

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

EMERSON CLAYTON ARANTES

**PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE) E A PERSPECTIVA DA
REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA
REGIÃO NORTE DO BRASIL**

Juiz de Fora

2019

EMERSON CLAYTON ARANTES

**PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE) E A PERSPECTIVA DA
REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA
REGIÃO NORTE DO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Educação.
Área de concentração: Gestão, políticas públicas e avaliação educacional

Orientador: Dr. Rubens Luiz Rodrigues

Juiz de Fora

2019

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Arantes, Emerson Clayton .

Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e a perspectiva da redução das desigualdades regionais : uma análise a partir da região Norte do Brasil / Emerson Clayton Arantes. -- 2019.
210 f.

Orientador: Rubens Luiz Rodrigues

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2019.

1. Política. 2. Financiamento. 3. PDDE. 4. Desigualdades. 5. Região Norte. I. Rodrigues, Rubens Luiz, orient. II. Título.

Emerson Clayton Arantes

Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e a perspectiva da redução das desigualdades regionais: uma análise a partir da Região Norte do Brasil

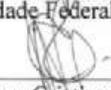
Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Educação. Área de concentração: Educação brasileira: estão e práticas pedagógicas.

Aprovada em 04 de novembro de 2019.

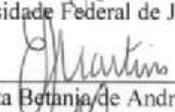
BANCA EXAMINADORA



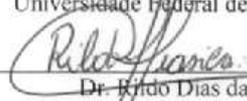
Dr. Rubens Luiz Rodrigues - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora



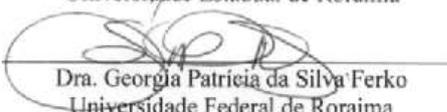
Dra. Geruza Cristina Meirelles Volpe
Universidade Federal de Juiz de Fora



Dra. Elita Betânia de Andrade Martins
Universidade Federal de Juiz de Fora



Dr. Rildo Dias da Silva
Universidade Estadual de Roraima



Dra. Georgia Patrícia da Silva Ferko
Universidade Federal de Roraima

Dedico este trabalho a meus pais, esposa e filhas,
pelo amor, paciência e compreensão.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela graça nesta realização; por me proporcionar discernimento e sabedoria em minha vida.

À Universidade Federal de Juiz de Fora, à Faculdade de Educação (FACED) e ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE).

À Universidade Federal de Roraima; e à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, que viabilizou o convênio.

À Rede Nacional de Pesquisa-RNP, representada pela POP-UFRR.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Agradeço aos profissionais do Curso de Administração da UFRR, ao Centro de Ciências Administrativas e Econômicas (CADECON), à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da UFRR, aos amigos professores (as) e bolsistas da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares e Empreendimentos Solidários da UFRR.

Agradeço aos companheiros da nossa turma de pós-graduação de mestrado e doutorado pela convivência e aprendizado durante as disciplinas.

Agradeço a todos os professores e professoras do doutorado em Educação da UFJF.

Ao Prof. Dr. Rubens Luiz Rodriguez, do Grupo de Pesquisa PELEJA – Grupo de Pesquisas e Estudos em Luta pela Educação de Jovens e Adultos do NETEC/FACED/UFJF, que acreditou na minha proposta de pesquisa sobre Programa Dinheiro Direto na Escola em Roraima. Agradeço sua atenção na orientação, que me guiou durante os estudos, e ao qual sempre serei grato pela sua confiança, respeito e reflexão crítica neste aprendizado. Agradeço a estas oportunidades para exercício autônomo da atividade de docente/pesquisador e de outras atividades acadêmicas.

Aos técnicos do FNDE, na pessoa do Sr. Adalberto Domingos Paz, pela sua atenção em incentivar o estudo do PDDE e pelas informações disponibilizadas para o estudo.

Às Profas. Dra. Georgia Patrícia da Silva Ferko, Dra. Geruza Cristina Meirelles Volpe, Profa. Dra. Elita Betânia de Andrade Martins e Prof. Dr. Rildo Dias da Silva, pelas contribuições preciosas na segunda banca de qualificação e na banca de defesa deste trabalho.

Minha gratidão a TODOS os amigos e familiares que me compreenderam e apoiaram para o desenvolvimento deste trabalho.

Muito Obrigado!

RESUMO

A consolidação da hegemonia neoliberal gerou alterações nas políticas de financiamento da educação pública, que passaram a orientar a disponibilidade de recursos para a manutenção do sistema de ensino. O modelo de administração escolar descentralizado vem sendo implementado em diversos países no mundo, como ocorreu no Brasil, através das experiências dos projetos do Banco Mundial. Este modelo resultou na implementação do PDDE em 1995, sob a égide da diminuição das desigualdades socioeducacionais. Esta tese objetiva analisar o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas possíveis contribuições para a redução das desigualdades socioeducacionais na região Norte do Brasil e, especificamente, em Roraima, no período compreendido entre 1997 e 2017. A metodologia foi bibliográfica e documental, na qual foram levantadas as produções de pesquisadores e instituições de diversas áreas do conhecimento, nacionais e internacionais, na área de financiamento da gestão escolar, além de documentos oficiais sobre o programa. Ao se analisar o programa, evidencia-se que a política de financiamento encontra desafios significativos para reduzir as desigualdades presentes no sistema educacional brasileiro. Em que pesem os argumentos democratizantes, promotores do processo de descentralização do sistema educacional, a política de financiamento do PDDE pouco modificou as condições da realidade socioeducacional e, com o processo de reformas e municipalização, acabou por aumentar as disparidades para a melhoria da gestão escolar e qualidade do ensino. Portanto, o PDDE na região Norte e, especificamente, em Roraima, não considera as desigualdades presentes no financiamento das escolas, que se ressentem de uma política que garanta as condições necessárias para a superação destas desigualdades, pois o recurso, que é muito pouco, não atende aos problemas enfrentados. Neste estado, a maioria das escolas são rurais e indígenas, ressentindo-se das exigências impostas que, ao contrário de viabilizar condições de financiamento, tornam-se um empecilho para que o recurso chegue às escolas. Assim, o objetivo do Programa quanto à redução das desigualdades regionais foi negligenciado, se configura como expressões de uma política que se distânciava de um projeto democrático-popular de educação e de sociedade mais justa para ser um instrumento de reforço político-ideológico da hegemonia neoliberal de otimização de recursos, de focalização das demandas e de descentralização da gestão e uma lógica privatizante. Destaca-se que o PDDE necessita estar articulado com outras ações para superar os desafios que as possibilidades de gestão dos sistemas de ensino e das unidades escolares do estado apresentam.

Palavras-chave: Política. Financiamento. PDDE. Desigualdades. Região Norte. Roraima.

ABSTRACT

The consolidation of neoliberal hegemony generated changes in public education financing policies, which began to guide the availability of resources for the maintenance of the education system. The School-based Management (SBM) model has been implemented in several countries around the world, as in Brazil, through the experiences of World Bank projects. This model resulted in the implementation of the PDDE in 1995, under the aegis of reducing socio-educational inequalities. This thesis aims to analyze the Direct Money at School Program (PDDE) and its possible contributions to the reduction of socio-educational inequalities in the Northern Region of Brazil and, specifically, in Roraima, in the period between 1997 and 2017. The methodology was bibliographic and documentary, in which national and international productions of researchers and institutions from different areas of knowledge, in the area of school management financing, as well as official documents on the program were surveyed. When analyzing the program, it is evident that the financing policy faces significant challenges to reduce the inequalities present in the Brazilian educational system. In spite of the democratizing arguments that promote the process of decentralization of the educational system, the financing policy of the PDDE little modified the conditions of the socio-educational reality and, with this process of reforms and municipalization, disparities for the improvement of school management and quality of education were increased. Therefore, the PDDE in the Northern Region and, specifically, in Roraima, does not consider the inequalities present in the financing of schools, which resent a policy that guarantees the necessary conditions to overcome these inequalities, because the resource, which is very little, does not address the problems faced. In this state, most schools are rural and indigenous, resenting the imposed requirements that, in contrast to providing financing conditions, they become an obstacle for the resource to reach schools. Therefore, the objective of reducing regional inequalities has been neglected, being configured as expressions of a policy that moves away from a democratic-popular project of education and a more just society to be an instrument of political-ideological reinforcement of the neoliberal hegemony of resources optimization, focusing on demands and decentralization of management and a privatizing logic. It is noteworthy that the PDDE needs to be articulated with other actions to overcome the challenges that are presented by the State's educational systems management and school units.

Keywords: Politics. Financing. PDDE. Inequalities. Northern Region. Roraima.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Manifestação de protesto contra a reforma pelo governo FHC.	48
Figura 2 -Ministro Paulo Renato Souza realiza o lançamento do Programa Dinheiro na Escola e o Ano da Educação em 04/03/1996 no Centro de Convenções Minascentro, em Belo Horizonte MG.	50
Figura 3 -Professores, estudantes, servidores realizaram protesto contra a política de educação do Governo Federal, estadual e municipal durante o lançamento da campanha do PDDE, em Belo Horizonte, MG	51
Figura 4 -Estratégia Fundescola.	55
Figura 5 - Mapa do Tratado de Madri.	105
Figura 6 - Mapa América Latina (8 países): Índice de Desenvolvimento Regional (IDR), 2015	110
Figura 7 - Mapa Percentual de pessoas na pobreza e em extrema pobreza por município – Brasil, 2010.	112
Figura 8 - Cartograma - Proporção da população ocupada em trabalhos informais, segundo as Unidades da Federação – 2016.	113
Figura 9 - Cartograma - Taxa de desocupação, por Unidades da Federação - Brasil -2017. .	114
Figura 10 - Mapa. Percentual de escolas de educação básica com biblioteca e/ou sala de leitura por município – 2017.	120
Figura 11 - Mapa da distorção idade-série, Brasil, 2016, escolas públicas, urbanas e rurais.	122

LISTA DE GRAFICOS

Gráfico 1 - Execução orçamentária do PDDE e ações agregadas (2003 a 2016)(em R\$ milhões)	83
Gráfico 2 - Percentual de custo de oportunidade social perdida PDDE nas grandes regiões brasileiras – 2016 *	88
Gráfico 3 - Taxas de promoção, repetência, migração para EJA e evasão dos anos iniciais (todas as redes de ensino) - Brasil e Unidades da Federação - Censo Escolar 2014/2015.	125
Gráfico 4 - Taxas de promoção, repetência, migração para EJA e evasão dos anos finais (todas as redes de ensino) - Brasil e Unidades da Federação - Censo Escolar 2014/2015.	126
Gráfico 5 - Taxas de promoção, repetência, migração para EJA e evasão do ensino médio (todas as redes de ensino) - Brasil e Unidades da Federação - Censo Escolar 2014/2015.	127

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resoluções do PDDE que fazem referência a acordos internacionais.	61
Quadro 2 - Resumo histórico da linha do tempo do PDDE.....	67
Quadro 3 - Normativas do PDDE e suas ações agregadas vigentes - 2019.....	68
Quadro 4 - Distribuição das médias dos indicadores de infraestrutura escolar por região das escolas estaduais e municipais – 2017.	117
Quadro 5 - Descrição das médias dos indicadores de infraestrutura escolar por Unidade da Federação na região Norte e Brasil -2017	118
Quadro 6 - Distribuição (%) dos níveis do indicador de infraestrutura geral por variáveis discriminantes da escola, 2017.....	119
Quadro 7 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), Brasil e região Norte e seus estados, rede pública -total -2017.....	121
Quadro 8 - Fluxo – Taxa de distorção idade-série- ensino fundamental, ensino médio, normal/magistério e integrado – Brasil e regiões –2016 (Em %).	121
Quadro 9 - Creche de crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola – Brasil –2017 - (em %).	122
Quadro 10 - Pré-escola crianças de 4 e 5 anos que frequentam escola – Brasil e região Norte- 2017 (Em - %).	123
Quadro 11 - Alfabetização até 8 anos- Porcentagem de alunos do 3º ano do ensino fundamental no nível suficiente de alfabetização em Leitura, Escrita e Matemática –2016, na rede pública do Brasil e região Norte.....	123
Quadro 12 - Ensino fundamental - de 16 anos que concluíram o ensino fundamental – Brasil e Regiões – 2017 (Em %).	124
Quadro 13 - Ensino Médio jovens de 19 anos que concluíram o ensino médio –2017 (Em %) Brasil e região Norte. (por Unidades da Federação)	124
Quadro 14 - Participação das terras indígenas em relação ao total da área de cada estado na região Norte.....	145
Quadro 15 - Evolução da população de Roraima – 1960/1991/2000/2010.....	149
Quadro 16 - Distribuição de terras em Roraima – 2019.....	151

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Transferências de recursos por ações educacionais e participação das principais transferências da educação. Governo Federal, Brasil – 2012.....	82
Tabela 2 - Dados da Execução do PDDE entre 1995, 2004 e 2015	86
Tabela 3 - Critérios de distribuição dos recursos do PMDE/PDDE Básico – 1995/1996.....	89
Tabela 4 - Critério de repasse, segundo número de matrículas por região, 2004 a 2012.....	90
Tabela 5 - Valor médio recebido por aluno e valor total por escola do PDDE de 2006 a 2012.	91
Tabela 6 - Critério do financiamento do PDDE no período de 2013-2019.....	92
Tabela 7 - Faixas de valores de repasse do PDDE recebido por aluno no período de 1997, 2006 a 2012, 2013 a 2017.....	93
Tabela 8 - Projetos educacionais financiados pelo Banco Mundial de Administração escolar descentralizada (2010).....	99
Tabela 9 - Proporção da população ocupada em trabalhos informais, por Unidade da Federação Brasil - 2016 em %.	113
Tabela 10 - Taxa de analfabetismo, por grupos de idade, segundo as grandes regiões (%), 2017.	116
Tabela 11 - Valor Investido do PDDE de 1995 a 2017 no Brasil, nas redes de ensino estaduais e municipais no Brasil.	131
Tabela 12 - Valor investido do PDDE por aluno no ano de 2012, com critério de redução das desigualdades regionais na região Norte.	132
Tabela 13 - Valor investido do PDDE básico por aluno no ano de 2017, nos entes federativos, sem o critério de redução das desigualdades regionais.	133
Tabela 14 - PDDE nas regiões brasileiras, por prefeitura. EEX e sem Uex -2015	134
Tabela 15- Situação do Total do recurso programado do PDDE no Brasil - rede estadual e municipal – ano 2015.....	135
Tabela 16 - Inadimplência do PDDE por UEx e EEx (A) no Brasil e regiões brasileiras -2015 (a).....	136
Tabela 17 - Quantidade de Escolas no Brasil e regiões que não recebem PDDE por falta de UEx – ano de 2015- PDDE (b).	137
Tabela 18- Total de inadimplência e escolas sem UEx no Brasil e regiões que não receberam recursos do PDDE em 2015 por (a+b).....	137

Tabela 19- Custo de oportunidade social perdida do PDDE perdida nas grandes regiões brasileiras - 2016*.....	138
Tabela 20 - Distribuição das terras indígenas por município de Roraima e participação em relação a superfície total do estado (2005) – em ordem decrescente de área total indígena.....	146
Tabela 21 - PIB dos municípios roraimenses, sua participação e PIB per capita-2016 e participação da Administração pública no PIB dos municípios.	147
Tabela 22 - Número de estrangeiros incorporados e taxa de crescimento geométrico - Roraima 2014 a 2018.....	150
Tabela 23 - IDH dos municípios de Roraima -2010 e IDHM- educação, renda e longevidade em Roraima (2010).....	152
Tabela 24 - Taxa de analfabetismo, % de área indígena e terras da reforma agrária–2010...	155
Tabela 25- IDEB-Anos iniciais e finais do ensino fundamental da região Norte-2017.....	156
Tabela 26 - Ideb - Ensino médio da região Norte -2017	156
Tabela 27 - Quantidade de escolas da educação básica em Roraima -2017.....	157
Tabela 28- Matrículas da rede básica de educação do interior de Roraima, urbana e rural - 2017.	159
Tabela 29 - A escola pública em Roraima recebe apoio financeiro – 2015 (todas as escolas públicas).....	161
Tabela 30 - Valor investido do PDDE básico de 1997 a 2017 em Roraima nas redes de ensino estaduais e municipais.	162
Tabela 31 - Investimento do PDDE nos municípios, nas redes municipais e estaduais de Roraima no ano de 2017.....	164
Tabela 32– PDDE recebido nos municípios de Roraima no ano de 2018.....	165
Tabela 33- Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IDEGES - PDDE) - 2017- Rede municipal de ensino de Roraima.	167
Tabela 34 - Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IDEGES - PDDE) - 2017- rede estadual de ensino de Roraima.	169

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
AED	Administração Escolar Descentralizada
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
APM	Associação de Pais e Mestres
BASA	Banco da Amazônia
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior
CAQi	Custo-aluno-qualidade inicial
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
COMAG	Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão de Programas
CPM	Círculo de Pais e Mestres
DCTF	Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais
DF	Distrito Federal
DI	Disponibilidade Interna
DIPJ	Declaração de Isenção do Imposto de Renda Pessoa Jurídica
DIRAE	Diretoria de Ações Educacionais
DRU	Desvinculação da Receita da União e de Valorização do Magistério
EEx	Entidade Executora
EM	Entidades mantenedoras
FEFS	Funcionamento das escolas nos Finais de Semana
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
GAE	Gestão Autônoma das Escolas
GEARF	Gerência de Acompanhamento aos Recursos Financeiros
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDeGES	Índice de desempenho da gestão descentralizada do PDDE
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano
IDM	Indicadores de Desenvolvimento Mundial
IDR	Índice Desenvolvimento Regional
IGP-DI/FGV	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INCC	Índice Nacional de Custo de Construção
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSE	Índice Do Nível Socioeconômico
IrPC	Índice de Regularidade com Prestação de Contas
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Aparelho do Estado
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIM	Organização Internacional para Imigrações
ONG	Organização Não Governamental
OREALC	Educação na América Latina e no Caribe/UNESCO
PAE	Plano de Atuação Educacional
PAPE	Projeto de Adequação dos Prédios Escolares
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PDET	Plano Decenal de Educação para Todos
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PMDDE	Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
PME	Plano de Melhoria da Escola
PNAC	Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRASEM	Programa de Apoio aos Servidores Municipais de Educação
Proformação	Programa de Formação de Professores em Exercício
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PROTERRA	Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
PT	Partido dos Trabalhadores
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SIGEFWEB	Sistema Integrado de Gestão Financeira
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TCH	Teoria do Capital Humano
TPE	Todos pela Educação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UCs	Unidades de Conservação
UEx	Unidade Executora
UNDIME-SP	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Estado de São Paulo
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
	Valorização dos Profissionais da Educação
ZAP	Zonas de Atendimento Prioritário

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	ESTADO E POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA A PARTIR DE 1990: O CONTEXTO DE CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO PDDE	25
2.1	HEGEMONIA NEOLIBERAL E REFORMA DO ESTADO: FUNDAMENTOS DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NOS ANOS DE 1990.....	26
2.2	A CRIAÇÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NAS ESCOLAS: DESCENTRALIZAÇÃO PRIVATIZANTE E FOCALIZAÇÃO DE RECURSOS	33
2.2.1	Histórico da proposta do PDDE	43
2.3	PDDE, BANCO MUNDIAL E FINANCIAMENTO DAS ESCOLAS NO BRASIL ...	53
3	A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E O PDDE	64
3.1	A ESTRUTURAÇÃO DO PDDE	64
3.2	UEX: O SENTIDO DA ESTRUTURAÇÃO DO PDDE.....	75
3.3	A GESTÃO DOS RECURSOS DO PDDE.....	82
3.4	ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR DESCENTRALIZADA, PDDE E ORGANISMOS INTERNACIONAIS	94
4	PDDE NA REGIÃO NORTE DO BRASIL E AS DESIGUALDADES	103
4.1	UMA ANÁLISE DO PROCESSO SÓCIO-HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DA REGIÃO NORTE DO BRASIL	103
4.2	CONDIÇÕES EDUCACIONAIS NO CONTEXTO DAS LIMITAÇÕES SOCIAIS PRESENTES NA REGIÃO NORTE.....	116
4.3	O PDDE NA REGIÃO NORTE.....	128
5	O PDDE EM RORAIMA: UMA ANÁLISE CONTEXTUALIZADA DE SUA APLICAÇÃO NA REGIÃO NORTE	141
5.1	UMA ANÁLISE DO PROCESSO SÓCIO-HISTÓRICO DE RORAIMA.....	141
5.2	CONDIÇÕES EDUCACIONAIS NO ESTADO DE RORAIMA.....	154
5.3	O PDDE EM RORAIMA: UMA ABORDAGEM SOBRE SEUS REFLEXOS JUNTO AO SISTEMA PÚBLICO DE ENSINO	160
6	CONCLUSÃO.....	174
	REFERÊNCIAS.....	178

1 INTRODUÇÃO

Há mais de 100 anos, a falta de uma metodologia de administração escolar tem sido a causa de inúmeras queixas, mas somente nos últimos 30 anos foram feitos esforços em busca da solução para esse problema. Qual foi o resultado até agora? As escolas continuam exatamente como antes. (COMENIUS, 1632¹ tradução nossa)

O percurso traçado até chegar ao desenvolvimento da tese aqui exposta está relacionado, diretamente, à formação do autor da pesquisa, o qual é profissional de administração e exerce a atividade de docência. Concluiu o curso de mestrado em Economia em 2009. Atualmente está exercendo a função de professor (DE²) no Curso de Administração da Universidade Federal de Roraima - UFRR há, aproximadamente, nove anos.

