasília: Paralelo 15, 1998.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

_____. **Capitalism, Socialism and Democracy.** New York: Harper and Row, 1956.

SHAH, Oppenheimer. **Heuristics made easy: An effort-reduction framework,** psychological Bulletin, 2008.

SHANTEAU, James. **Encyclopedia of Psychology and Behavioral Science.** 3rd. ed. Craig Volden. NY: Wiley, 2001.

SILVA, Luizete C. F da. **Estado e políticas de gestão financeira para a escola pública: a autonomia da escola no PDDE.** São Paulo: Ática, 2005.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Porto Alegre: Sociologia, 2006.

TRAGTENBERG, Mauricio. **Cogestão e o participacionismo ou Alice no país das maravilhas.**+ In Administração, poder e ideologia. São Paulo: Moraes, 1980.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: boas práticas+ devem ser promovidas? **Revista Opinião Pública.** Vol. 14, no 1, p.68, Campinas, junho, 2008.

WEBER, Max. **Economia e sociedade.** São Paulo: UnB, 2004.