Desde a graduação, atuou em pesquisas sobre assuntos ligados à descentralização e políticas públicas. Nesse período, também elaborou o projeto de iniciação científica do CNPQ sobre políticas sociais, realizando uma análise financeira na saúde de Londrina - PR. No âmbito da docência, na UFRR, começou a estudar sobre o papel das políticas públicas, inclusive desenvolvendo projetos de extensão e pesquisa neste campo, também voltado ao associativismo, cooperativismo e desenvolvimento rural. Na especialização e mestrado pesquisou temas relacionados às políticas públicas e desenvolvimento sustentável no estado de Roraima, observando as peculiaridades regionais na Amazônia.

Em sua experiência em orientação acadêmica, desenvolveu trabalhos na especialização *latu sensu* sobre políticas públicas na educação em Roraima. Nesse ínterim, surgiu a oportunidade de realizar o doutorado na área da educação. Propôs-se a trabalhar com uma temática relacionada ao financiamento da educação das escolas e que envolvia as Unidades Executoras (UEX) para gerir os recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola -PDDE.

Desde 1995, o PDDE adotou o princípio redistributivo dos recursos disponíveis, de modo a contribuir para a redução das desigualdades socioeducacionais entre as regiões brasileiras. Assim, a abordagem sobre o financiamento da educação pública se constitui como elemento central de análise das proposições e das ações implementadas pelo Estado brasileiro, especialmente a partir dos anos de 1990, conforme destacado por Pinto (2002), Davies (2013) e Castro (2003). A consolidação da hegemonia neoliberal gerou alterações nas políticas de

¹ Citado por Barrera-Osorio, Fasih, Patrinos, Santibáñez (2010, p. XVII), no livro *Toma de decisiones descentralizada en la escuela. La teoría y la evidencia sobre la administración escolar descentralizada*. Banco Mundial, Washington, DC.

² Professor DE (dedicação exclusiva): Conforme Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, o professor não pode exercer outra atividade remunerada pública ou privada, com as exceções previstas nesta Lei.

financiamento da educação pública, que passaram a orientar a disponibilidade de recursos para a manutenção do sistema de ensino.

Assim, iniciaram-se as indagações sobre a gestão de recursos do PDDE nas escolas quanto à contribuição deste programa para redução das desigualdades, significativamente frente às particularidades presentes no Brasil, tratando-se da região Amazônica e em especial em Roraima, em que se expressa a preocupação da necessidade de um financiamento educacional diferenciado, que contemple uma educação pública, gratuita e de qualidade e que contribua para superar as desigualdades socioeducacionais. Cabe ressaltar que a redução das desigualdades regionais era um dos objetivos do PDDE desde a sua criação. Diante de tantas inquietações com o tema do programa em questão, construiu-se a proposta de estudo em analisar o PDDE em Roraima.

No artigo 15, inciso I, da Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996, esta que trata do FUNDEF, e no artigo 9º, inciso I, Decreto nº 6.003 de 28 de dezembro de 2006, que regulamenta o § 5º do artigo 212 da Constituição Federal de 1988, que se refere ao salário-educação, de onde provém a maior parte dos recursos do PDDE, aponta-se que um de seus objetivos é “propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios, estados e regiões brasileiras” (Lei nº 9.424/1996 e Decreto nº 6.003/2006).

Toma-se como pressuposto que as desigualdades são resultantes de diversos fatores socioeconômicos e políticos, não só educacionais. Assim, questiona-se em que medida a adesão ao PDDE contribuiu para reduzir as desigualdades educacionais?

Busca-se, aqui, numa realidade concreta compreender em que medida as contradições do sistema educacional brasileiro presentes na região Norte e, especificamente em Roraima, foram enfrentadas de acordo com as perspectivas deste programa.

Para tanto, o objetivo geral da pesquisa consiste em analisar as perspectivas e desafios do PDDE para a redução das desigualdades socioeducacionais na região Norte e, especificamente, em Roraima, no período compreendido entre 1997 e 2017.

O método construído para esta investigação contribui para a compreensão do objetivo da pesquisa, bem como dos objetivos específicos, a saber:

- a) Discutir o processo do PDDE no contexto da política de financiamento, bem como o contexto da criação, estruturação, implantação, gestão e consolidação do PDDE;
- b) Apresentar a implantação do PDDE na região Norte, considerando seu processo sócio-histórico de ocupação, destacando suas condições educacionais;
- c) Analisar o PDDE em Roraima, a partir do processo sócio-histórico de ocupação de Roraima, das condições educacionais e do financiamento do PDDE no estado.

Esta pesquisa busca analisar as perspectivas e os desafios do PDDE para a redução das desigualdades socioeducacionais na região Norte e, especificamente, em Roraima, à luz do método do materialismo histórico dialético. Wachowicz (1991, p. 34) afirma que “o método dialético, decorrente do materialismo histórico, entende que a realidade não pode ser diretamente apreendida, devendo ser mediatizada para o pensamento”. Segundo este autor, “o método dialético foi criado especificamente para o estudo da realidade humano-social” (1991, p. 39).

Sánchez Gamboa (1987, p.103-104) explana que:

Nas pesquisas dialéticas, o homem é tido como ser social e histórico; embora determinado por contextos econômicos, políticos e culturais, é o criador da realidade social e o transformador desses contextos. A educação é vista como uma prática nas formações sociais e resulta de suas determinações econômicas, sociais e políticas; faz parte da superestrutura e, junto com outras instâncias culturais, atua na reprodução da ideologia dominante. Numa outra versão, a educação também é espaço da reprodução das contradições que dinamizam as mudanças e possibilitam a gestação de novas formações sociais.

De acordo com Gil (2006, p. 14),

[...] a dialética fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, uma vez que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc.

Segundo Frigotto (2010, p. 19-20), a epistemologia do materialismo histórico-dialético considera que:

[...] o pressuposto fundamental da análise materialista histórica é de que os fatos sociais não são descolados de uma materialidade objetiva e subjetiva e, portanto, a construção do conhecimento histórico implica o esforço de abstração e teorização do movimento dialético (conflitante, contraditório, mediado) da realidade. Trata-se de um esforço de ir à raiz das determinações múltiplas e diversas (nem todas igualmente importantes) que constituem determinado fenômeno. Apreender as determinações do núcleo fundamental de um fenômeno, sem o que este fenômeno não se constituiria, é o exercício por excelência da teorização histórica de ascender do empírico – contextualizado, particularizado e, de início, para o pensamento, caótico – ao concreto pensado ou conhecimento. Conhecimento que, por ser histórico e complexo e por limites do sujeito que conhece, é sempre relativo.

Verifica-se que, na proposta destes autores, este método auxilia na interpretação dos fatos sociais, bem como de suas determinações sociais, políticas e econômicas, e ainda, na observação das contradições da ideologia dominante para com as políticas sociais.

Houve dois momentos inter-relacionados neste estudo: o método de pesquisa, que consiste, primeiramente, em uma pesquisa empírica, que exige coleta de informações e categorizações por meio da utilização de um conjunto de técnicas e de procedimentos adequados à apreensão analítica do material empírico e o método de exposição, que consiste,

no segundo momento da pesquisa, na reconstrução, por meio racional e teórico, da realidade pesquisada, tendo como exigência básica a pesquisa empírica.

No método de exposição, Marx ressalta que:

É mister, sem dúvida, distinguir formalmente o método de exposição do método de pesquisa. A investigação tem de apoderar-se da matéria em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de perquirir a conexão íntima que há entre elas. Só depois de concluído esse trabalho e que se pode descrever adequadamente o movimento do real (MARX, 1996, p.26).

Compreender a problemática em investigar a realidade, o que, para Kosik (2002), é um processo dinâmico, contraditório, que incorpora os contrários e se supera na luta entre esses contrários para novas dimensões da mesma realidade. Esta pesquisa busca compreender a problemática, situando a realidade das escolas, mas pautando-a com os processos mais amplos, ou seja, com o todo do qual faz parte. Para compreender a realidade, Kosik (2002, p.36) explica:

O caminho entre a “caótica representação do todo” e a “rica totalidade da multiplicidade das determinações e das relações” coincide com a compreensão da realidade. O todo não é imediatamente cognoscível para o homem, embora lhe seja dado imediatamente em forma sensível, isto é, na representação, na opinião e na experiência. Portanto, o todo é imediatamente acessível ao homem, mas é um todo caótico e obscuro. Para que possa conhecer e compreender este todo, possa torná-lo claro e explicá-lo, o homem tem de fazer um détour: o concreto se torna compreensível através da mediação do abstrato, o todo através da mediação da parte.

Assim, a compreensão dessa realidade requer a negação do imediatismo, da evidência e da concentricidade sensível, e ainda uma abordagem metodológica que considera a categoria da totalidade, que percebe a realidade social como um todo orgânico e estruturado permeado de relações. Neste modelo de interpretação da realidade, Kosik (2002) explica o que é progredir da abstratividade à concreticidade, afirmando que:

O processo da abstratividade à concreticidade é, por conseguinte, em geral movimento da parte para o todo e do todo para a parte; do fenômeno para a essência e da essência para o fenômeno; da totalidade para a contradição e da contradição para a totalidade; do objeto para o sujeito e do sujeito para o objeto (KOSÍK, 2002, p. 37).

Este processo se fundamenta pelo seu caráter interpretativo, dialógico e pela sua adequação ao estudo em questão. Além disso, pela valorização do sujeito concreto, tanto em sua história, quanto pela capacidade de reflexão e criação.

A pesquisa se classifica como qualitativa. Minayoet *al.* (2005, p.82) afirmam que “a abordagem qualitativa atua levando em conta a compreensão, a inteligibilidade dos fenômenos sociais, assim como os significados e a intencionalidade que lhe atribuem os atores”. Este enfoque possibilita analisar tanto em sua dinâmica própria quanto em sua relação com o todo.

Para Chizzotti (1991), essa abordagem qualitativa permite ao pesquisador a construção de uma visão global e articulada do objeto estudado, assim como da sua relação com a totalidade. Ainda segundo o autor,

A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito. O conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa; o sujeito observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado. O objeto não é um dado inerte e neutro; está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações (CHIZZOTTI, 1991, p.79).

Utilizou-se das ferramentas da pesquisa documental e bibliográfica para coletar os dados. A ferramenta de pesquisa bibliográfica justifica-se em virtude da amplitude do próprio tema de pesquisa ao tratar de política pública de abrangência nacional. Como ressalta Gil (2006, p. 65), a pesquisa bibliográfica aceita “[...] a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que se poderia pesquisar diretamente”. Portanto, “[...] a pesquisa bibliográfica também é indispensável nos estudos históricos” (GIL, 2006, p. 65). Esta se justifica em virtude da própria temática da pesquisa.

A análise documental, definida por Gil (2006, p. 46), teve por base “documentos outros que não aqueles localizados em bibliotecas”. Dentre eles: legislação (Portarias, Decretos, Resoluções, Diretrizes, etc.), manuais, módulos, relatórios, entre outros.

Oliveira (2008) distingue a análise bibliográfica e a análise documental. Segundo a autora, a pesquisa bibliográfica é uma modalidade de estudo e análise de documentos de domínio científico tais como livros, periódicos, enciclopédias, ensaios críticos, dicionários e artigos científicos. A autora pontua que “[...] o mais importante para quem faz opção pela pesquisa bibliográfica é ter a certeza de que as fontes a serem pesquisadas já são reconhecidamente do domínio científico [...]” (p. 69). Destaca como sendo um tipo de “estudo direto em fontes científicas, sem precisar recorrer diretamente aos fatos/fenômenos da realidade empírica” (p. 69).

A pesquisa documental “caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação” (OLIVEIRA, 2008, p. 69).

Analizou-se o conteúdo de documentos, de textos, de sites e de e-mails enviados aos gestores do PDDE do FNDE. Em relação ao FNDE, também realizamos visita *in loco* para compreensão mais consistente do contexto da política de financiamento implantada pelo Estado

brasileiro a partir dos anos 1990. Foram consultados materiais sobre o tema: a) Textos institucionais sobre o PDDE desde a sua concepção, gestão e implementação; b) Revisão sobre o Estado e política de financiamento da educação pública brasileira a partir de 1990: o contexto de criação, implantação e consolidação do PDDE; c) Revisão bibliográfica de autores do campo da educação, da gestão, do financiamento da educação; d) Estudos e pesquisas produzidos sobre o PDDE (teses, dissertações e relatórios); e) Documentos provenientes do MEC, de organismos internacionais, ONGs, entre outros; e quanto às fontes, acesso a materiais pelos sites:

- Site do PDDE (<http://www.fnde.gov.br/programas/pdde>);
- Planalto do Governo Federal (<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>);
- Biblioteca eletrônica de periódicos científicos Scielo (www.scielo.br);
- Banco de Teses da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) (<http://www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses>) e IBICT;
- Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD);
- INEP (<http://portal.inep.gov.br/acervo-financiamento-da-educacao>); (<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto>);
- IBGE;
- FNDE;
- Site do Banco Mundial.

Para alcançar o objetivo proposto, inicialmente, foi delimitado o período de 1997 a 2017 para a pesquisa dos dados, já disponíveis no portal do FNDE. Foi considerado o ano de 1997, pois neste ano passou a ser obrigatório a criação das UExs, elemento central para a obtenção de recursos. Também se considerou o acesso aos relatórios de gestão, bem como a adoção do financiamento por matrícula e não mais por tamanho de escola. O PDDE foi proposto em 1995, passando por diversas reformulações como política pública educacional, que vem impactando no processo de gestão escolar, conforme objetivo apresentado.

Procedeu-se o levantamento de Documentos de caráter normativo – medidas provisórias, decretos, leis, portarias, resoluções, bem como manuais, notícias, relatórios de gestão do FNDE e dados estatísticos institucionais. Também foi visitada a sede do FNDE para o levantamento de dados e realização de contatos e participação em curso de capacitação do PDDE junto ao FNDE em Boa Vista – Roraima.

Além de todas as normas do PDDE, foram acessados pelo site do FNDE, e nos arquivos disponibilizados³ por um servidor técnico do órgão, os seguintes documentos: a) Os impactos da inadimplência de prestação de contas e falta de UEx na eficácia do Programa Dinheiro Direto na Escola (2015) e b) Seminário UNDIME-SP: FNDE – Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE de 31 de janeiro de 2017, e material do curso do PDDE, realizado pelo FNDE em Boa Vista, em 2018.

Como parte da pesquisa bibliográfica, buscou-se levantar os estudos que tenham abordado o PDDE, conforme pesquisas no sítio da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e banco de teses e dissertações da CAPES, para traçar um cenário das pesquisas sobre o programa. Tais produções se concentram nos seguintes temas: “processo de gestão”, “efeitos do PDDE”, “autonomia escolar”, “qualidade do ensino público” e o “papel das unidades executoras”. Assim, se identificou que nenhum tratava da análise das desigualdades socioeducacionais do Programa.

O levantamento realizado aponta a existência de 39 dissertações e 8 teses, entre 1999 a 2017, relacionadas ao Programa Dinheiro Direto na Escola na região. As dimensões analisadas por essas produções concentram-se na investigação dos seguintes temas: “PDDE”, “financiamento”, “efeitos do PDDE”, “autonomia escolar”, “unidades executoras”. Foram encontradas 03 dissertações sobre o PDDE na região Norte: Silva (2005), Cardoso (2009) e Silva (2015) que analisam o programa nos estados do Pará e Amazonas.

Nas dissertações e teses levantadas, em sua maioria, abordam-se estudos de casos de escolas e regiões específicas. Nenhum dos estudos desenvolveu uma análise conclusiva do programa, voltando-se para o contexto da administração do PDDE. Assim, esta pesquisa analisa o programa em termos do objetivo de redução das desigualdades socioeducacionais presentes nas resoluções do FNDE até o ano de 2012, em que se procurava investir um maior valor para regiões menos desenvolvidas do País. Mesmo assim, as desigualdades persistiram em relação ao modelo implementado pelo PDDE, sendo este um dos motivos que autoriza questionar de que forma o programa tem contribuído para reduzir as desigualdades socioeducacionais, pois observa-se que as muitas escolas ainda não têm acesso ao programa pela necessidade de criação de UEx.

Para analisar todos os dados obtidos, partiu-se de categorias pré-estabelecidas, tais como: histórico, processo de implantação, consecução, contradições e consequências do PDDE.

³ Arquivos disponibilizados gentilmente por Adalberto Domingos Paz - período em pesquisa de levantamento de documentos e informações junto ao FNDE (novembro de 2016) entrevistando técnicos responsáveis pelo PDDE.

A Constituição Federal de 1988 determina a redução das desigualdades regionais como um de seus objetivos fundamentais (Art. 3º), fato a ser considerado pelo PDDE na região Norte e em especial para o estado de Roraima. Nesse sentido, entre 1995 e 2012, as resoluções do FNDE consideravam que os repasses de recursos do PDDE tinham o “objetivo de minorar as desigualdades socioeducacionais entre as regiões pela observância do princípio redistributivo dos recursos”.

Cabe ainda destacar que pesquisas sobre o PDDE, seus efeitos e suas influências na gestão escolar e financeira (SILVA, 2005; VALENTE, 2011; KALAM, 2011; PINHEIRO, 2012; YANAGUITA, 2013), mostram a insatisfação de gestores escolares com as atividades inerentes da administração escolar descentralizada implantada pelo PDDE nas escolas. Apesar disso, pesquisa de satisfação realizada pelo FNDE (2012) mostra que a maior parte dos beneficiários (88%) das escolas afirmam não encontrar dificuldades na gestão do PDDE. Esta afirmação se mostra contraditória, pois identifica-se um alto índice de escolas que não tem acesso aos recursos, segundo dados dos relatórios de gestão do FNDE (2016, 2017) e SAEB (2015). Outra afirmação é que a maioria das escolas informou que o PDDE contribui para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, bem como que o programa promove a participação social na gestão da escola. Portanto, mostra-se a contradição entre a satisfação com o programa e os estudos e que, segundo Moreira (2012), merecem ser aprofundados e carecem de análises mais detalhadas com foco na implementação do PDDE nas escolas. Portanto, faltam estudos empíricos e não há trabalhos dessa magnitude em Roraima.

Nesse sentido, se empreende o questionamento acerca da proeminência do PDDE no contexto educacional brasileiro como uma proposta que parece ser mais uma perspectiva ideológica de construção do consenso em torno do processo de dominação do que superar os desafios da diversidade social e regional que se expressa no sistema educacional brasileiro. Essa pesquisa constituiu-se como uma perspectiva que indica a necessidade de análise crítica dessa contradição.

A pesquisa está organizada da seguinte forma: na apresentação, desenvolve-se a contextualização da pesquisa e a metodologia do trabalho.

O segundo capítulo analisa o processo de implantação das políticas neoliberais no financiamento da educação brasileira; bem como o contexto de criação, implantação e consolidação do PDDE.

O terceiro capítulo aborda a política de financiamento da educação brasileira e o PDDE, na concepção, estruturação e gestão. Situa a historicidade do PDDE, demonstrando sua ampliação ao longo de mais de duas décadas, mas preservando a concepção de contenção de

recursos e estímulo a parcerias privatizantes na educação escolar por meio da descentralização administrativa.

O quarto capítulo analisa a implantação do PDDE na região Norte do Brasil. Nesse sentido, considera o processo sócio-histórico de ocupação da região Norte, destacando suas condições educacionais, bem como as possibilidades do PDDE atender aos objetivos de minimizar as desigualdades no sistema público de ensino.

No quinto capítulo, é analisado o PDDE em Roraima. Desenvolve-se uma análise do processo sócio-histórico de ocupação de Roraima, as condições de vida e o financiamento do PDDE na região.

Por fim, são apresentadas as considerações finais seguidas das referências utilizadas para dar suporte ao trabalho desenvolvido.

2 ESTADO E POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA A PARTIR DE 1990: O CONTEXTO DE CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO PDDE

A crise da educação no Brasil não é uma crise, é projeto. (RIBEIRO, 1977)⁴

Este capítulo tem por objetivo analisar o processo de implantação das políticas de cunho neoliberal no financiamento da educação brasileira a partir dos anos de 1990.

Aborda-se o Programa Dinheiro Direto na Escola implementado sob a lógica da otimização dos recursos, da perspectiva da focalização da demanda, da descentralização privatizante, a partir do processo de Reforma do Estado implantada pelo Ministro Bresser Pereira, no bloco no poder do primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), sendo discutidas as suas perspectivas e contradições.

Na primeira parte, destaca-se a necessidade de compreensão da política de financiamento no Brasil nos anos de 1990, considerando o processo de constituição da hegemonia neoliberal, que se alicerçou nas exigências de valorização do Capital por meio da reestruturação produtiva e na perspectiva de Reforma do Estado. As orientações centrais da política de financiamento passavam pela contenção nos investimentos públicos por parte da União em termos da garantia dos direitos sociais e, especificamente, educacionais.

Na segunda parte, considera-se que a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) se constituiu a partir de formulações político-ideológicas, que apregoavam a autonomia financeira da escola. Isso significou a transferência de atribuições na captação de recursos para a gestão dos sistemas de ensino e para as unidades escolares públicas. As formulações político-ideológicas que caracterizavam o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) pela via da autonomia financeira da escola proporcionaram a consolidação da descentralização privatizante no financiamento da educação brasileira.

Por fim, analisa-se a autonomia financeira como condição verificada nas proposições do Banco Mundial para a educação brasileira. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) resultou na contrapartida implantada como expressão das orientações do Banco Mundial para estimular a autonomia financeira, a gestão descentralizada para as escolas.

⁴ In: (CORTELLA, 2006, p.69)

2.1 HEGEMONIA NEOLIBERAL E REFORMA DO ESTADO: FUNDAMENTOS DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NOS ANOS DE 1990

A partir dos anos de 1990, a política educacional no Brasil se constituiu como parte de um projeto de Reforma de Estado. A historicidade do financiamento da educação pública brasileira, considerando a Reforma do Estado e a hegemonia neoliberal, indicam que a partir de autores como Mézàros (2002), Antunes (1999), Harvey, (1989; 2008), destacam a crise do capital como resultado da crise de acumulação e diminuição dos lucros.

De acordo com Azevedo (2004), a política educacional é definida como um programa de ações produzidas pelas relações de poder, pelas lutas de classes e pelos projetos antagônicos presentes na sociedade. Na conjuntura recente do capitalismo, o alto grau de desemprego intensificou a desigualdade social provocada, principalmente, pela reestruturação produtiva e pela mundialização do capital.

Para Peroni (2015), o contexto de reestruturação produtiva e de mundialização do capital potencializou um processo de dominação pautado na identificação do “culpado” pela crise. Em outros termos, essa autora defende que o processo de dominação imposto na atual fase de acumulação promove uma distorção ideológica na medida em que atribui ao Estado a responsabilidade por uma crise que é estrutural do sistema capitalista. Conforme estudos dessa autora, essa distorção ideológica fundamenta o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE (1995) e propõe a transferência da execução das políticas públicas para a sociedade.

Peroni e Caetano (2015) apontam que as redefinições no papel do Estado fazem parte de mudanças sociais e econômicas deste período de crise estrutural do capital. Consideram que a análise teórica desta redefinição do papel do Estado “foi o de que a crise fiscal é parte de um movimento maior de crise do capital, e não a causadora da crise” (p. 339).

Peroni ressalta que:

As estratégias de superação da crise, como o Neoliberalismo, a Globalização, a Reestruturação Produtiva e a Terceira Via é que redefinem o papel do Estado, principalmente para com a execução de políticas sociais, entre elas, a política educacional. A teoria neoliberal e a da Terceira Via têm em comum o diagnóstico de que o culpado da crise é o Estado, mas propõem estratégias diferentes de superação: o Neoliberalismo defende a privatização e a Terceira Via, o Terceiro Setor. Nas duas, o Estado não é mais o responsável pela execução das políticas sociais: uma repassa essa responsabilidade para o mercado e a outra para a chamada sociedade civil sem fins lucrativos (Peroni, 2011, p.2).

Observa-se que a proposta neoliberal para a crise, é transferir a responsabilidade das políticas sociais para o terceiro setor, transferindo a responsabilidade para a sociedade civil.

No Brasil, é a partir da difusão ideopolítica desse processo de dominação neoliberal que se instaurou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995. Elaborado no âmbito do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Aparelho do Estado (MARE) sob a gestão do ministro Bresser Pereira, o referido Plano afirma que a crise do Estado advém do modelo de gestão. Assim:

É importante ressaltar que a redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90. No Brasil, essa questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional: tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. A Reforma do Estado não é, assim, um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado pela cidadania, que vê frustradas suas demandas e expectativas (Brasil, PDRAE, 1995. p.1).

Pode-se considerar que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado aborda o debate em torno da Reforma do Estado como central para a revitalização da economia nacional. Suas formulações político-ideológicas indicam que o enfrentamento de sua ineficiência era prioritário para as frações da burguesia brasileira associadas à internacionalização da economia.

No Plano de Reforma do Estado no Brasil (1995), as políticas sociais foram consideradas serviços não-exclusivos do Estado e, assim sendo redefinidas como de caráter público não-estatal ou privado. Peroni e Caetano (2012) destacam que as políticas sociais passavam a ser consideradas como não exclusivas do Estado e não cabiam mais ao seu núcleo estratégico. A proposta de descentralização na execução das políticas sociais para sociedade civil orientou a Reforma do Estado brasileiro por meio da privatização; da publicização (Público não estatal); e da terceirização.

Conforme Bresser-Pereira (1997), a terceirização é o processo de se transferirem para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio. A publicização consiste “na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta” (BRESSER -PEREIRA, 1997, p. 18). Sendo que a publicização significa “transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal” (BRESSER - PEREIRA, 1997, p. 19)

Assim foi feito com as escolas públicas por parte da União.

De acordo com o documento do MARE, isso será feito em parceria: transferir-se-á para o setor público não-estatal, por meio do programa de publicização, a “produção de serviços competitivos ou não exclusivos do Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre

Estado e Sociedade para seu financiamento e controle” (BRASIL, PDRAE, 1995, p.12). No caso da privatização, o autor destaca que “é um processo de transformar uma empresa estatal em privada”, voltado a produção de bens e serviços para o mercado.

Santos destaca que:

As reformas propostas e quase todas já implementadas até agora no Brasil, encaminham na direção do encolhimento do Estado em sua função social, em favor da empresa privada, ou seja, é o Estado mínimo para atender os direitos de cidadania e máximo para apoiar e/ou beneficiar o capital (SANTOS, 2004, p. 102).

Propõe-se uma ampla reformulação do aparelho estatal que objetiva, segundo o Plano, “tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania” (PDRAE, 1995, p. 12). Nesse sentido, pretende-se implantar um modelo de administração pública “gerencial”, no qual são fundamentais a descentralização, a avaliação de resultados e a redução de hierarquias em todas as esferas de atuação do Estado. A proposta de reformulação tem influência da teoria neoliberal e da chamada “terceira via”.

Segundo Garcia e Adrião (2006), a proposta de reformulação do aparelho estatal e a escolha pela administração gerencial marcaram, decisivamente, as políticas educacionais. Para as autoras, as reformas neoliberais e gerenciais da década de 1990 delegaram às próprias escolas, municípios e estados a solução dos problemas de gestão do sistema de ensino.

Nesse sentido, o Estado repassa as políticas sociais para o público não-estatal (entidades sem fins lucrativos) sob o argumento da descentralização, do empreendedorismo e do voluntariado da sociedade civil na gestão pública. Com o advento da Reforma do Estado, houve uma interferência direta dos organismos internacionais nas políticas educacionais brasileiras, sobretudo com base na atuação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e do Banco Mundial (BM) (PERONI, 2003).

No campo educacional, as reformas nos países latino-americanos ocorreram “sobre forte impacto de diagnósticos, relatórios e receituários” (SOUZA; FARIA, 2004, p. 566) dos organismos internacionais (BID, BIRD, UNESCO, OCDE, UNICEF, PNUD, entre outros), servindo de referência para a implementação das propostas neoliberais, como no caso do Brasil, sob o argumento do gerencialismo, da focalização dos recursos e da autonomia das escolas, com a participação da sociedade civil.

Mesmo antes da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado, já se pode constatar a implantação das propostas neoliberais na educação. Segundo Yanaguita (2011), o Governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) buscou constituir uma agenda neoliberal para a educação brasileira a partir dos seguintes documentos: Programa Nacional de Alfabetização e

Cidadania – PNAC (1990), Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de educação (1991- 1995) e Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional (1991). Nesses documentos, as ideias de equidade, de eficiência, de qualidade e de competitividade indicam as exigências de adequação da educação brasileira ao contexto de reestruturação produtiva e mundialização do capital de acordo com os princípios difundidos pela Teoria do Capital Humano (THC)⁵.

Ampliação produtiva, capacidade de competitividade e aquisição de competências tornavam-se os indicadores educacionais por excelência para o bloco no poder que se constituía com o Governo Collor de Melo (1990-1992). Pautada nesses alicerces, a burguesia brasileira associada de maneira dependente ao capital internacional vislumbrava o enfrentamento dos desafios extraordinários da educação, como possibilidade de preservar o crescimento econômico, o fortalecimento dos mercados financeiros globais e os avanços tecnológicos do sistema de produção. Emergiu novamente a preocupação com o desenvolvimento humano, vinculando educação à teoria do capital humano (TCH) e dando ênfase à melhoria da qualidade de vida, que tem como um de seus suportes a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, visando: a redução da pobreza; o aumento da produtividade dos trabalhadores; a redução da fecundidade; a melhoria da saúde, além de dotar as pessoas de atitudes necessárias para participar plenamente da economia e da sociedade.

Portanto, investir na educação básica contribuiria para formar trabalhadores mais competitivos, capazes de adquirir novos conhecimentos de forma mais rápida, atendendo, assim, a nova demanda da mundialização do capital. Essas proposições também foram explicitadas por John Williamson (1990) sobre o Consenso de Washington, em novembro de 1989, reunindo, nos EUA, técnicos do BM, do FMI e do BIRD, com o objetivo de discutir as reformas econômicas e educacionais que deveriam ser adotadas pelos países em desenvolvimento.

⁵ Segundo Lombardi, Saviani e Nascimento (2006), a TCH está “ligada ao surgimento da teoria Economia da Educação, nos Estados Unidos, em meados dos anos 1950. Theodore W. Schultz, professor do departamento de economia da Universidade de Chicago à época, é considerado o principal formulador dessa disciplina e da ideia de capital humano. Esta disciplina específica surgiu da preocupação em explicar os ganhos de produtividade gerados pelo “fator humano” na produção. A conclusão de tais esforços redundou na concepção de que o trabalho humano, quando qualificado por meio da educação, era um dos mais importantes meios para a ampliação da produtividade econômica, e, portanto, das taxas de lucro do capital. Aplicada ao campo educacional, a ideia de capital humano gerou toda uma concepção tecnicista sobre o ensino e sobre a organização da educação, o que acabou por mistificar seus reais objetivos”. Disseminou a “ideia de que a educação é o pressuposto do desenvolvimento econômico, bem como do desenvolvimento do indivíduo, que, ao educar-se, estaria “valorizando” a si próprio, na mesma lógica em que se valoriza o capital. O capital humano, portanto, deslocou para o âmbito individual os problemas da inserção social, do emprego e do desempenho profissional e fez da educação um “valor econômico”, numa equação perversa que equipara capital e trabalho como se fossem ambos igualmente meros “fatores de produção” (das teorias econômicas neoclássicas) ”.

Pode-se considerar, com base em Frigotto e Ciavatta (2003, p.97) que, com o bloco no poder instaurado com o Governo Fernando Collor de Melo inaugurou-se “um grande projeto de educação em nível mundial, para a década que se iniciava, financiada pelas agências UNESCO, UNICEF PNUD e Banco Mundial”. A partir do governo Collor, o foco na aprendizagem se relaciona com a perspectiva da burguesia brasileira de empreender um processo de educação escolar que estivesse condicionado às exigências de inserção da economia no contexto da reestruturação produtiva e da mundialização do capital.

A partir das análises de Yanaguita (2011), pode-se considerar que, com o bloco no poder instaurado com a eleição de Collor de Mello (1990-1992), a perspectiva da política educacional brasileira orienta-se pelos parâmetros neoliberais de constituição de uma grande concentração nacional. Sua orientação consiste em envolver órgãos governamentais em parceria com a sociedade civil, especialmente os grupos empresariais, em torno da necessidade de superação de problemas como o analfabetismo. Cabe lembrar que o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC) pretendia reduzir em 70% o número de analfabetos no país no período de 5 anos, ou seja, este Programa atendia aos interesses das condições das agências multilaterais.

O eixo público-privado das parcerias norteou todos os programas destacados, valorizando a atuação empresarial como condição essencial para a inserção brasileira na reestruturação produtiva, na concorrência intercapitalista, na mundialização do capital. Nos documentos “Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de educação (1991-1995)” e “Brasil: um projeto de Reconstrução Nacional”, valoriza-se o compartilhamento de responsabilidades entre governo, sociedade civil e grupos privados, “reforçando a ideia de que essa articulação com o setor empresarial traria benefícios à nação brasileira, logrando, certamente, êxito na infraestrutura econômica tecnológica e educacional” (YANAGUITA, 2011, p. 4).

A valorização da articulação com os grupos empresariais por meio de parcerias privatizantes permitia, ao mesmo tempo, que o Estado reduzisse, a partir desse período, os investimentos na educação. Yanaguita (2011) destaca que, apesar da utilização da imprensa para difundir a aplicação de recursos na educação, houve redução do orçamento do Ministério da Educação (MEC) no período Collor de Mello.

Com a renúncia de Collor⁶, assume o Governo Itamar Franco (1992-1994), que passou a priorizar a política de estabilização econômica e controle inflacionário, acordada com o Banco

⁶ Em 29 de setembro de 1992, o congresso decidiu pela abertura do processo de *impeachment* do presidente Collor, denunciado por corrupção e esquemas ilegais do governo e, para evitá-lo, o presidente renunciou, em 30 de dezembro do mesmo ano, antes de concluir o processo.

Mundial. Nessa perspectiva, houve a criação do Plano Real, pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (1993-1994), cujo mote central era consolidar a política econômica neoliberal por meio de ajustes que acentuavam a contenção nos investimentos públicos.

A consolidação da política econômica neoliberal restringiu os investimentos públicos em educação na medida em que deslocou as referências em torno da universalização do direito para o âmbito do atendimento de demandas específicas, priorizadas diante das necessidades de adequação aos ditames da reestruturação produtiva e da mundialização do capital. Adequar a educação a esses ditames significava focalizar nos processos de aprendizagem que, especialmente para determinados grupos empresariais, eram apontados como os responsáveis por minimizar os níveis de produtividade e competitividade da economia brasileira frente à reestruturação produtiva e a mundialização do capital.

No Governo Itamar Franco (1992-1994), inicia-se o processo de focalização das políticas educacionais no âmbito do ensino fundamental. Pretendia-se combater os altos índices de analfabetismo e as dificuldades de escolarização, identificados pelos ideólogos do neoliberalismo como problemas que impediam a progressiva adequação da economia brasileira ao contexto internacional.

Em 1993, foi lançado o Plano Decenal de Educação para Todos- PDET. Esse plano priorizava as políticas educacionais voltadas para a Educação Básica, com ênfase no Ensino Fundamental. Atuava em consonância com os princípios e estratégias da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em 1990, em Jomtien, na Tailândia, que foi promovida pela UNESCO, pelo UNICEF, PNUD, e pelo BIRD. Também em 1993, o Ministério da Educação (MEC) participou da conferência de Nova Délhi, sendo retomado o debate sobre Educação para Todos, na qual foi lançada a “Declaração de Nova Délhi sobre Educação para Todos”, pelos países Indonésia, China, Bangladesh, Brasil, Egito, México, Nigéria, Paquistão e Índia, em 16 de dezembro de 1993.

A proposta do Plano Decenal de Educação para Todos - PDET (1993) foi apresentada como um “Acordo Nacional”, assinado por inúmeras entidades do poder público, bem como da sociedade civil. Nesse sentido, pode-se observar a proposta do governo em dialogar com a sociedade civil, com o então projeto de reforma pactuada com os organismos internacionais em Nova Delhi.

A dualidade de ações caracterizava o Governo do presidente Itamar Franco, pois:

Oriundo de uma escola política com um passado pontilhado por traços reformistas e nacionalistas” viu-se em choque com a ideia de que a “sua aceitação e assimilação pelos interesses da ordem só seria possível se abraçasse o ‘projeto de modernização’ da fase Collor (ANTUNES, 2004, p.21).

De acordo com Saviani, o “mencionado plano foi formulado mais em conformidade com o objetivo pragmático de atender a condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação, em especial aquele de algum modo ligado ao Banco Mundial” (SAVIANI, 1999, p. 129). Assim, a estratégia adotada era focalização das políticas educacionais, passando a escola a ser foco da melhoria da aprendizagem.

A estratégia da focalização das políticas educacionais promovidas pelos ajustes neoliberais se consolidou com a ascensão do Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), principalmente no seu primeiro mandato (1995-1998). Como já mencionado, o Plano Diretor da Reforma do Estado, instituído pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), estabeleceu o gerencialismo na Administração Pública brasileira, objetivando uma gestão por resultados, flexibilização da burocracia, utilização de novas alternativas para prestação de serviços públicos, como a terceirização, a concessão, a privatização e a maior participação da sociedade civil, destacado por Bresser-Pereira (1996). Segundo Couto e Abrucio (2003), o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso foi marcado por duas agendas principais: a estabilização monetária e as reformas constitucionais.

O estabelecimento do gerencialismo potencializou as diretrizes que passavam a orientar as políticas educacionais, considerando a focalização dos recursos financeiros como imprescindível, na gestão dos sistemas de ensino e das unidades escolares. Corroborando com a perspectiva neoliberal de que as soluções educacionais giram em torno de uma distribuição mais transparente, eficiente e prioritária do financiamento, o bloco no poder constituído no Governo Fernando Henrique Cardoso adotou “como pressuposto básico o postulado de que os recursos existentes para a educação no Brasil são suficientes, cabendo apenas otimizar a sua utilização, por meio de uma maior focagem nos investimentos e uma maior ‘participação’ da sociedade” (PINTO, 2002, p. 125).

A característica focalizada do financiamento da educação brasileira reforçou a perspectiva de otimização de recursos, de promover mais atividades com menos dispêndios, de solucionar um problema pontual em detrimento de garantir o direito de todos ao saber, à cultura e à ciência. Nesse sentido, tende a atribuir recursos junto ao sistema e, especificamente às escolas, de acordo com padrões, critérios e a lógica empresarial da produtividade, da eficiência e da eficácia.

Segundo a proposta neoliberal implantada pelo Estado brasileiro, a focalização do financiamento da educação pressionava o Sistema Educacional e as unidades escolares a cumprir os seguintes requisitos: adequação aos novos tempos, introdução de novos métodos oriundos da empresa privada, renovação e inovação do trabalho docente, crítica às organizações

de classe (sindicatos e associações). Nesse contexto, o PDDE passou a ser uma política de financiamento da administração escolar focalizada, numa proposta de Estado gerencialista, como será abordado a seguir sobre as características do Programa.

2.2 A CRIAÇÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NAS ESCOLAS: DESCENTRALIZAÇÃO PRIVATIZANTE E FOCALIZAÇÃO DE RECURSOS

Em 1995, a criação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), depois chamado de PDDE, atendeu efetivamente ao propósito da descentralização privatizante e da focalização de recursos em sua fundamentação político-ideológica. A Resolução FNDE/CD nº12, de 10 de maio de 1995 do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (1995), que deu origem ao PMDE, propôs melhorar a aprendizagem, diminuir a repetência, levar a efeito a universalização do ensino fundamental e todas as ações orientadas à descentralização crescente, com o objetivo de contribuir para o fortalecimento da gestão, alicerçada no princípio pedagógico da maior autonomia administrativa da escola. Esta Resolução afirma que:

Considera-se que a melhor política para o uso eficiente dos recursos em benefício 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 (FNDE, Resolução nº12/95, p. 1).

O PDDE cumpre uma parte do financiamento da União de prestar assistência financeira supletiva aos sistemas estaduais e municipais de ensino, conforme preceitua o § 1º do art. 211 da Constituição de 1988, para que os referidos objetivos sejam atingidos com a melhoria da qualidade da aprendizagem no ensino fundamental. Destaca, ainda, a orientação ao MEC, no sentido de diminuir as desigualdades regionais e locais, priorizando o atendimento da população mais pobre. Posteriormente, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) teve sua denominação alterada para: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), sendo institucionalizado como Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998.

O PDDE integra o conjunto de medidas que caracterizaram os esforços direcionados à Reforma do Estado brasileiro. Neste sentido, Adrião e Peroni (2007) explicitam sua caracterização como proposta de política de redimensionamento do papel do Estado como

alternativa a uma crise, atribuída pelos reformadores a um modelo de administração pautado na forte intervenção estatal, sobretudo no campo das políticas sociais.

Para Adrião e Peroni (2007), a análise do PDDE evidencia que sua implementação tem resultado no desrespeito ao pacto federativo, na medida em que o Programa atropela os sistemas de ensino ao redefinir novos formatos de gestão para as escolas públicas por meio do “estabelecimento de relações diretas entre as escolas beneficiadas e o FNDE, sem a intervenção de instâncias governamentais locais na definição e execução dos gastos” (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 264). Na análise do estudo destas autoras, evidencia-se que o PDDE incentiva e legitima a prática do financiamento privado na escola pública, pois os recursos ficam sob a responsabilidade de uma organização de natureza privada, pois é necessário criar uma ONG⁷ para gerir os recursos na escola. Este é um dos fatores que contribui para implementar a lógica da privatização da gestão de recursos nas escolas a partir de um processo de publicização⁸.

As autoras relatam que o Programa tem induzido os sistemas de ensino públicos a atuarem na mesma direção do setor privado, privilegiando a dimensão técnico-operacional e, em segundo plano, a dimensão política dos processos de gestão participativa com a comunidade escolar. Assim sendo, “declaradamente, o Programa opta pela criação de UEx de natureza privada como mecanismo para assegurar maior flexibilidade na gestão dos recursos repassados e ampliar a participação da comunidade escolar nessa mesma gestão” (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 258). O enfoque nos aspectos procedimentais é reforçado pela preocupação das UEx’s com a correta prestação de contas junto ao Tribunal de Contas da União – TCU (TCU, 1997). Peroni afirma que este modelo é “[...] o embrião de formação de Organizações Sociais na escola [...]” (PERONI, 2006, p. 289).

No entanto, a agenda neoliberal implementada não trouxe a eficiência e a eficácia propostas. Em relação à ampliação de matrículas, Preti (2006, p.35) destaca que:

O aumento do número de vagas na oferta da educação básica não acompanhou a qualidade nos serviços da educação. O Saeb apontou, entre 1995 e 2001, queda nos níveis de aprendizado, no desempenho dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática, com disparidades entre regiões e estados e também entre alunos de origens sociais diferentes. Houve ligeira melhoria em 2003. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), calculado com base nos resultados do Censo Escolar, do Saeb e da Prova Brasil (2005) e divulgado em 2007, também não aponta melhoria na qualidade da educação oferecida às camadas populares, sobretudo nas regiões mais pobres do país.

⁷ Denominada pelo FNDE de UEx, ou também de caixa escolar nas escolas, entidade não-estatal, mas sua denominação jurídica é de direito privado, caracterizada por ser organização não governamental.

⁸ “Transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, pública, não-estatal” (BRESSER PEREIRA, 1997, p.8)

Embora houvesse um aumento das matrículas com a descentralização implementada, estes dados demonstram uma contradição, pois pouco se alterou o problema da aprendizagem após a implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Segundo os estudos de Adrião e Peroni (2007), a escola se viu abandonada, tendo que fazer mais atribuições, com o aumento das matrículas, e o Estado se eximiu da garantia do direito à educação, ao mesmo tempo em que responsabilizou a sociedade civil pela melhoria do processo de gestão.

Montaño (2002) observa que a execução de políticas sociais, em parceria com as organizações não governamentais, acontece com três movimentos: primeiro, ocorre a transferência da responsabilidade da questão social do Estado para o indivíduo, que a resolverá através da autoajuda, ajuda mútua ou, ainda, adquirindo serviços como mercadorias; segundo, as políticas sociais passam a ser focalizadas, perdendo, assim, seu princípio universalista; terceiro, com a descentralização administrativa, as políticas tornam-se ainda mais precarizadas, entre outros problemas, porque são transferidas as competências sem os recursos correspondentes e necessários para executá-las.

Em sua pesquisa, Pimenta (2015) afirma que não há uma relação direta dos recursos do PDDE, e nem de sua parcela adicional ao êxito do desempenho superior dos alunos das escolas pesquisadas, em relação às metas do IDEB. Em muitos estados, ocorre uma elevada taxa de inadimplência com o PDDE, como no caso do Estado do Maranhão (2017), onde 75,76% das UExs da rede estadual estão inadimplentes com o programa, conforme destacado pela secretária de Estado de Educação do Maranhão⁹. Ramos (2014) observa que, após a descentralização das escolas, os gestores escolares receberam mais responsabilidades e tarefas, dentre as mais difíceis, a gestão financeira, ainda mais que esta também ficou sob a atribuição das organizações não governamentais, nas quais tem de lidar com um enorme ambiente institucional, levando à inadimplência e ao fato de não poder receber o apoio necessário para melhoria do ensino.

Segundo Dourado (2007), os programas federais de educação básica, atravessados por concepções distintas e até antagônicas, realçam o cenário contraditório das ações governamentais. O autor destaca que há necessidade de maior organicidade entre as políticas, ações e programas, como no caso do PDDE, em que as escolas acabam por não ter acesso ao financiamento.

⁹ Maranhão (2017). Disponível em: <<http://www.educacao.ma.gov.br/com-capacitacao-de-gestores-escolares-governo-esta-reduzindo-a-inadimplencia-com-o-caixa-escolar/>>. Acesso em: 14/09/2020.

Neste sentido, as contradições presentes na educação pública brasileira, a partir dos anos 1990, se pautaram em políticas neoliberais que norteiam a agenda para a privatização da educação. Como expressa Peroni:

Vivemos a contradição de que, ao mesmo tempo em que a privatização do público é cada vez maior, também, em um processo de correlação de forças, estamos avançando lentamente em alguns direitos materializados em políticas educacionais. Trata-se de direitos que foram reivindicados no processo de democratização, nos anos 1980, e materializados em parte na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996, como a gestão democrática da educação, a educação básica entendida como educação infantil, fundamental e média, a gratuidade da educação pública, entre outros. Assim, ao mesmo tempo em que ocorrem algumas conquistas sociais para a democratização da educação, em um processo de correlação de forças, verifica-se a organização de setores vinculados ao mercado, influenciando as políticas educativas das mais diversas formas. Nossas pesquisas demonstram que, no Brasil, o processo de privatização do público ocorre tanto através da direção como da execução, ou de ambas (PERONI, 2016, p. 12).

O bloco no poder do governo Fernando Henrique Cardoso propõe a municipalização das políticas sociais no exato momento em que os municípios têm, como principal problema, que saldar as dívidas para com a União e, assim, não têm como investirem em políticas sociais. Isso nos leva a crer que a proposta de descentralização, apresentada pela União, consiste, em todos os sentidos, em um repasse, para a sociedade, das políticas sociais.

Desse modo, observa-se que as propostas de descentralização da educação básica para a escola junto aos municípios e estados apresenta-se incompleta e necessita ser estudada quanto às especificidades regionais. Nesse sentido, as reformas educacionais do governo FHC são descentralizadoras, controladoras, privatizantes e gerencialistas, mediante a transferência a outros setores/instituições/sociedade civil da responsabilidade da prestação dos serviços sociais. A escola passou a ser o núcleo da gestão, mediante o financiamento suplementar da União pelo PDDE, através do FNDE. O PDDE integra o conjunto de medidas que caracterizaram os esforços direcionados à Reforma do Estado brasileiro iniciada em 1995, com o presidente Fernando Henrique Cardoso.

Segundo Peroni (2007), a estratégia de racionalização imposta pela Reforma do Estado proposta por FHC nas políticas sociais para fazer frente à crise do capital teve impacto para o crescimento de uma crise fiscal sem medidas, entre os estados e municípios. Ao contrário da apregoada descentralização das políticas sociais, a União contribuiu para centralizar os recursos, editou uma série de medidas que prejudicou a arrecadação de estados e municípios, como a Lei Kandir¹⁰; que serviria de “oxigenação” do Plano Real, na época.

¹⁰ Esta lei isentou o pagamento de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados ou serviços.

A diminuição dos recursos e o aumento de responsabilidades, via descentralização, distanciaram-se do objetivo de superação das desigualdades regionais. Pode-se considerar que aprofundaram as desigualdades, haja vista que a municipalização do ensino fundamental repassou para a sociedade as responsabilidades educacionais na escola, como ocorre com a criação do PDDE.

O Governo FHC consolida os preceitos da agenda neoliberal no que se refere ao financiamento da educação pública brasileira. Quando o Plano Nacional de Educação (PNE) é aprovado pela Lei nº 10.172/2001, a perspectiva do bloco no poder de reforço a dita desburocratização e descentralização da gestão estavam em pleno curso político, potencializadas por ações como o PDDE. A lógica do repasse direto de recursos para as unidades desenvolverem o essencial de sua proposta pedagógica e suprir os seus desafios do cotidiano permitiu a formulação de um consenso de que a alternativa para a isenção do compromisso estatal com a educação se constituía na captação de recursos por meio de mecanismos privatizantes.

O veto do Governo FHC aos dispositivos que previam a ampliação de recursos no Plano Nacional de Educação (PNE) expressa à posição de negação às reivindicações populares de universalização do direito à educação pública, pois o desenho da política de financiamento já estava posto pelo PDDE e pelo FUNDEF. Nesse sentido, confrontava-se à forte mobilização social, sindical e acadêmica, que construiu uma proposta na direção de um projeto democrático-popular denominado Plano Nacional de Educação da sociedade brasileira. Ao mesmo tempo em que rejeitava os movimentos e reivindicações em favor da ampliação do financiamento da educação pública, o bloco no poder do Governo FHC atuava capilarmente no âmbito da gestão dos sistemas de ensino e unidades escolares, de modo a estabelecer a concentração de poder na distribuição de recursos com a descentralização que impingia à privatização do ensino.

A característica focalizada do financiamento da educação brasileira reforça a perspectiva de otimização de recursos, de promover mais atividades com menos dispêndios, de solucionar um problema pontual em detrimento de garantir o direito de todas e todos ao saber, à cultura e à ciência. Nessa perspectiva, tende a atribuir recursos junto ao sistema e, especificamente às escolas, de acordo com padrões, critérios e a lógica empresarial da produtividade, da eficiência e da eficácia.

Em análise do período de 1988-2006, sobre o modelo de política de financiamento no Brasil, Cruz (2009, p.12) destaca os motivos que dificultam a realização plena do direito à educação:

1) os recursos são insuficientes; 2) a política macroeconômica tem influenciado diretamente a política educacional, de forma a minimizar os recursos destinados à educação; 3) persistem práticas como desvios de finalidades, sonegações e isenções, que fragilizam a oferta educacional pública; 4) a má administração dos recursos montantes destinados à educação ainda é uma realidade, problema acentuado pelo frágil controle social existente; 5) as políticas implementadas resultam em conflitos de responsabilidades, que favorecem a desresponsabilização por parte dos entes federados, especialmente da União, que não cumpre sua função supletiva e redistributiva em relação aos estados e municípios, como previsto constitucionalmente (CRUZ, 2009, p.12).

O bloco no poder do governo Lula (2003-2010) manteve os compromissos da política econômica pautada no controle cambial, inflacionário e da dívida pública. Em outros termos, preservou as orientações econômicas neoliberais, que tinham como consequência perpetuar as políticas de ajuste estrutural referenciadas na focalização dos investimentos, no reforço às parcerias privatizantes e no controle de resultados. Isto pode ser confirmado pelas análises de Teixeira e Pinto (2012, p.921-922), considerando que “as linhas mestras do regime de política macroeconômica do governo FHC (sistemas de metas de inflação, superávits primários e câmbio flutuante) foram mantidas pelo governo Lula”.

Como salientam os autores assinalados, sua perspectiva ideopolítica de articulação do crescimento econômico com desenvolvimento social possibilitou uma priorização de recursos na área social, um estímulo às políticas compensatórias e um incremento da assistência no sentido do alívio à pobreza. Pode-se destacar que essa priorização, esse estímulo e esse crescimento delinearão políticas orientadas para atender a todos os níveis da educação, com programas criados, reformulados e ampliados, implantando-se o Prova Brasil, o IDEB e o Fundeb. Em que pesem as mudanças na condução política, cabe ressaltar que as perspectivas para o financiamento da educação mantiveram-se alinhadas à configuração constituída durante o Governo FHC.

Frigotto (2005) analisou os vinte primeiros meses do governo Lula da Silva, observando que este não propunha o “desenvolvimento econômico nacional e popular”. Segundo o autor, esse período serviu somente para perfazer “desapontamento e perplexidade”. Nesse período do governo Lula, Frigotto percebeu que a direção era outra. Via-se claramente a forma com que os projetos liberais conservadores e do “nacionalismo conservador” estavam “impregnados no aparelho do Estado e na sociedade civil (...)” (FRIGOTTO, 2005, p. 4).

Nesse sentido, Davies (2004) critica ações realizadas pelo governo do PT, dentre as quais: continuação da redução dos recursos vinculados à educação através da prorrogação da Desvinculação da Receita da União (DRU), a proposta de emenda constitucional de fim da gratuidade do ensino superior público e proposta do ex-ministro da Educação Tarso Genro, de

oferecer renúncia fiscal a faculdades privadas em troca de concessão de até 25% das vagas, que o Governo Federal destinaria a estudantes carentes.

Davies (2004) ainda destaca que o FUNDEF nos governos FHC e Lula se assemelharam ao fazerem uma complementação federal irrisória. Ampliam-se as políticas de descentralização para a escola, que também agora atendem ao ensino médio com o PDDE. Segundo Peroni (2006), o Governo Lula não revogou o Plano Diretor da Reforma do Estado e manteve as estratégias de público não estatal, quanto do “quase mercado”.

Em termos de financiamento da educação pública, o Governo Lula redefiniu a política do FUNDEF. Em 2007, passou a vigorar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que substituiu ao FUNDEF. Sua principal característica era de deslocar o foco exclusivo no ensino fundamental.

Segundo Davies (2016, p 44),

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Escola Básica e Valorização dos Profissionais de Educação – FUNDEB – foi aprovado em dezembro de 2006, antes mesmo do lançamento oficial do PDE. O Fundo amplia a sua abrangência para toda a educação básica, aumentando a participação de estados e municípios de 15 para 20% do montante de 25% da arrecadação, que segundo a constituição devem ser destinados à educação. O restante é complementando pelo Governo Federal.

Ressalta-se que estas mudanças atenderam de forma parcial, respectivamente, ao movimento em prol de creches e pré-escolas, ao movimento sindical docente e aos setores (oposição) que temiam que o FUNDEB pudesse redundar em retrocesso no financiamento do ensino fundamental. O FUNDEB manteve o arranjo inicial do FUNDEF, prevendo ainda níveis crescentes de transferências da União para os fundos estaduais ao longo dos anos, sem alteração dos níveis gerais de recursos para a educação.

Assim, explica Davies (2016, p. 43):

FUNDEB, por sua vez, iniciativa do PT e implantado em 2007 para vigorar até o final de 2020, é semelhante ao FUNDEF, pois consiste apenas numa redistribuição de 20% de alguns impostos entre o governo estadual e as prefeituras de acordo com o número e o valor atribuído às matrículas municipais na educação infantil e no ensino fundamental e estaduais no ensino fundamental e no ensino médio. Outra semelhança é os dois governos priorizarem fundos para o financiamento da educação básica, com poucos recursos novos (a complementação federal) para o sistema educacional como um todo, se bem que no FUNDEB a complementação seja bem maior do que no FUNDEF.

Por fim, Davies (2016, p 44) complementa:

Os dois fundos são mais uma comprovação da fragilidade do suposto pacto federativo (que é apenas formal), pois a sua lógica de repartição entre o governo estadual e as prefeituras de uma parte dos impostos vinculados à educação provocou/provoca

diminuição da receita de governos estaduais e de milhares de prefeituras, embora seja verdade que milhares de prefeituras tenham ganho com o FUNDEF e ganhem com o FUNDEB. Apesar desta semelhança entre os dois fundos, o FUNDEB apresenta uma diferença significativa porque a EC Nº 53 (BRASIL, 2006), que o criou, prevê um piso salarial profissional nacional para o magistério da educação básica pública (não incluiu a privada), regulamentado pela Lei Nº 11.738 (BRASIL, 2008), um avanço relativo, pois a Constituição Federal (CF) de 1988 já contemplava tal piso, só que não dizia que seria nacional e nunca havia sido regulamentado. Um aspecto interessante desta lei é estipular complementação da União se Estados, DF e municípios demonstrarem não ter condições de pagar o piso com base nos recursos constitucionalmente vinculados à educação.

Saviani (2009) aponta que o FUNDEB não representou aumento nos recursos financeiros:

[...] o número de estudantes passou de 30 milhões para 47 milhões, portanto um aumento de 56,6 %. Em contrapartida, o montante de Fundo passou de 35,2 bilhões para 48 bilhões, o que significa um acréscimo de apenas 36,3% (SAVIANI, 2009. p. 38).

Frente às abordagens de Davies (2016) e Saviani (2009), pode-se considerar que as proposições dos Fundos ficam aquém das reais necessidades de universalização da educação pública brasileira. Apesar da ampliação de recursos com a implantação do FUNDEB, é preciso discutir o financiamento educacional brasileiro em relação à necessária elevação da qualidade de ensino. Nesse sentido, cabe considerar os desafios da diversidade sociocultural e educacional entre as distintas regiões brasileiras, para se potencializar a perspectiva da ampliação da qualidade de ensino.

Para Saviani (2009), o FUNDEB não resolve o problema do financiamento educacional brasileiro. Ainda que tivesse ocorrido uma ampliação do número de alunos atingidos, é preciso articular a expansão da escola na direção da universalização da educação pública.

No contexto do bloco no poder do Governo Lula, surgiu o organismo Todos pela Educação (TPE), com propostas e enunciados para reorientar a Educação Básica do País. Este organismo, criado em setembro de 2006, congrega a sociedade civil organizada por diferentes setores da sociedade, como gestores públicos, educadores, pais, alunos, pesquisadores, profissionais de imprensa, empresários, instituições não governamentais. Tem como objetivo contribuir para que o Brasil garanta a todas as crianças e jovens o direito à Educação Básica de qualidade até 2022.

De acordo com Peroni e Caetano (2015, p.339), este movimento de crise do capital influencia o Governo Federal, tanto na agenda educacional quanto na venda de produtos educativos. Esta entidade promoveu debates em torno da Emenda Constitucional nº 59, de dezembro de 2009, tornando a educação básica obrigatória, da educação infantil ao ensino médio. Assim sendo, o PDDE passa a atender, além das escolas de ensino fundamental e

educação, educação especial, financia também as escolas de educação infantil e ensino médio no contexto de expansão do atendimento do programa.

Desde o início dos anos de 1990, os empresários brasileiros organizaram fóruns e documentos onde assinalam interesse na constituição de uma agenda educacional voltada à “produção de uma nova sociabilidade mais adequada aos interesses privados do grande capital nacional e internacional” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 227).

Em 2011, Dilma Rousseff, primeira mulher a assumir a presidência do Brasil, deu início ao seu governo. Segundo Singer (2011), o Governo Dilma Rousseff manteve uma tendência de equilíbrio e de continuidade ao governo anterior, sem rupturas, com mudanças dentro da ordem. Prosseguiu com a forma de governo de Lula, investindo em políticas assistencialistas e em programas que visam à manutenção dos resultados obtidos desde 2003. Mas segundo Teixeira e Pinto (2012, p. 935)

As mudanças nas relações entre o sistema financeiro e o Estado brasileiro (política monetária menos ortodoxa com redução mais rápida da Selic, redução dos juros dos bancos públicos etc.) ficaram mais claras no governo Dilma e expressam a ruptura da hegemonia do segmento bancário-financeiro no bloco no poder. Isso não significa dizer que o segmento irá deixar de obter elevadas taxas de lucro, mas que (i) ele já não tem a capacidade alcançar seus objetivos por cima dos outros interesses dos demais segmentos do bloco no poder e fora dele e que (ii) tem menor influência na condução do padrão de acumulação brasileiro.

Para Gentil e Hermann (2017, p. 18):

A política fiscal do 1º Governo Dilma Rousseff foi apenas aparentemente expansionista, colaborando para a geração de taxas de crescimento do PIB muito menores que as do período 2004-2010. Não se trata, assim, de baixa eficácia da política anticíclica, mas sim de inadequação da política fiscal, frente ao cenário de incerteza do período 2011-14, que exigia uma postura menos conservadora do governo, não apenas na área fiscal, mas na política macroeconômica em geral.

Observou-se que o primeiro governo Dilma já estava marcado por incertezas, desde a ruptura com o bloco hegemônico do segmento bancário-financeiro tendo que adotar uma postura de cortes, seja na área fiscal, quanto macroeconômica, e que afetaram diretamente a educação pública.

No governo de Dilma Rousseff, foi aprovada a Lei nº 12.858/13, que destinou 75% dos royalties do petróleo para a educação e 25% para a saúde. Além disso, a referida lei vincula a aplicação de 50% dos recursos do Fundo Social (criado com as novas regras de exploração do pré-sal) até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 2014, na qual se estabeleceu chegar a 10% do PIB em investimentos em educação, prevista no Plano Nacional de Educação (PNE).

No governo da Dilma, pode-se destacar a aprovação do segundo Plano Nacional de Educação, a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que especifica que, até 2024, os recursos financeiros aplicados em educação devem atingir o patamar equivalente a 10% do PIB. Amaral (2014) ressalta a necessidade de se definir fontes de financiamento para atingir metas previstas para ampliar o acesso e qualidade na educação.

Com relação ao desenho da política de financiamento da educação básica, observa-se que esta persiste na descentralização, e sendo ampliada com diversas ações agregadas, sendo este período em que o PDDE teve mais recursos. Entre 2010 a 2013, o PDDE se destaca como o quarto maior programa voltado à educação básica. No último ano do período assinalado, o PDDE atingiu o maior volume de recursos.

Já no segundo mandato, o governo Dilma Rousseff lançou o “Pátria Educadora”, que se tornaria sua principal referência de condução da política educacional. Para Gadotti (2015), o projeto “Brasil, Pátria Educadora” mantinha a perspectiva de melhoria da qualidade de ensino, com ênfase numa educação cidadã como base da nacionalidade. Segundo o autor, o problema central desta proposta de “Pátria Educadora” é a sua concepção, o seu “ponto de partida”: a “lógica da eficiência empresarial” (preocupação com a “baixa produtividade do trabalho”), a meritocracia empresarial e não cidadania ativa. No entanto, este mandato foi interrompido pelo *impeachment*, em 31 de agosto de 2016, pelo Congresso Nacional.

Para Davies (2013), a descoberta do pré-sal permitiu que se reforçasse o discurso salvacionista da educação. Ao mesmo tempo, não se precisava “saber o que tal lei traria de recursos novos para a educação a curto, médio e longo prazo, pois isso dependeria de fatores como o preço e volume do petróleo extraído de áreas declaradas comerciais depois de 3/12/2012” (DAVIES, 2013, p.3).

No entanto, a meta do PNE de investir em uma educação pública, gratuita e de qualidade ainda não aconteceu, segundo os dados do relatório de gestão do FNDE de 2015. Neste ano, os cortes no Ministério da Educação evidenciavam as iniciativas governamentais em torno da agenda neoliberal do ajuste fiscal, representando 31% do valor total do orçamento, equivalente a perda de cerca de R\$10,5 bilhões anuais, em comparação ao orçamento de 2014.

Foram feitos cortes em programas, pagamentos atrasados e trocas de ministros que marcaram o primeiro ano do governo Dilma Rousseff. Programas educacionais sofreram com a escassez de recursos, como o “Mais Educação”, voltado à escolas de tempo integral. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) teve atrasos na liberação de recursos, assim como bolsas de programas de iniciação à docência e de alfabetização. O corte na verba de custeio provocou reflexos nas universidades federais, que passaram por dificuldades, adiamentos de

turmas do Pronatec e redução, em 57%, dos contratos do FIES de 2015. Desde então, o PDDE vem sofrendo cortes e atrasos, resultado da crise política e financeira em que passa o País.

2.2.1 Histórico da proposta do PDDE

Uma análise é feita, a partir desta seção, da concepção educacional vigente no PDDE ao longo de mais de duas décadas de existência, sendo o primeiro programa federal de financiamento direto da escola, voltado à descentralização de recursos, com a responsabilização dos pais e professores pela administração escolar descentralizada.

A hegemonia neoliberal marcou a concepção de financiamento presente no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Como primeiro programa de transferência de recursos financeiros da União para escolas públicas, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) consolidou-se como mecanismo de promoção do financiamento descentralizado do sistema de ensino brasileiro, sob discurso de que proporcionaria melhores condições de investimento na qualidade educacional preconizada pela Constituição de 1988.

Em duas décadas de existência, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) contribuiu para que a Reforma do Estado, de caráter neoliberal e gerencialista, definisse a autonomia da escola pela perspectiva da flexibilização da gestão e do controle dos resultados da escola com fins privatizantes como analisado nos estudos de Gonçalves, Luz e Cruz (2004), Adrião (2014), Peroni (2013) e Garcia e Adrião (2006). No entanto, a educação sendo um direito fundamental à cidadania não pode ser tratada pelos reformadores como uma mercadoria, mas foi isto que ocorreu.

A política de financiamento educacional direto das escolas, na visão do Ministério da Educação (MEC, 2002, p. 23), é denominada como uma “modalidade radical de descentralização em programas educacionais como ocorre com o Programa Dinheiro Direto na Escola, implantado em 1995”. Este destaca que:

O dinheiro é enviado diretamente à conta bancária da Associação de Pais e Mestres (APM) de cada escola, sem burocracia e sem desvio de dinheiro. Acabou assim a história que o dinheiro da educação não chega na escola e com o clientelismo na distribuição das verbas do Ministério da Educação. O valor dos repasses varia de acordo com o número de alunos matriculados, elevando-se conforme o porte das escolas e o quadro socioeducacional de cada região (MEC, 2002, p. 23).

Os argumentos ideológicos, que se pautam na crítica à burocratização, também estão presentes no discurso do presidente FHC a seguir, destacando, inclusive, a necessidade de responsabilização da escola diante das propostas educacionais de seu governo:

[...] A política do Ministério em todos os níveis de ensino deverá primar pelo objetivo de valorizar a escola como unidade de decisão e de utilização de recursos, para que o controle exercido pelo Poder Público sobre a educação dependa cada vez menos da multiplicação de exigências burocráticas e, cada vez mais, da avaliação objetiva do desempenho das diferentes instâncias e unidades da Federação (CARDOSO, 1995, p.50).

Em termos educacionais, o Planejamento Político Estratégico do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), elaborado pelo MEC, estabelece como desafio a mobilização da sociedade para enfrentar as distorções do sistema educacional brasileiro, enfatizando em vários momentos a orientação gerencial, a descentralização administrativa e a focalização de recursos. No pronunciamento do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, a seguir, pode-se constatar a política de descentralização de recursos presente no Programa Dinheiro Direto na Escola, que se volta para a focalização do ensino fundamental:

A prioridade do Governo na área da Educação é o fortalecimento do ensino fundamental, através da valorização da escola, da ampliação da sua autonomia, da descentralização das ações e da redistribuição das responsabilidades entre as diferentes esferas de governo. Atuando no sentido de eliminar a intermediação e oferecer qualidade e equidade, o repasse de recursos diretamente às escolas configurou uma revolução nas práticas anteriormente adotadas, tendo sido beneficiados 25 milhões de alunos de 107 mil escolas em todos os municípios brasileiros (CARDOSO, 1996, p. 36).

Nota-se na citação acima, o caráter denominado ao PDDE de “revolucionário”, ao repassar recursos para as escolas nos municípios. No entanto, uma crítica ao papel estratégico reservado ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), como proposta de descentralização de recursos para a escola, é destacada na afirmação a seguir:

[...] a análise do PDDE demonstra que sua implementação tem resultado no desrespeito ao pacto federativo, na medida em que o Programa atropela os sistemas de ensino ao redefinir novos formatos de gestão para as escolas públicas, por meio do “estabelecimento de relações diretas entre as escolas beneficiadas e o FNDE, sem a intervenção de instâncias governamentais locais na definição e execução dos gastos (DOURADO, 2007, p. 934).

Além da descentralização, os argumentos utilizados para o fortalecimento do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) organizavam-se em torno da gestão democrática e de autonomia e participação da comunidade. Kalam (2011, p.87) explica que:

O PDDE estabelece as formas de utilização dos recursos: manutenção e conservação das escolas, aquisição de materiais para seu funcionamento, capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais, avaliação da aprendizagem, implementação do projeto político-pedagógico, aquisição de material didático/pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais diversas. Com isso, define o leque de opções para o uso dos recursos, não garantindo às escolas, a partir de suas necessidades e prioridades, a liberdade de decidir sobre os gastos.

Em publicação da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), o professor australiano Ibtisam Abu-Duhou destaca o protagonismo brasileiro no processo de reformas educacionais implantadas em todo o mundo. Em seu livro “Uma gestão mais autônoma nas escolas”, o professor da Universidade de Melbourne afirma que se:

[...] inaugura a série consagrada ao exame sobre as vantagens e desvantagens de uma grande tendência que se traduz no processo de descentralização da gestão da educação, no qual a introdução de redes autônomas de organização das escolas vem assumindo formas as mais diferenciadas e, por vezes, polêmicas. O Brasil é um dos países da América Latina que vem seguindo este grande movimento, o qual se estende, também, a outras regiões do mundo. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 1996, consagrou a gestão autônoma das escolas como um dos princípios mais relevantes de reestruturação do ensino público. A importância atribuída, na legislação, à autonomia de gestão administrativa, financeira e pedagógica, não somente dos sistemas como também dos estabelecimentos de ensino, foi promovida graças às discussões que vinham sendo empreendidas, desde o processo de redemocratização instaurado em 1985, no sentido da definição de regras claras nas relações entre as instâncias de poder de um país federativo como o Brasil. Com isso, o planejamento público foi adquirindo perspectivas de continuidade tanto na ação administrativa quanto na profissionalização da gestão. Um novo padrão de relacionamento entre a sociedade civil, as organizações não-governamentais, os municípios, os estados e o governo central foi-se definindo (ABU-DUHOU, 2002, p. 11-12).

A descentralização educacional é feita pela transferência de competências que, segundo Rondinelli e Cheema (1983), seriam a transferência de responsabilidade em matéria de planejamento, gestão, financiamento e destinação de recursos do poder central e de suas instâncias. Abu-Dohou (2002, p.29) identifica os seguintes mecanismos de transferência de atribuições com a implantação da lógica gerencial de gestão: “[...] a desconcentração que consiste em transferir certa parte da autoridade ou de responsabilidade administrativa às autoridades menos elevadas na hierarquia interna dos ministérios e serviços governamentais, [...]”

A concepção do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) pretendia, conforme o apregoado pelas formulações neoliberais, superar a burocracia mediante um processo de ampliação da democratização, em especial em termo da destinação transparente dos recursos. Entretanto, Abu-Dohou (2002) demonstra que a descentralização significava atribuir mais responsabilidades ao gestor na condução da autonomia financeira das escolas.

Na perspectiva dos ideólogos do gerencialismo educacional, a gestão autônoma ocorre quando há "uma transferência de competência notória e coerente do poder de decisão para âmbito da escola por meio da destinação de recursos" (CALDWELL; SPENKS, 1992, p. 4). Isso porque a Gestão Autônoma das Escolas – (GAE) para Hallinger, Murphy e Hausman (2012), passa pela responsabilização das pessoas mais próximas dos alunos em sala de aula (professores, pais de alunos e diretores), pela definição de atribuições ao conjunto dos atores

do sistema e pela transformação do processo de ensino-aprendizagem, realizando a descentralização da gestão e administração da escola.

Nesse sentido, a reforma educacional visa à mudança do equilíbrio de poder entre o sistema educativo, as autoridades locais e o Estado, alargando uma suposta base de tomada de decisões no seio da escola, ao mesmo tempo em que contribui para a suposta melhoria do rendimento escolar dos alunos. David (1990, p. 7) expõe o seguinte: “presume-se que a tomada de decisões caminha lado a lado da melhoria do rendimento escolar, mas nem sempre isso acontece”.

A concepção neoliberal teve papel preponderante na implantação do PDDE, pois prevaleceu a ideia de privatização pela responsabilização da comunidade escolar. Dourado (2007) considera que há um descompasso nos argumentos de que a política de financiamento consolidada pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) potencialize a autonomia da escola. Sua afirmação é a de que:

[...] no Brasil, houve a desconcentração de ações educacionais de forma muito mais efetiva do que a descentralização garantidora de autonomia aos entes federados. Ou seja, o que ocorre é a transferência de competências de um ente federado para outro, resultando na manutenção de ações pontuais e focalizadas de apoio técnico e financeiro, em detrimento de ampla política de planejamento, financiamento e gestão da educação básica (DOURADO, 2007, p. 936).

Houve uma transferência de responsabilidades que conferiu ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) uma característica privatizante. No estudo realizado acerca do programa, Moreira (2001) afirma que:

Os recursos públicos enviados às escolas por meio do PDDE não atingem seu fim compensatório, de redução das desigualdades locais e regionais, como define o MEC. Nas realidades investigadas, são as características socioeconômicas da comunidade na qual a escola está inserida e sua disposição em investir na educação que determinam a qualidade das condições físicas e materiais em que se desenvolve o processo educativo. O PDDE é utilizado como uma estratégia de descentralização/desconcentração das políticas de financiamento do ensino fundamental no País e traz mais alardes na mídia do que resultados efetivos na qualidade da educação (MOREIRA, 2001, p. 150).

Mesmo antes da implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola, a estratégia da descentralização/desconcentração das políticas de financiamento no ensino fundamental já se manifestava no Programa Mãos à Obra, lançado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995. Uma das metas centrais desse programa era de que os recursos financeiros priorizassem o ensino fundamental, envidando-se todos os esforços no sentido de evitar que a dita burocracia ou a utilização vinculada ao funcionamento ou melhoria da escola pudessem

configurar-se em elementos impeditivos das orientações governamentais para a política educacional.

O MEC (2002, p. 4) define esse programa como promotor da mobilização social “que contagiasse todos os segmentos sociais, impregnando-os da percepção da necessidade urgente de eleger a Educação como prioridade nacional”. Seu objetivo é incentivar parcerias da sociedade civil com o poder público, visando melhorar a qualidade do ensino e divulgar ações educacionais inovadoras em todo o País (BRASIL, 2002, s/p). Através deste programa, organismos nacionais e internacionais, empresas públicas e privadas, entidades filantrópicas, fundações, ONG’s e governos estaduais e municipais foram mobilizados a participar da busca de se garantir o acesso de todas as crianças à escola, promover seu sucesso ao acabar com a repetência e a evasão escolar, além de fiscalizar recursos e contribuir no dia a dia da escola (GRACIE, 2002, p. 8).

Em matéria do Jornal Folha de São Paulo¹¹, de 18/03/1995, noticia-se que o presidente FHC, no dia 17/03/1995, foi ao CCBB (Centro Cultural Banco do Brasil), no Rio de Janeiro, para o lançamento do projeto oficial do PDDE “Acorda Brasil. Está na hora da escola”, no qual disse a cem empresários, artistas e personalidades, no Rio de Janeiro, que o objetivo do projeto “era incentivar o investimento privado no ensino” (JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 18/03/1995). O lançamento do programa neste dia teve a primeira grande manifestação de protesto contra a lógica neoliberal do seu governo, na qual houve confronto com os manifestantes com escudos e cassetetes da Polícia do Exército e da Polícia Militar, como se observa na figura 01.

¹¹ FOLHA. FHC ataca dono de escola, professor e reitor. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/18/brasil/12.html>>. Acesso em: 10/08/2020. FOLHA. Sindicalistas e estudantes protestam contra presidente. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/18/brasil/47.html>>. Acesso em: 10/08/2020.

Figura 1 - Manifestação de protesto contra a reforma pelo governo FHC.



Fonte: Capa do Jornal do Brasil, 18 de março de 1995, p. 3, João Cerqueira¹².

Em sua visão crítica acerca do ajuste fiscal e da contenção orçamentária, Gentili (2000, p. 2) salienta que:

[...] a privatização educacional não se tem traduzido necessariamente numa redução dos recursos estatais destinados ao financiamento dos serviços escolares, senão numa realocação de verbas que, em alguns casos, têm inclusive sofrido um significativo aumento (como as políticas de avaliação; reformas curriculares; a modernização periférica do sistema escolar mediante a compra de computadores e antenas parabólicas; bem como o financiamento público de ações assistencialistas e filantrópicas desenvolvidas por entidades da sociedade civil (...)). Privatizar significa de modo geral, delegar responsabilidades públicas para entidades privadas (...). Assim o que está em jogo não é o ‘afastamento’ da ação estatal senão sua reconfiguração (...). Sob a influência dessas políticas, estimula-se uma série de ações delegatórias à sociedade civil (como a adoção de alunos e de escolas), consagra-se o discurso oficial acerca das virtudes do Terceiro Setor, incentivam-se as atividades do voluntariado e promovem iniciativas de filantropia empresarial destinadas a substituir ou a complementar as responsabilidades que os governos recusam, ou assumem apenas parcialmente (GENTILI 2000, p. 2).

Segundo o Ministério da Educação (1997), parcerias “espontâneas” já eram feitas com o setor privado, como o Projeto “Pescar”, realizado pela Fundação do empresário Geraldo Tollens Linck¹³, a qual foi desenvolvida objetivando ensinar ofícios técnicos a jovens carentes sem escolaridade. Também a empresa Azaléia mantinha o projeto “Do Berço à Universidade”, financiando a educação de seus funcionários e familiares. O movimento “Pacto de Minas pela

¹² BN. Jornal do Brasil, 18 de março de 1995, p. 1. Disponível em: <http://memoria.bn.br/pdf/030015/per030015_1995_00344.pdf>. Acesso em: 10/08/2020.

¹³ A Fundação Projeto Pescar, criada em 1995 pelo empresário gaúcho Geraldo Tollens Linck (1927 – 1998), para expandir e consolidar um programa pioneiro de formação socioprofissionalizante voltado para o desenvolvimento de jovens. Disponível em: <www.projetopescar.org.br>. Acesso em: 10/08/2020.

Educação” se destaca por mobilizar vários setores da sociedade para o combate à evasão e à repetência nas escolas de ensino fundamental e médio no Estado de Minas Gerais. A Fundação Bradesco investia na formação de alunos e na reforma de escolas, patrocinando, inclusive, cursos profissionalizantes. A Fundação Roberto Marinho, em parceria com a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, desenvolvia várias ações na área educacional, destacando-se o Telecurso 2000, um programa de Educação a Distância para alunos do ensino fundamental e médio.

Segundo o relatório do MEC (1997), com relação ao lançamento oficial do Programa Dinheiro Direto na Escola, em 04/03/1996¹⁴, na cidade de Belo Horizonte, houve um processo de repercussão do projeto por parte do governo Fernando Henrique Cardoso, também marcado por manifestações à lógica neoliberal. A articulação entre os representantes e as entidades privadas da sociedade civil e a presidência da República, juntamente com vinte e um governadores e cinco ministros demonstrava a perspectiva ideológica da implantação do PDDE:

Um bom exemplo dessa integração foi o lançamento da campanha do programa Dinheiro na Escola, em 1996, e na preparação e execução da solenidade de lançamento do Ano da Educação, no início do mesmo ano, na cidade de Belo Horizonte, com a presença do Presidente da República, inúmeras autoridades, intelectuais e artistas de expressão no cenário nacional. Esse evento, que catalisou grande mobilização em torno da questão da Educação, foi ponto de partida para inúmeras ações da sociedade voltadas para a solução desse grave problema nacional (MEC, 1997, p.11).

Neste sentido, o MEC implanta o PDDE, realizando uma grande mobilização em torno desta reforma educacional, que pode ser observada na figura 02. O Ministro da Educação, Paulo Renato Sousa, lança o PDDE no estado de Minas Gerais. Cabe salientar que o lançamento do PDDE ocorreu no primeiro estado brasileiro que estabeleceu um acordo internacional com o Banco Mundial (1994) em 1992. Em relação ao acordo estabelecido entre o Governo de Minas Gerais e o Banco Mundial em 1992, Guedes, Lobo, Walker e Amaral¹⁵ (1997) apontam como uma de suas características um financiamento maior para escolas com menor renda, tal e qual adotado pelo PDDE em 1995 e em 1996 para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

¹⁴ BN. Matéria publicada no Jornal do Brasil, 05/03/1996. Disponível em <http://memoria.bn.br/pdf/030015/per030015_1996_00332.pdf> Acesso em 18 de out de 2018.

¹⁵ WORLD BANK. Disponível em <<http://documents.worldbank.org/curated/en/998991468769318098/Gestion-descentralizada-de-la-educacion-en-el-estado-de-Minas-Gerais-Brasil>>. Acesso em: 10/08/2020.

Figura 2 -Ministro Paulo Renato Souza realiza o lançamento do Programa Dinheiro na Escola e o Ano da Educação em 04/03/1996 no Centro de Convenções Minascentro, em Belo Horizonte MG.



Fonte: MEC (1997, p.11)¹⁶

Este lançamento do PDDE em Belo Horizonte também foi marcado por manifestação de professores, estudantes e contra a lógica colocada para a educação pública, como pode ser observado na figura 03.

¹⁶ MEC. Mobilização social e política pela educação para todos. A experiência brasileira,1997. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000660.pdf>>. Acesso em: 10/08/2020.

Figura 3 -Professores, estudantes, servidores realizaram protesto contra a política de educação do Governo Federal, estadual e municipal durante o lançamento da campanha do PDDE, em Belo Horizonte, MG



Fonte: Jornal do Brasil, 05/03/1996, p.3¹⁷

Neste cenário, os professores e estudantes se organizaram para se manifestar contra a imposição das reformas neoliberais na educação, em especial ao PDDE que privatiza a escola através das UEx's, responsabilizando a comunidade escolar.

A lógica do PDDE prevê o repasse de recursos financeiros suplementares diretamente às escolas públicas do ensino fundamental, através das APM's¹⁸ (Associação de Pais, Mestres). Fundamenta-se no princípio da cidadania e da descentralização de recursos, conforme se observa na sua finalidade apresentada pelo MEC:

Primeiro, o programa objetiva prover a escola com recursos financeiros, creditados diretamente em contas específicas da UEx (APM – Associação de Pais e Mestres), visando contribuir com a melhoria de sua infraestrutura física e pedagógica – melhoria da qualidade do ensino fundamental; Segundo, que a utilização dos recursos decorra de decisões democráticas oriundas da comunidade escolar. Este aspecto propicia o exercício da cidadania, o controle social, a transparência, a racionalidade, a criatividade e a preocupação com a qualidade e com os resultados; Terceiro, que a

¹⁷ Jornal do Brasil, 05/03/1996, p. 3. Disponível em: <http://memoria.bn.br/pdf/030015/per030015_1996_00332.pdf. Acesso em 18 de out de 2018.

¹⁸ São várias as nomenclaturas utilizadas para denominar as UEx's: Caixa Escolar, Associação de Pais, Mestres e Funcionários, Associação de Pais e Mestres e Círculo de Pais e Mestres.

escola tenha seu espaço de decisão ampliado, que não seja constituído de fora para dentro, mediante processos criativos, gerados e gerenciados no interior da própria escola (PARANÁ, 2002, p. 3).

O Programa procura dotar a escola com uma pequena quantidade de recursos, tomando como base o número de alunos matriculados do censo escolar do ano anterior, através de uma Unidade Executora (uma Associação) responsável por gerir e prestar contas dos recursos públicos recebidos. Como nota-se ao longo da exposição deste trabalho, o caráter privatista da criação das Unidades Executoras reside na sua natureza de entidade de direito privado, cuja competência é de captação de recursos privados, na medida em que a destinação financeira do PDDE por parte da União se configure insuficiente para a condução da gestão das escolas.

A análise dos documentos da política educacional brasileira que amparam esse processo de descentralização e, conseqüente gestão autônoma das escolas, permite verificar como foi concebido o PDDE. Contribui, também, para a verificação dos novos mecanismos de delegação de responsabilidade para a sociedade civil, representada pelas UEx's nas escolas, com funções de executar e prestar contas dos recursos federais definidos pelo número de alunos do censo educacional do ano anterior.

Neste contexto da hegemonia neoliberal, a política de financiamento, expressa pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), se notabilizou por configurar a descentralização administrativa como estratégia de constituir a gestão da escola por critérios que transferiam as responsabilidades de manutenção do ensino público para a entidades privadas, como no caso das UEx's. Ao mesmo tempo, o poder central controlava o provimento de recursos para as escolas por meio de uma construção ideopolítica que se alicerçava nas exigências de eficiência na qualidade de ensino, eficácia nos resultados e focalização dos problemas educacionais.

Um desses problemas eram as disparidades educacionais existentes entre as regiões brasileiras. O desafio de redução dessas disparidades regionais se orienta por finalidades na política de financiamento que tende a reforçar os preceitos neoliberais de ajuste econômico, contenção de investimentos e parcerias privatizantes. Tal processo pode proporcionar distorções que dificultam o objetivo de superação das disparidades educacionais entre as regiões brasileiras.

A seguir, analisam-se as formulações do Banco Mundial em termos da política de financiamento da educação. Nesse sentido, localizamos o PDDE como uma expressão da proposta incentivada pelo Banco Mundial de autonomia financeira dos sistemas e escolas públicas na perspectiva da administração escolar descentralizada.

2.3 PDDE, BANCO MUNDIAL E FINANCIAMENTO DAS ESCOLAS NO BRASIL

Transformar o desenvolvimento educacional de cabeça para baixo no Brasil, colocando a escola e não o governo no banco do motorista, exigirá uma mudança substancial nas percepções, atitudes e comportamento por parte dos políticos, administradores, professores, diretores e pais. (WORLD BANK, 1999, p. 12, tradução nossa).

Com a implantação do PDDE, o Banco Mundial realizou o acordo de cooperação com Brasil, através do Fundescola, para implementar outros projetos, sendo o PDDE a contrapartida do País junto ao acordo. De fato, houve a implantação do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), em 1998, que foi dividido em três etapas, Fundescola I, II e III, em um acordo de empréstimo firmado entre o Brasil e Banco Mundial (Bird), da ordem de US\$ 1,3 bilhão. Este projeto era de responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no qual as regiões dos estados e municípios que seriam atendidos foram categorizadas como “Zonas de Atendimento Prioritário” ou ZAP, localizadas nos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Orienta-se por diretrizes pautadas na indução de políticas compensatórias, com vistas à redução de desigualdades sociais e por meio de ações focalizadas, priorizando os mais pobres, retirando-lhes o caráter de direito social. Segundo o Projeto Fundescola (2008):

- O Fundescola foi dividido em três fases distintas que tiveram orçamento e financiamento independentes. Fundescola I (USD\$125 milhões) foi implementado de 1998 a 2001 e foi desenhado para desenvolver um conjunto inicial das intervenções baseadas na escola em pequena escala nas regiões Norte e Centro-Oeste, e para começar a fomentar a conscientização pública sobre as mudanças necessárias no sistema público de ensino no Brasil.
- A segunda fase, Fundescola II (USD\$400 milhões), expandiu de 1999 a 2005 as ferramentas desenvolvidas na primeira fase e levou a intervenção para a região Nordeste. Durante esta fase também se engajou de forma mais agressiva com os atores de educação e com o governo no processo de desenvolvimento baseado nas escolas. Os projetos estratégicos das secretarias também foram introduzidos nesta segunda fase.
- A terceira fase, Fundescola III, tinha como objetivo a conclusão das intervenções nas áreas específicas e a expansão da iniciativa para outras áreas no Brasil. Foi realizada em duas partes: Fundescola IIIA (USD\$320 milhões), iniciado em 2002 e concluído em 2008; e, Fundescola IIIB (USD\$450 milhões), a ser realizado entre janeiro de 2008 e 2010 (sujeito à aprovação da avaliação IIIA, pronto até ao final de 2008), com o foco na educação das crianças.
- Cerca da metade do valor total para cada uma das três fases é financiada diretamente pelo Governo Federal, e a outra metade é financiada através de três empréstimos separados do Banco Mundial. Um ajuste foi feito para criar incentivos para que os governos locais ‘comprassem a idéia’. Em cada fase, o orçamento do programa seria financiado pelo Governo Federal e pelo Banco Mundial no primeiro ano, com o apoio defasado ao longo de quatro anos, de modo que todos os custos fossem absorvidos pelos orçamentos estaduais/municipais. (A divisão é a seguinte: 1º ano: 100% Fundescola; 2º ano: 70% Fundescola, 30% do governo local; 3º ano 50% Fundescola, 50% do governo local; 4º ano: 30% Fundescola, 70% do governo local; 5º ano: 100% do governo local).

Neste acordo internacional, o PDDE é utilizado como contrapartida, para atender um dos objetivos do Fundescola I do contrato de empréstimo internacional do Brasil junto ao Banco Mundial, destacado como o apoio da autonomia da escola na primeira etapa do acordo (BANCO MUNDIAL, 1999, p.8). Seu objetivo central era de melhorar as taxas de participação do ensino fundamental nas escolas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

No projeto do Fundescola II, ressalta-se a contribuição diretamente para a escola em atingir esses objetivos, melhorando a qualidade do ensino e resultados educacionais, monitorando o progresso na obtenção desses objetivos através de indicadores de desempenho do projeto. Ao atingir as três regiões mais pobres do Brasil, e de se reduzir disparidades regionais, também pretende contribuir para alcançar o objetivo geral da redução da pobreza. Este objetivo sempre esteve presente nas resoluções de 1995 a 2012 do PDDE, para a redução das desigualdades regionais.

A reforma educacional proposta através do acordo do Fundescola I (1999) integrava os seguintes “produtos”: “Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas”; “Levantamento da Situação Escolar”; “Microplanejamento”; “Sistema de Apoio à Decisão Educacional”; “Programa Dinheiro Direto na Escola”; “Projeto de Adequação dos Prédios Escolares”; “Espaço Educativo”; “Mobiliário e Equipamento Escolar”; “Atendimento Rural”; “Escola Ativa”; “PROFORMAÇÃO”; “Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar” “Projeto de Melhoria da Escola”; “Informatização”; “Plano de Carreira”; “Desenvolvimento Institucional – PRASEM”; “Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação”; “Justiça na Educação”; “Encontro dos Conselheiros do FUNDEF”; “Comunicação”; “Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)”.

No acordo do Fundescola II, o PDDE também é indicado como um produto esperado das suas ações que, além da vinculação à melhoria do desempenho dos sistemas públicos de ensino fundamental, visa ao “fortalecimento das escolas e das instituições públicas por elas responsáveis, com base em uma estrutura coordenada de gerenciamento e inserida em um contexto de mobilização e controle social” (GONÇALVES; LUZ; CRUZ, 2004, p. 10). Neste sentido, o PDDE está inserido no Componente 1¹⁹ de elevação das escolas aos padrões mínimos de funcionamento, como produto do subcomponente A. De promoção da autonomia da escola, sendo os outros subcomponentes: B. Educar e certificar professores; C. Fornecimento de

¹⁹ Os outros componentes do acordo são: componente 2- estabelecendo um processo de desenvolvimento escolar; componente 3- promoção da comunicação e mobilização social; componente 4- fortalecimento dos sistemas nacionais de informação e programas de educação; componente 5- gerenciamento e desenvolvimento institucional dos sistemas de educação. (Word Bank,1999, 39)

mobiliário e equipamentos básicos; D. Financiamento de projetos de infraestrutura da escola gerenciada e implementando o Programa Escola Modelo” (WORLD BANK, 1999, p. 39).

Em termos de autonomia escolar, o Banco Mundial afirma que o PDDE é o programa norteador das ações de gestão do Sistema de Ensino e das unidades escolares:

Autonomia escolar. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) - financiou o "Programa Dinheiro Direto na Escola", que foi projetado para aumentar a autonomia da escola e reduzir desigualdades, expandiu-se rapidamente desde a sua criação em 1995, transferindo recursos com base no tamanho da escola e na participação da comunidade. "O design do FUNDESCOLA, promoveu o desenvolvimento de habilidades de planejamento escolar, que deve ajudar a garantir que esses novos recursos sejam usados para a maior vantagem. (Banco Mundial, 1999, p.7, tradução nossa)

Nesta citação, o Banco Mundial (1999) considera que o FNDE financia, via PDDE, o aumento da autonomia das escolas e busca reduzir as desigualdades regionais, com base no tamanho da escola e da participação da comunidade, além de destacar a institucionalização do programa por “Medida Provisória nº 1.748-1, de 13/01/99” (WORLD BANK, 1999, p. 46), anteriormente publicada através da Medida Provisória nº. 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Cabe abordar a estratégia proposta no projeto do Fundescola acordada com o Banco Mundial, em que a autonomia escolar é o primeiro nível das reformas propostas, conforme se observa na figura 4 a seguir:

Figura 4 -Estratégia Fundescola.



Fonte: (WORLD BANK, 1999, p.8)

Nesta figura, segundo o Banco Mundial (1999, p.8) observam-se os três níveis desta intervenção, sendo a primeira a que propõe que a melhoria do ensino depende de uma estratégia de administração escolar descentralizada, na qual esta reforma deveria propiciar diretor, e ao pessoal: (i) maior responsabilidade pelo aprimoramento da escola; (II) orientação bem estruturada sobre o processo de diagnóstico e planejamento estratégico; e (III) assistência técnica frequente e acompanhamento; e ambiente institucional e político local reestruturados para apoiar essas mudanças. O segundo nível propunha que a estrutura do Fundescola estivesse nas escolas. Por meio do apoio institucional das secretarias estaduais e municipais, pretendia-se apoiar as iniciativas das escolas, no sentido de preparar e executar planos de desenvolvimento do ensino (PDE) e projetos de melhoria do ensino (PME). No terceiro nível, busca-se apoiar uma grande campanha de promoção social, a fim de assegurar que os interessados disponham de informações suficientes para estabelecer metas de ensino e sejam responsabilizados por sua parte na consecução dessas metas. Assim, no passo 1 da figura 4, destaca-se que as escolas passam a gerenciar recursos:

O primeiro passo na estratégia de desenvolvimento da escola é que às escolas devem ser dadas uma certa autonomia em relação aos recursos financeiros. Essa autonomia ajuda a equipe e comunidade da escola tomar decisões que afetam materialmente a escola e os ajuda a assumir maior responsabilidade por resultados. Sob o programa FUNDESCOLA, portanto, todas as escolas municipais e estaduais nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste receberão um pequeno orçamento discricionário (o suficiente, por exemplo, para comprar dois livros por aluno) através da transferência direta do Governo Federal. O projeto depositará esses fundos em uma conta bancária da escola administrada pela unidade executora da escola (UEX), composto por pais e pessoal da escola. Este conselho será responsável por fazer decisões sobre como gastar os fundos, realização de compras, pedidos, e recebendo os bens e serviços, e mantendo atualizados os registros contábeis (WORLD BANK, 1999, p.9).

Observa-se, nesta citação, que esta estratégia foi operacionalizada através do PDDE e das UExs para implementar as reformas educacionais do Projeto do Fundescola. Configurou-se como a primeira ação agregada ao PDDE. O segundo destacado na figura consistia em fornecer condições e padrões mínimos nas escolas. No passo 3, as escolas deveriam preparar o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). No passo 4, as escolas deveriam receber financiamento para executar o projeto de melhoria da escola (PME).

Segundo o Banco Mundial (1999), a estratégia do PDDE, foi utilizada no primeiro passo para a implementação da estratégia de Administração Escolar Descentralizada (AED), sendo o primeiro produto do acordo, com vistas a aumentar a autonomia das escolas. Assim, afirma que:

O principal objetivo da estratégia de desenvolvimento baseada na escola é transformar milhares de escolas de baixa performance em instituições efetivas e de alta qualidade, nas quais a aprendizagem dos alunos é priorizada e o objetivo do sucesso para todos os alunos é alcançado. Existem cinco partes dessa estratégia, que serão implementadas

gradualmente. **Como primeiro passo para aumentar a autonomia da escola, todas as escolas com mais de 20 alunos nas regiões do Projeto receberão um pequeno orçamento discricionário através de uma transferência direta do Governo Federal. Em segundo lugar, a estratégia abordará as condições precárias em muitas escolas através do apoio aos estados e municípios no estabelecimento de "padrões operacionais mínimos" para as escolas - com uma lista de verificação de itens muito básicos que uma escola deve ter para funcionar.** O Projeto também proporcionará suporte para certificação de professores, móveis, equipamentos, reabilitação e construção para um número limitado de escolas para aproximá-los dos padrões operacionais mínimos. Em terceiro lugar, o Projeto trabalhará com escolas selecionadas para criar planos de desenvolvimento escolar. Este é um processo intensivo de desenvolvimento institucional no nível da escola, envolvendo toda a comunidade escolar, incluindo pais e alunos. Em quarto lugar, o Projeto financiará projetos de melhoria escolar decorrentes dos planos individuais de desenvolvimento escolar. Finalmente, o Projeto financiará o desenvolvimento e a implementação de uma série de modelos pedagógicos e organizacionais destinados a melhorar o processo de ensino-aprendizagem, já que mesmo as escolas com os recursos necessários, condições físicas e com compromisso para melhorar os resultados educacionais podem não ter conhecimento técnico e habilidades para fazê-lo (WORLD BANK, 1999, p.42, tradução nossa, grifo nosso).

Como destacado na citação, se observa que o PDDE foi a estratégia adotada para implementar mecanismos nas escolas para a gestão de recursos, controle de processos, insumos e de resultados, observando que existem escolas com condições precárias. A lógica neoliberal impõe “condições mínimas” de funcionamento para as escolas, a partir do pequeno financiamento do programa federal. Contudo, a realidade regional dessas escolas é diferenciada e necessitam de financiamento adequado que reconheça as desigualdades regionais, principalmente na região Norte e estado de Roraima.

No acordo do empréstimo internacional ao governo brasileiro, o Banco Mundial (1999) destaca a institucionalização do PDDE e de sua orientação para o foco no financiamento da Administração Escolar Descentralizada. Nesse contexto, destaca a promoção da autonomia escolar:

Com o objetivo de promover uma maior autonomia escolar, este subcomponente fornecerá um pequeno orçamento discricionário, com base na matrícula escolar (aproximadamente US\$7,00 por aluno anualmente) para todas as escolas com mais de 20 alunos no Nordeste, Norte e Centro - Regiões através da transferência direta do Governo Federal. Este procedimento é regulado por legislação federal que estabelece os critérios, condições e processos para financiamento direto das escolas ("Medida Provisória nº1.748-1 de 13/01/99" e "Resolução do FNDE de 21/01/99"). Ter uma certa autonomia em relação aos orçamentos é considerado um passo crucial para tornar as escolas cada vez mais responsáveis pelos resultados educacionais e para dar às escolas os meios para continuar a trabalhar para atender aos padrões operacionais mínimos. Normalmente, as escolas receberão esses fundos diretamente em uma conta bancária da escola administrada pelo conselho escolar. Composto por pais e o diretor da escola, o conselho será responsável por tomar decisões sobre como gastar os fundos, realizando compras, encomendando e recebendo os bens e serviços e mantendo atualizados os registros contábeis. Se uma escola não tiver uma conta bancária, os fundos designados para o uso exclusivo da escola serão recebidos pela prefeitura em nome da escola. Os fundos serão utilizados para a compra de materiais e materiais de instrução, bem como para pequenas reparações e manutenção. As compras permitidas são definidas pela legislação, enquanto que as escolas dentro das

microrregiões do projeto são aconselhadas a adquirir serviços e bens que os ajudarão a atingir os padrões operacionais mínimos. O projeto fornecerá a cada escola recomendações sobre o que comprar. Especificamente, cada escola receberá uma carta personalizada do Ministro da Educação, juntamente com uma versão individualizada da lista de verificação de padrões mínimos operacionais (WORLD BANK, 1999, p.46, tradução nossa, grifo nosso).

No Projeto Fundescola III, o Banco Mundial (2002) destaca, em relação ao PDDE, o investimento de mais de R\$ 1 bilhão de reais que proporcionou a criação de 50 mil conselhos escolares, objetivando aumentar a autonomia e reduzir as desigualdades. Conforme a afirmação a seguir, a perspectiva é a de promover a autonomia da escola e a participação dos pais:

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional do Ministério da Educação (FNDE) vem implementando o "Programa Dinheiro Direto na Escola". Este programa, que foi projetado para aumentar a autonomia da escola e reduzir as desigualdades entre os municípios, expandiu-se rapidamente desde a sua criação em 1995, transferindo recursos com base no tamanho da escola e na participação da comunidade. Entre 1996 e 1999, o Ministério transferiu mais de R\$ 1 bilhão para conselhos escolares no âmbito deste programa. Durante o mesmo período de tempo, este programa estimulou a criação de 50 mil conselhos escolares adicionais, que foram estabelecidos para receber e gerenciar esses fundos (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 12, tradução nossa, grifo nosso).

Segundo Gonçalves, Luz e Cruz (2004), outras ações do Fundescola no âmbito da autonomia e da administração das escolas se fundamentaram em critérios similares aos da estrutura do PDDE, uma vez que o Projeto de Adequação dos Prédios Escolares (PAPE), o Programa de Melhoria da Escola (PME) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) também utilizam as UEx's das escolas para o repasse dos recursos. Elas são responsabilizadas pelas obrigações e impõem-lhes, igualmente, que executem ações que, até então, estavam sob responsabilidade das Secretarias de Educação. Porém, as exigências requeridas às escolas expressavam um grau de complexidade elevado em virtude dos critérios rígidos e burocráticos no processo de prestação de contas e o maior volume de recursos.

Deste modo, estimula-se a Administração Escolar Descentralizada com a dotação de recursos federais para a manutenção das escolas, tal como expressam seus objetivos, quais sejam:

[...] concorrer para a elevação da qualidade do ensino fundamental, reforçando a autonomia gerencial e a participação social das unidades escolares, bem como contribuir para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas por meio do repasse de recursos financeiros, em caráter suplementar (BRASIL, FNDE, 2001, p. 3).

Segundo Silva, Azzi e Bock (2005, p.23), ao entrevistar Juçara Dutra, presidente da CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, é possível citar ao menos

dois exemplos que expressam a interferência do Banco Mundial nas políticas e práticas educacionais, ambos no âmbito do Projeto Fundescola:

O primeiro, que interfere na organização e na gestão escolar, refere-se às Unidades Executoras (UEX), entidades de caráter jurídico privado, em âmbito de cada escola pública vinculada ao Fundescola, que têm a finalidade de receber e executar os recursos financeiros transferidos pelo Governo Federal. [...]. Esta medida colide com a capacidade gestora dos agentes escolares, em especial dos Conselhos das escolas, bem como agride a autonomia da gestão pública dentro de um recinto de natureza essencialmente pública. Além disso, o Fundescola dispõe de normas que permitem ao Banco intervir nas políticas públicas educacionais das 2.700 cidades atendidas pelo projeto, as quais vão desde a concepção de projetos específicos da escola à decisão do ente público em contratar profissionais. (SILVA; AZZI; BOCK, 2005, p. 23)

Em outro documento, o Banco Mundial-BM (2004) denominado de “Brazil - Pernambuco Integrated Development”, este reconhece que há situações conflitantes com as Unidades Executoras: “os Conselhos Escolares coexistem com as Unidades de Implementação (Unidades Executoras – UEx) e isso gerou sinais de conflito quanto às reais funções dos Conselhos Escolares na comunidade escolar” (BANCO MUNDIAL, 2004, p.5). Nesse sentido, o BM destaca que:

Além disso, as leis que regulamentam o uso de recursos públicos no Brasil não foram concebidas para permitir que pequenas entidades, como os Conselhos de Escola, gerenciem e gastem recursos públicos, mesmo em quantidades muito pequenas. Finalmente, a implementação de um processo de seleção em duas etapas para a escola em 2001, com a participação da comunidade escolar, não foi seguida pela entrega de treinamento adequado para os 726 diretores eleitos (BANCO MUNDIAL, 2004, p.5, tradução nossa)

Para o FNDE, em orientação sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola:

As unidades executoras, comumente chamadas de Caixa Escolar, Associação de Pais e Mestres ou Conselho Escolar constituem-se em associações civis, sem fins lucrativos, que assumem a função tradicionalmente exercida pelos Estados e Municípios. Elas passam a responsabilizar-se pelo recebimento e execução dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, caracterizando, desse modo, a desconcentração decisória e funcional (BRASIL, 2001, p. 2)

Portanto ocorreu que os conselhos escolares fossem transformados em UExs, e houve duplicidade com as UEx's, que na visão de Adrião e Peroni (2007),

[...] a proposta de transformação dos Conselhos Escolares em unidades executoras assumiu um caráter de disputa política entre diferentes segmentos da educação. O dilema vivido pelos sistemas relacionava-se à opção em alterar a natureza jurídica dos Conselhos Escolares, transformando-os em uma unidade executora, cuja consequência seria a instalação de uma instituição de direito privado na esfera da gestão da escola ou, de outro modo, o fortalecimento do Círculo de Pais e Mestres (CPM), estrutura análoga às Associações de Pais e Mestres (APM), tradicionalmente menos democrática e, em muitos casos, não subordinadas ao controle do colegiado gestor (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 260).

Ainda para as autoras, as UExs recém constituídas em forma de conselho pela condição de obrigatoriedade do PDDE e com natureza privada articulada ao setor público têm a responsabilidade prioritária em captar recursos privados e gerir recursos públicos descentralizados. As práticas de tomada de decisões democráticas ficam em segundo plano.

Segundo Durham (2010, p. 175), o PDDE, “teve como objetivo desburocratizar a distribuição de recursos do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) para a educação e neutralizar as influências político-partidárias, aumentando a autonomia da escola”. Também é visto como o instrumento que promove e legitima a lógica do financiamento privado na escola pública. Conforme destaca Fonseca (2003):

[...] esta situação pode ser verificada em diferentes programas que repassam dinheiro direto para as escolas. Um estudo realizado no Distrito Federal (Siqueira Júnior, 2002) mostra que não é objetivo desses programas transferir dinheiro suficiente para que as escolas se mantenham totalmente, mas para suprir as suas necessidades mais urgentes. Como as verbas ordinárias do governo também não suprem as necessidades básicas, as escolas devem então realizar alguma forma de arrecadação de dinheiro, o que explica a orientação do Poder Público no sentido de que instituem uma entidade jurídica [como, por exemplo, o Conselho Escolar e a Associação de Pais e Mestres para administrar as verbas]. No caso do Distrito Federal, tendo em vista a proibição de cobrança de taxas, cada escola deve estabelecer estratégias que incentivem a contribuição voluntária dos pais e professores, ou que recolham dos alunos taxas de serviços não-obrigatórios realizados pela escola, como venda de uniformes, livros e realização de festas (FONSECA, 2003, p. 312).

A contextualização do PDDE constitui-se, portanto, como parte de um processo que atribui uma nova sistemática na condução da política de financiamento da educação pública brasileira. Essa sistemática revela, sob a hegemonia neoliberal, que o significado do PDDE é o de inaugurar uma referência ideopolítica que enquadra o financiamento no projeto dominante de inserção brasileira na reestruturação produtiva e na mundialização do capital, priorizando a escolarização relacionada aos processos históricos de privatização da educação pública brasileira.

Em termos da redução das desigualdades regionais, Andrews (2011)²⁰ considera que:

[...] o Fundescola não funcionou em escolas, municípios ou estados que eram afetados pela pobreza ou padeciam com fraquezas organizacionais. Nos locais em que políticas conflituosas minaram a aceitação e em que a relação emaranhada entre organizações enfraqueceu os diretores para administrar o programa, o Fundescola criou um peso inimaginável, em vez de uma solução de gestão. (REVISTA EDUCACAO, 2011, p. 7)

²⁰ Entrevista do Professor Matt Andrews da Harvard Kennedy School à revista Educação, sobre análise da experiência do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), n. 155, 24/03/2010, p. 6-8, Editora Segmento, São Paulo, março de 2010.

Foi neste sentido que as promessas de desenvolvimento dessas novas capacidades de gerenciamento não se desenvolveram. As escolas encontraram, inclusive, dificuldades de acesso aos poucos recursos disponibilizados para atender ao objetivo posto pelo PDDE, de reduzir as desigualdades. Esta situação acontece principalmente na região Norte, onde estas desigualdades são ainda maiores.

A influência dos organismos internacionais para a implementação das orientações do financiamento direto para a escola torna-se mais evidente com o PDDE e também com o programa Fundescola. O PDDE estava voltado ao apoio à autonomia escolar, almejado no acordo com o Banco Mundial (1999). As resoluções do PDDE passaram a dar destaque aos acordos internacionais realizados na sua fundamentação institucional. Até 2008, nove resoluções do PDDE e Fundescola destacam os acordos internacionais na sua fundamentação, como mostra o quadro 01:

Quadro 1 - Resoluções do PDDE que fazem referência a acordos internacionais.

Resolução	Descrição da Resolução	Acordo Internacional
Resolução nº 4, DE 21 DE JANEIRO DE 1999	Aprovar as normas para assistência financeira a programas e projetos educacionais - 1999	Fundescola
RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 6, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2000	Aprova as normas para Financiamento de projetos educacionais no âmbito do Fundo de Fortalecimento da Escola - Fundescola - 2000	Fundescola
Resolução nº 8, DE 2 DE MARÇO DE 2001	Estabelecer as normas e diretrizes para financiamento de projetos educacionais no âmbito do Projeto FUNDESCOLA II para o ano de 2001.	Acordo de Empréstimo nº 4487/BR/BIRD;
Resolução nº 10, DE 21 DE MARÇO DE 2002	Estabelecer as normas e diretrizes para financiamento de projetos educacionais no âmbito do Programa FUNDESCOLA para o ano de 2002.	Acordo de Empréstimo nº 4487/BR/BIRD;
Resolução nº 17, DE 9 DE MAIO DE 2005	Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências.	Acordo de Empréstimo nº 7.122/BR/BIRD, de 25 de outubro de 2002
Resolução nº 43, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2005	Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências.	Acordo de Empréstimo nº 7.122/BR/BIRD, de 25 de outubro de 2002
Resolução nº 6, DE 28 DE MARÇO DE 2006	Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas, referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências.	Acordo de Empréstimo nº 7.122/BR/BIRD, de 25 de outubro de 2002.
Resolução nº 27, DE 14 DE JULHO DE 2006	Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas, referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências.	Acordo de Empréstimo nº 7.122/BR/BIRD, de 25 de outubro de 2002.
Resolução nº 55, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2007	Estabelece incremento nos repasses destinados ao desenvolvimento de atividades educativas e recreativas, nos finais de semana, pelas escolas de que trata o art. 10 da Resolução/CD/FNDE nº 9, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre os processos de adesão, habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa	Acordo de Empréstimo nº 7.122/BR/BIRD, de 25 de outubro de 2002

	Dinheiro Direto na Escola (PDDE), prevê transferência de recursos de custeio para ressarcimento de despesas com supervisão e monitoramento de tais atividades, autoriza repasses de recursos voltados à implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), acrescenta os §§ 7º, 8º, 9º e 10 ao art. 8º, revoga o § 4º do art. 20, altera a redação do § 3º do art. 22 da referida resolução, e dá outras providências.	
Resolução nº 9, DE 24 DE ABRIL DE 2007	Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências.	Acordo de Empréstimo n.º 7.122/BR/BIRD, de 25 de outubro de 2002
Resolução nº 19, DE 15 DE MAIO DE 2008	Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências.	Acordo de Empréstimo n.º 7.122/BR/BIRD, de 25 de outubro de 2002

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das resoluções no site no FNDE (2018)

Como se observa no quadro 1 disponibilizado acima, no período de 1999 a 2008, os acordos com o Banco Mundial foram destacados em resoluções para o financiamento do apoio à autonomia escolar. Pode-se afirmar que o PDDE se configurou como mecanismo para a implementação deste financiamento nas escolas através de programas e projetos.

O PDDE serviu de contrapartida para a realização dos empréstimos do Brasil junto ao Banco Mundial desde 1998. Esses empréstimos primavam por aumentar a Administração Escolar Descentralizada, por meio dos projetos do Fundoescola. Para exemplificar estes acordos, destaca-se a Resolução nº 4, de 21 de janeiro de 1999, que trata das normas para assistência financeira a programas e projetos educacionais, na qual se afirma que:

[...] até o ano de 2003 investirá US\$ 1,3 bilhão nas escolas públicas do ensino fundamental, em zonas de atendimento prioritário das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do País. A primeira fase, já iniciada, financiará ações que auxiliem as escolas no planejamento e previsão de vagas, gestão e desenvolvimento de sistemas educacionais e padrões mínimos de funcionamento. Metade desses recursos, US\$ 650 milhões, são do Governo Federal. E a outra parte provém de três empréstimos tomados pela União junto ao Banco Mundial. Não há contrapartida financeira de estados e Municípios. (Resolução nº 4, DE 21 DE JANEIRO DE 1999, D.O.U, 12/fev. /1999, p.113)

Cabe, portanto, compreender que o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) potencializava a concepção ideopolítica neoliberal que, pautando-se na autonomia financeira, estimulava que os sistemas de ensino e as escolas públicas empreendessem o movimento da descentralização. Esse movimento demonstra que a concepção difundida era importante para a consolidação do consenso em torno da perspectiva do Programa, mas a ação do Banco Mundial foi fundamental para sua materialização.

Como se observa, o PDDE serviu de contrapartida aos acordos internacionais e plataforma para se implantar as reformas pactuadas junto ao Banco Mundial. Estas reformas pactuadas estavam voltadas para a implantação da administração escolar descentralizada nas escolas.

O PDDE trouxe para a comunidade escolar a lógica da gestão dos recursos do ponto de vista da focalização e descentralização administrativa. Atendia aos objetivos neoliberais de redução dos gastos em educação, na política de financiamento patrocinada por acordos e empréstimos com o Banco Mundial e que atribuiu à consolidação do PDDE como política de financiamento da autonomia financeira, visando a descentralização administrativa das escolas brasileiras.

Neste sentido, o PDDE é relevante aos propósitos da Reforma do Estado, implementada em 1995. Este se propõe “focalizar determinadas ações no âmbito da escola e com um caráter suplementar, uma vez que o Governo Federal não pretende assumir o custeio total das atividades de manutenção e desenvolvimento das escolas beneficiadas pelo Programa” (GONÇALVES; LUZ; CRUZ, 2004, p. 131, 132).

Portanto, o PDDE é o programa através do qual a União implanta a Administração Escolar Descentralizada (AED) para todos os estados do Brasil, através da experiência do Banco Mundial no estado de Minas Gerais em 1992 (BANCO MUNDIAL, 1994), sob os argumentos propostos pelos organismos internacionais para maior autonomia às escolas e com a participação do público não estatal. Destaca-se, dentro do contexto das reformas, como o primeiro programa de descentralização de recursos públicos no Brasil, transferindo a responsabilidade de execução, aplicação e prestação de contas da escola pública, que incorpora a agenda internacional dos organismos multilaterais.

Observou-se, ainda, a influência do Banco Mundial no modelo de gestão gerencialista, adotado pelo Governo Federal para as escolas de educação básica pública, em uma tentativa de equiparar a administração escolar aos padrões empresariais de produtividade. Outro ponto a se destacar é que o PDDE passa a exigir dos diretores de escolas novas competências administrativas, ao lidar com o processo de autonomia financeira, de descentralização administrativa, de gerencialismo, baseada na lógica empresarial, exigido destes uma eficácia e eficiência da gestão escolar.

De outro modo, impõe uma lógica neoliberal em que a comunidade passe a contribuir para a manutenção da escola, sendo que o Estado vem promovendo a diminuição dos investimentos sociais. No próximo capítulo, apresenta-se a concepção, a estruturação e a gestão do PDDE.

3 A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E O PDDE

Este capítulo tem por objetivo analisar a concepção, estruturação e gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) ao longo da política de financiamento da educação brasileira.

Na primeira parte, destaca-se a estrutura que o programa adquiriu, ampliando-se, em termos de sua articulação, com diversas propostas e ações promovidas pelo Estado brasileiro, especialmente até meados da segunda década do século XXI, mas mantendo a perspectiva de contenção de recursos.

Na seção seguinte, discute-se a gestão do PDDE, considerando sua perspectiva política de financiamento direto, para que as escolas consolidassem a lógica das parcerias privatistas, como alternativa aos escassos recursos públicos, que mantinham o funcionamento da escola.

3.1 A ESTRUTURAÇÃO DO PDDE

Pretende-se analisar nesta seção a estrutura do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), para a verificação das possibilidades de manutenção dessas discrepâncias na medida em que as orientações neoliberais confrontam-se com o objetivo de superação dessas disparidades.

O Programa Dinheiro Direto na Escola constitui-se como o segundo programa mais duradouro do MEC, atrás somente do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Sua estruturação passou por diversas reformulações, mas sempre se aprimorando como política de investimentos que tem como eixo os mecanismos de descentralização da administração, focalização das prioridades e responsabilização da gestão escolar.

Segundo Castro (2013), a estrutura de financiamento da educação é mista e complexa, com a maior parte dos recursos derivada de fontes fiscais, no caso de recursos da vinculação de impostos. Para o autor (2013, p. 15),

[...] a vinculação de recursos de impostos para a educação – reserva de determinado percentual do valor arrecadado – é uma das medidas políticas mais importantes para garantir a disponibilidade de recursos para o cumprimento das responsabilidades (CASTRO, 2013, p. 15).

Esse autor afirma que, desde 1983, garantiu-se por meio da EC nº 24/1983, a destinação mínima de recursos financeiros à educação (13% pela União e 25% pelos estados e municípios). A partir da Constituição Federal de 1988, aumentaram-se os percentuais públicos federais que

deveriam ser aplicados nessa área, totalizando 18% pela União e 25% pelos estados e municípios.

Além de impostos, outra parcela de financiamento considerável da educação deriva das contribuições sociais, como da contribuição criada exclusivamente para a educação, conhecida como salário-educação. Previsto no artigo 212 da CF, o salário-educação é uma fonte de recursos destinada, explícita e exclusivamente, ao ensino fundamental da rede pública, com base na alíquota de 2,5%, incidente sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. As empresas em geral e as entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social são contribuintes do salário-educação.

Entre 1995-2006, as transferências diretas e automáticas assumiram preponderância no total dos recursos executados, representando 76% do total administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Assim, para Cruz:

[...] este condicionamento das propostas ao que está sendo financiado no momento pelo “FNDE revela uma das facetas do frágil pacto federativo na educação, demandando uma revisão de procedimentos que permitam um diálogo mais frutífero entre os entes federados com vista a pactuar o compromisso com a melhora da qualidade da educação pública. (CRUZ, 2009, p. 361).

Os recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola são originários com base em 10% da arrecadação líquida do salário-educação, que fica com o FNDE e do total de 90% desta arrecadação, a quota federal que

[...] correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a **propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras**; (art. 15, I, lei 9.424 de 24 dezembro de 1996, grifo nosso).

As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste recebiam um valor maior do que as regiões Sul, Sudeste e o Distrito Federal até 2012, que foi excluído após 2013, por decisão do FNDE, deixando de atender ao pressuposto da referida lei acima. Segundo o FNDE (1995), o repasse desses recursos poderia ocorrer de duas maneiras: diretamente para uma unidade executora criada pela escola ou para a Secretaria Estadual ou Municipal de Educação. A destinação de recursos voltava-se exclusivamente para o custeio das despesas das escolas: manutenção e conservação do prédio escolar, aquisição de material necessário ao funcionamento da escola, capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação, avaliação da aprendizagem, implementação do projeto pedagógico, aquisição de material didático/pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais diversas.

Apesar de se constituir como um programa de governo desde 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola foi institucionalizado somente com a edição da Medida Provisória nº. 1.784/1998, passando também a atender às escolas de ensino fundamental que tivessem matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais e comunidades indígenas.

Desde a sua institucionalização, o Programa Dinheiro Direto na Escola caracteriza-se pela descentralização de recursos públicos, transferindo a responsabilidade das decisões da aplicação e da prestação de contas da escola pública para uma entidade privada (unidade executora). Esse movimento altera as relações entre os entes federados, pois gestores do MEC relacionam-se diretamente com as escolas públicas, induzindo a uma (re) centralização das atividades escolares e exigência dos índices de desempenho, que não foram decididos pelas escolas.

Para Oliveira e Santana (2010), o PDDE possibilita a implantação de ações políticas de interesse da União, que atingem escolas e redes de ensino, e que:

Não se pode negar que o objetivo é alcançado, particularmente nas redes menores, onde mesmo montantes muito pequenos de recursos podem impactar. Da mesma forma, quando a União formula proposições claras, tem grande capacidade de induzir outros entes federados, mesmo sem investimentos de monta. Vale, pois, um olhar mais cuidadoso sobre esses mecanismos (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 45)

Segundo esses autores, a União utiliza o significativo poder indutor para implantar políticas, princípios de gestão, provindas das práticas de mercado. Significa dizer que os procedimentos de assistência técnica e financeira do Ministério da Educação, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, estabelecem políticas que reforçam a centralização.

Dourado (2007) destaca que as transferências de recursos voluntários instituem e reiteram uma relação de dependência e de subordinação político-administrativa com a descentralização. O PDDE fez com que as escolas cuidassem da “gestão de pequenos recursos por meio de entidade privada, não contribuíram efetivamente para a democratização dos processos de deliberação coletiva e, ainda, restringiram a autonomia à gestão financeira da escola”. (DOURADO, 2007, p.934)

As diretrizes da Resolução do FNDE nº 12, de 10 de maio de 1995, que implementa o PMDE (atualmente PDDE), reforçavam uma estrutura em que ao MEC cumpria a coordenação do processo de melhoria da qualidade de ensino e da promoção da equidade social, fiscalizando as ações de estados e municípios no sentido da priorização da população mais pobre. Esta resolução pautava-se no alívio à pobreza, suas linhas de ação envolviam medidas que atingiam mais a atividade-fim da escola, isto é, a relação dos profissionais da escola com os educandos,

do que propriamente proporcionar uma redistribuição de recursos financeiros, materiais, ou mesmo elevar as condições do trabalho docente. Essas linhas de ação da resolução focalizavam, portanto, os processos de gestão, a ação pedagógica do professor, o acesso e a alfabetização de crianças, jovens e adultos, o apoio às comunidades indígenas, o envolvimento da sociedade com mecanismos que contribuem para a desburocratização dos sistemas de ensino.

Apresenta-se, a seguir, um quadro histórico da linha do tempo do PDDE:

Quadro 2: Resumo histórico da linha do tempo do PDDE

Histórico do PDDE
1995- Cria o Programa de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (PMDE), repasse de recursos por meio de UEx e EEx, possibilidade de criação de consórcios de até 20 escolas para a constituição de UEx, valor diferenciado para as escolas de educação especial e grupo de regiões brasileiras.
1997- Muda o nome para Programa Dinheiro Direto na Escola, permite a aquisição de material permanente (despesa de capital). Obrigatoriedade de criação de UEX para escolas com mais de 50 alunos. Escolas com mais de 100 alunos devem constituir UEX própria.
1998 -Medida Provisória n. 1.784, de 14 de dezembro de 1998, regulamentação do PDDE.
1999 - Obrigatório para as escolas de ensino fundamental, com matrícula superior a 99 (noventa e nove) alunos; a constituição da Uex.
2004 - Suprimida destinação de recursos para capacitação de profissionais da educação, primeiro reajuste desde a criação do programa - matrículas regulares. Destinação de recursos para entidades mantenedoras inscritas no CNAS responsáveis pela oferta de educação especial.
2005- Possibilidade de classificação de recursos entre custeio (80%) e capital (20%), Obrigatoriedade de Uex para mais de 50 alunos.
2007- Criação de bonificação para escolas no meio rural e para as escolas que atingissem nota intermediária no IDEB; reajuste referente às matrículas de educação especial.
2009 –Lei do PDDE nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Ampliação do PDDE para toda a educação básica, Emenda Constitucional 59.
2012 - Atendimento aos pólos da Universidade Aberta do Brasil, integrados ao PDDE.
2013 – Fim do critério de regionalização de recursos; fim das bonificações; fim da divisão entre as regiões; duplicação dos valores repassados às unidades escolares; entidades mantenedoras podem definir percentuais de custeio e capital; criação de cartão magnético específico para as despesas, como o programa; dedução de repasses futuros para valores não aplicados no exercício, superiores a 30%.
2014- Início dos cortes no PDDE, reflexo da crise.
2015- Aumento de cortes no PDDE.
2016 – Saldos remanescentes das ações agregadas.
2017- Implementação experimental do cartão PDDE.
2018- Obrigatoriedade do uso do cartão PDDE nas escolas urbanas, salvo excepcionalidade justificada.

Fonte: resoluções do FNDE, elaborado pelo autor

No quadro 2 acima, identificou-se as principais medidas que interferiram no processo de implantação do PDDE. Observa-se que essas medidas buscaram consolidar o PDDE enquanto política de descentralização de recursos para as escolas, seguindo a lógica de um modelo pautado na eficiência e controle de gastos na educação.

A partir de 2004, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi ampliado com várias ações agregadas e integradas ao modelo descentralizado de gestão financeira promovido pelo governo Fernando Henrique Cardoso, mas que foi aprofundado pelo bloco no poder do

governo Lula da Silva (MOREIRA, 2012, p. 3). Com sua ampliação, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) passou a desenvolver-se em quatro eixos de ação: PDDE Básico, que se refere a sua forma originária; PDDE Educação Integral, que corresponde ao financiamento das iniciativas de educação integral na rede pública; PDDE Qualidade, que se destina à manutenção escolar; e o PDDE Estrutura, que viabiliza projetos protagonizados pelas instituições de ensino. Esses eixos permanecem até o ano de 2019 organizando as ações agregadas ao programa, conforme o quadro 03 a seguir:

Quadro 3 - Normativas do PDDE e suas ações agregadas vigentes - 2019

<p style="text-align: center;">PDDE</p> <p>“Contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social”. Resolução nº 10 de 18 de abril de 2013.</p>	<p>Lei 11.947, de 16/06/2009. Resolução CD/FNDE nº 10, de 18/04/2013, e alterações. Resolução CD/FNDE nº 9, de 02/03/2011, e alterações. Resolução CD/FNDE nº 15, de 10/07/2014, e alterações. Resolução CD/FNDE nº 8, de 16/12/2016. Resolução CD/FNDE nº 6, de 27/02/2018.</p>
Ações agregadas ao PDDE²¹	
1. PDDE integral	1. Mais Educação- Resolução CD/FNDE nº 5, de 25/10/2016.
2. PDDE Estrutura	1. Escola Acessível- Resolução CD/FNDE nº 19, de 21/05/2013. 2. Água na Escola - Resolução CD/FNDE nº 33, de 09/08/2013. 3. Escola do Campo - Resolução CD/FNDE nº 32, de 02/08/2013. 4. PDE Escola - Resolução CD/FNDE nº 49, de 11/12/2013.
3. PDDE Qualidade	1. Novo Ensino Médio - Resolução CD/FNDE nº 21, de 14/11/2018. 2. Atleta na Escola - Resolução CD/FNDE nº 11, de 07/05/2013 3. Escola Sustentável- Resolução CD/FNDE nº 18, de 03/09/2014. 4. Mais Cultura na Escola - Resolução CD/FNDE nº 4, de 31/03/2014 5. Ação Emergencial para o Rio de Janeiro - Resolução CD/FNDE nº 18, de 27/12/2017.

²¹ Estas ações possuem finalidades e públicos-alvo específicos, embora a transferência e gestão dos recursos sigam os mesmos moldes operacionais do PDDE, estas são coordenadas pelo MEC. No entanto, o PDDE trata da única política de Estado da União para o financiamento direto da escola e de transferência obrigatória de recursos.

	<p>5. Mais Alfabetização - Resolução <i>CD/FNDE</i> n° 7, de 22/03/2018.</p> <p>6. Educação Conectada - Resolução <i>CD/FNDE</i> n° 9, de 13/04/2018.</p>
--	---

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Manual de Orientações para Prevenção de Falhas – Unidades Executoras Próprias (UEx) e portal FNDE (2018).

No quadro acima, é possível observar que o MEC utilizou o modelo do PDDE para implementar outras ações nas escolas por meio das UExs, totalizando 11 ações agregadas vigentes, que se iniciaram através do acordo do Banco Mundial com o projeto do Fundescola.

Segundo o portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, 2018)²², as ações Agregadas ao PDDE apresentadas no quadro são denominadas de transferências financeiras para fins específicos. São classificadas em três grupos: o Novo Mais Educação, que compreende as atividades de educação integral em jornada ampliada; o PDDE Estrutura, constituído das ações Água na Escola, Escola do Campo, Escola Acessível, PDE Escola; e o PDDE Qualidade, composto das ações Novo Ensino Médio, Atleta na Escola, Escola Sustentável, Mais Cultura na Escola, Mais Alfabetização, Educação Conectada e Ação Emergencial no Rio de Janeiro. Cabe ressaltar que estes são programas ligados diretamente ao Ministério da Educação.

Estas ações servem de plataforma para outros projetos específicos do MEC, operacionalizados através do FNDE, que as escolas, para terem acesso, necessitam atender a critérios de elegibilidade e apresentarem propostas. Caso as UExs estejam adimplentes, recebem os recursos para estas finalidades. No entanto, este estudo está focalizado apenas no PDDE (básico ou universal), que se constitui como programa de exclusividade de gestão do FNDE e trata da autonomia financeira da escola.

Segundo Castro e Menezes (2003, p. 21), a lógica de administração dos recursos do PDDE se pauta em critérios universalistas e redistributivos, sendo que os montantes anuais transferidos às escolas estão condicionados à dimensão do alunado atendido pelas mesmas e à região geográfica em que se inserem. Pretendia-se, dessa forma, alterar a prática clientelista e de “balcão de negócios”, que pautava a distribuição de recursos da quota-parte federal do salário-educação.

Desse modo, o PDDE teve respaldo político-institucional nas estratégias propostas pelo Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil (BRASIL, MARE, 1995), das quais se destaca a

²² Sobre o PDDE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pdde/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-pdde>>. Acesso em 10 de agosto de 2018.

transferência de políticas sociais para o denominado setor público não-estatal (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 7). Adrião e Peroni (2007) discutem a relação do PDDE com o padrão de intervenção social emergente com o terceiro setor e afirmam que o programa se caracteriza por sua:

[...] aproximação com formatos de gestão da esfera pública comprometidos com alterações na organização e funcionamento do aparato estatal, tendo em vista a adequação às exigências propagadas ou às estratégias adotadas para a manutenção do capitalismo, dentre as quais se encontra a delegação, por parte do Estado, responsabilidade pela oferta de políticas sociais a uma genérica sociedade civil (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 255 citando MONTAÑO, 2002)

A partir de 1997, passou-se a exigir obrigatoriamente que o repasse de “dinheiro para custeio e manutenção de suas atividades” ocorresse diretamente para as unidades executoras, fossem essas criadas por escolas públicas ou por organizações não governamentais, sem fins lucrativos, que oferecessem educação especial (BRASIL, 1997a). Ressalta-se então a transferência de políticas sociais para o denominado setor público não-estatal, resultante das estratégias propostas pelo Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil (BRESSER PEREIRA, 1997).

Para Magalhães (2016, p.18), o PDDE:

[...] transfere a responsabilidade das decisões da aplicação e da prestação de contas da escola pública para uma entidade privada (unidade executora). Esse movimento altera as relações entre os entes federados, pois os gestores do MEC relacionam-se diretamente com as escolas públicas, induzindo a uma (re) centralização das atividades escolares e exigência dos índices de desempenho que não foram decididos por elas.

Dessa forma, o PDDE é parte de um modelo que descentraliza a administração financeira de programas educacionais diretamente às escolas, ao mesmo tempo em que essas instituições devem atender à política de avaliação e regulação do Governo Federal, a partir do processo de reformas educacionais de 1995. Para os ideólogos da Reforma do Estado, este acabou se desviando de suas funções, gerando, assim, uma crise do próprio Estado, que “implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 1). Esta reforma neoliberal teve como objetivo inserir na administração pública o modelo gerencial do setor privado pautado na redução de custos e sob os princípios de eficiência, eficácia e produtividade do Estado.

Observa-se, então, uma forma de privatização da escola, uma vez que a comunidade escolar passa a ser responsabilizada por captar e administrar recursos para financiar a melhoria da qualidade do ensino básico, sendo uma desresponsabilização do Estado, conforme já

discutido anteriormente no capítulo 1, e orientada pela reforma educacional dos organismos internacionais.

No ano de 2002, o PDDE foi premiado no 7º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal - Prêmio Hélio Beltrão – 2002, sob a temática de gerenciamento de custos; planejamento, gestão e desempenho institucional do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. No relato de experiência sobre o PDDE, o FNDE (2002, p.1) afirma que se pretendia resolver os seguintes problemas:

[...] Falta de recursos financeiros para atender tempestivamente as necessidades diárias de manutenção das escolas públicas municipais, estaduais, distritais e de educação especial. - Morosidade na solução de problemas diários, acarretando prejuízos à boa regência das aulas. - Falta de autonomia da comunidade escolar na gestão dos recursos financeiros dos estabelecimentos de ensino. - Sistemática clientelista e burocrática de atendimento às demandas das escolas. - Decisões centralizadas e tecnocráticas que atingiam o gerenciamento da escola a um conjunto de normas e procedimentos definidos fora de seus domínios. - Restrita parceria e limitado controle social. - Ineficiência e ineficácia no uso dos recursos públicos. - Ausência dos pais dos alunos no ambiente escolar. (FNDE, 2002, p.1)

Assim cabe considerar, que a experiência foi premiada por ser experiência pioneira na modalidade de descentralização de recursos sem a obrigatoriedade de convênio, envolvendo grande número de pessoas, que “não tinham experiência com a gestão dos recursos públicos”, que passaram a lidar com a gestão de recursos, a participação social na escola; a descentralização de recursos e autonomia, por ser um tendência junto as redes de ensino; e aderência; o engajamento e a aprovação ao programa pela comunidade escolar (FNDE, 2002, p. 4).

Ainda para o FNDE (2002), o PDDE tem como objetivo dar assistência financeira suplementar diretamente à escola, de modo a possibilitar que ela disponha de recursos para: a) solucionar problemas diários de manutenção do prédio escolar e de suas instalações (hidráulicas, elétricas, sanitárias etc.); b) suprir as necessidades de material didático e pedagógico; c) possibilitar a realização de pequenos investimentos. Assim, o PDDE poderia proporcionar as condições de funcionamento da unidade de ensino, reforçar a participação social e a autogestão escolar e, por conseguinte, concorrer para a melhoria da qualidade do ensino fundamental.

Os resultados com o programa buscavam a transformação das escolas tradicionais e burocráticas em núcleos de ensino eficazes, de qualidade, mediante a garantia da descentralização dos recursos financeiros da educação; b) da criação de condições para autonomia escolar; c) do estímulo à participação coletiva. A assistência financeira é realizada

mediante o crédito do dinheiro na conta da instituição/entidade, denominada por unidade executora (UEX).

O documento do FNDE (2002) aponta que o PDDE atendia o propósito de acolher as reformas educacionais mundiais, nas quais a escola era o foco principal das políticas educativas. Afirmava, também, a necessidade de fortalecimento da gestão escolar e ampliação da autonomia da escola, que se tornaram “direção prioritária da política educacional” conforme destaca o Plano Decenal de Educação para Todos (MEC, 1993, p.46).

O FNDE (2002) destaca que o PDDE é uma das medidas de política educacional implementada pelo Governo Federal, que privilegia a descentralização, os processos participativos e a autonomia da gestão escolar como um dos meios para se alcançar a qualidade do ensino fundamental, em harmonia com o preconizado Plano Decenal de Educação para Todos – 1993/2003 (PDET), reflexo da orientação prevista da Conferência Mundial de Educação em Jontiem, na Tailândia, em 1990, compromisso assumido pelo Brasil nesta Conferência (SANTOS, 2006).

Ainda segundo o FNDE (2002), outra característica destacada é a chamada responsabilização solidária aos segmentos envolvidos (governos federal, estaduais, distrital e municipais, e as organizações públicas não estatais), incidindo sobre “o zelo da utilização dos recursos públicos, inclusive previsto nas normas do PDDE, cuja soma de esforços desta natureza contribuem com a elevação do desempenho do Programa” (p.3 e 4).

Além disso, O FNDE (2002) ressalta que o PDDE se constitui como experiência pioneira na modalidade de descentralização, envolvendo numeroso grupo de cidadãos que não tinham acesso à gestão dos recursos públicos. Nesse sentido, consideram que um dos elementos mais significativos promovidos pelo PDDE diz respeito à mudança de cultura, dentre outros, já que potencializou a motivação participativa da comunidade e no aprendizado dos procedimentos para lidar com dinheiro público.

Nesse sentido, foram elencadas as seguintes potencialidades proporcionadas pelo PDDE: reforçou, em alguns estados e municípios, seus próprios projetos e iniciativas de descentralização de recursos e autonomia das escolas, acelerando tendências em curso nas redes de ensino; incentivou a participação social na escola que, segundo pesquisas, tem se mostrado como importante mecanismo de elevação da qualidade do ensino; converteu-se de Programa de governo em uma ação da sociedade por sua aderência, seu engajamento e sua aprovação.

O FNDE (2002) destaca, ainda, os resultados alcançados: altos índices de cobertura nacional; forte estímulo à autonomia gerencial das escolas e grande legitimidade e aceitação, decorrentes de crescente apoio e adesão de seus implementadores.

Na análise do PDDE, observa-se uma contradição, pois, nos estados da região Norte encontram-se muitas dificuldades de consolidação da perspectiva destas UExs (público não estatal), devido às condições próprias desta região, como sua extensão geográfica associada a pequenos municípios que não dispunham nem de agência bancária para receber os poucos recursos federais para a chamada “autonomia financeira”, e sem as UEx, ficam sem receber os recursos. Em outros termos, aumenta-se ainda mais as desigualdades e somente as escolas maiores e mais bem preparadas terão as condições de acessar os recursos. Mas se deve advertir que a escola, como um aparelho privado de hegemonia, foi utilizada para difundir os preceitos do modelo gerencial de gestão apregoado pelo neoliberalismo, de modo que permitiu implementação dessa política de financiamento que resguardava a perspectiva de otimização de recursos, de descentralização por meio de mecanismos privatizantes e pela focalização das demandas com responsabilização dos resultados.

A difusão ideológica permitida pelo PDDE pode ser notada no documento do FNDE (2002), que afirma o aumento da capacidade das unidades escolares em gastar adequadamente o dinheiro com coerência, entre o destino das despesas realizadas e suas próprias regras e objetivos. Além disso, sinaliza a elevação da satisfação de pais, professores, diretores de escola e demais membros da comunidade escolar em virtude da eficiência, eficácia e efetividade no emprego dos recursos públicos e aumento da participação social na escola.

Segundo Moreira (2012), em 2009, com a publicação da Emenda Constitucional nº 59, que ampliou a obrigatoriedade do ensino para toda a educação básica, o PDDE passou a ser utilizado, também, no repasse de recursos financeiros de programas do Governo Federal voltados para outras etapas da educação básica: a educação infantil e o ensino médio. Assim, no âmbito de programas agregados ao PDDE, foi criado o Ensino Médio Inovador. Foram alocados recursos financeiros para adequação das unidades escolares visando à oferta do ensino médio em tempo integral. Esses recursos eram transferidos diretamente às escolas participantes do programa, por meio e seguindo os requisitos do PDDE.

Sobre os critérios utilizados para a assistência financeira, Farenzena relaciona aqueles aplicados pelo FNDE e que incluem a alocação de recursos do PDDE:

- Critério socioeconômico-demográfico-geográfico: parcela extra do PDDE universal para escolas públicas rurais; (...) PDDE educação integral e funcionamento das escolas nos finais de semana priorizam as escolas das capitais e das regiões metropolitanas.
- Critério socioeconômico-vulnerabilidade social: recursos do PDDE-Educação integral e funcionamento das escolas nos finais de semana para as escolas das regiões metropolitanas com alto grau de vulnerabilidade social.
- Critério regional: valores de repasse maiores do PDDE universal para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

- Critério desempenho ou cobertura educacional: destinação de parcela extra de recursos do PDDE universal para as escolas que atingirem a meta do IDEB de 2007; recursos do PDDE - Plano de Desenvolvimento da Escola e PDDE Educação integral para escolas com baixo IDEB. (FARENZENA, 2011, p. 105-106)

Desde sua origem, o PDDE se propôs a diminuir as desigualdades, como fator da distribuição de recursos diretos para as escolas, levando em conta as especificidades das regiões brasileiras. Nesse sentido, estabelecem-se as seguintes considerações no financiamento direto a escolas, conforme é destacado pelas Resoluções do FNDE de 1995 a 2012:

"O papel redistributivo do MEC será orientado no sentido de diminuir as desigualdades regionais e locais, priorizando o atendimento da população mais pobre." Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995. (grifo nosso)

"PMDE será financiado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, com recursos consignados em seu orçamento, adotando-se como referência o quantitativo de matrículas do ensino fundamental e da educação especial, observado, como instrumento de redução das desigualdades socioeducacionais existentes entre as regiões brasileiras, o princípio redistributivo dos recursos disponíveis." Resolução nº 03, de 04 de março de 1997. (grifo nosso)

"Programa Dinheiro Direto na Escola adotará o princípio redistributivo dos recursos disponíveis de modo a garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino e contribuir para redução das desigualdades socioeducacionais entre as regiões do País." Resolução nº 3, de 21 de janeiro de 1999 e Resolução nº 08, de 08 de março de 2000. (grifo nosso)

"PDDE adotará o princípio redistributivo dos recursos disponíveis, de modo a contribuir para a redução das desigualdades socioeducacionais entre as regiões do País." Resolução nº 9, de 20 de março de 2001 e Resolução nº 3, de 27 de fevereiro de 2003. (grifo nosso)

"Considerando o objetivo de minorar as desigualdades socioeducacionais entre as regiões pela observância do princípio redistributivo dos recursos". Resolução nº 17, de 9 de maio de 2005, Resolução nº 43, de 11 de novembro de 2005, Resolução nº 6, de 28 de março de 2006, Resolução nº 27, de 14 de julho de 2006, Resolução nº 9, de 24 de abril de 2007, Resolução nº 19, de 15 de maio de 2008, Resolução nº 4, de 17 de março de 2009, Resolução nº 17, de 19 de abril de 2011 e Resolução nº 7, de 12 de abril de 2012 (grifo nosso).

Na citação acima, observa-se que as normativas do PDDE de 1995 a 2012 tinham, como um de seus objetivos, a redução das desigualdades. Além disso, pretendia-se diminuir, inicialmente, as desigualdades regionais e locais, atendendo a população mais pobre. Já a partir de 1997, adota-se o critério de matrículas seguindo o princípio redistributivo dos recursos e da redução das desigualdades socioeducacionais entre as regiões brasileiras.

Nas resoluções de 1999 e 2000, é destacado que os recursos disponíveis iriam garantir um "padrão mínimo" de qualidade do ensino. Entretanto, a lógica da Reforma do Estado gerencialista para a educação aplicada por parte da União dificulta a garantia de um financiamento integral do ensino público baseado no investimento que garanta o custo-aluno-

qualidade inicial (CAQi), ainda não regulamentado e que deveria ter sido implementado até junho de 2016.

Embora a lógica gerencialista da Reforma do Estado condicionasse a estruturação do Programa Dinheiro Direto na Escola, é importante ressaltar que o financiamento direto para as escolas até 2012 buscou, mesmo que de forma bem pequena, atender ao financiamento diferenciado da educação nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que historicamente foram menos favorecidas pelo dinamismo econômico e possuem vastas desigualdades. Cabe lembrar, também, que são os estados e municípios destas regiões do país que têm menor capacidade para investir nos sistemas públicos de ensino, mesmo que haja determinação de mínimos constitucionais. Desta forma, considerar as especificidades regionais para a melhoria na educação nas regiões mais pobres foi um dos pontos positivos do PDDE, em subsidiar a escola com um pequeno diferencial de atendimento de recursos.

3.2 UEX: O SENTIDO DA ESTRUTURAÇÃO DO PDDE

Neste tópico, se analisa as Unidades Executoras e o PDDE no contexto do financiamento das escolas. Pretende-se abordar a perspectiva assumida pelas Unidades Executoras (UEX) frente a estruturação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

A partir do ano de 1997, estabeleceu-se que as escolas públicas somente serão beneficiadas se dispusessem de Unidades Executoras. As regiões Sul, Sudeste e o Distrito Federal receberiam recursos do PDDE naquelas escolas públicas com Unidades Executoras que tivessem mais de 150 (cento e cinquenta) alunos. Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, as escolas com Unidades Executoras contempladas teriam em suas matrículas mais de 200 (duzentos) alunos. A partir de 1999, era obrigatório para as escolas de ensino fundamental, com matrícula superior a 99 (noventa e nove) alunos, a constituição da UEX, sem distinção regional. A partir de 2005, era obrigatório mais de 50 (cinquenta) alunos matriculados, também sem distinção regional.

Assim, o FNDE (2002) define Unidade Executora (UEX):

- a) a Unidade Executora Própria (UEX) – entidade de direito privado, com personalidade jurídica própria, sem fins lucrativos – comumente chamada “Associação de Pais e Mestres, Conselho Escolar, Círculo de Pais e Mestres, Cooperativa Escolar ou similar” – representativa do estabelecimento de ensino, composta de pessoas da comunidade escolar, interessadas em promover o bom funcionamento da escola pública e melhorar a qualidade do ensino por ela ministrado, com participação ativa e sistemática na sua gestão administrativa, financeira e pedagógica, constituída para receber e executar os recursos do PDDE destinados à(s) escola(s) que representa. (FNDE, 2002, p. 1 e 2)

O site do FNDE (2018) apresenta os requisitos básicos para acesso aos recursos do PDDE:

- As escolas e os alunos da rede pública e privada de educação especial precisam estar inscritos no censo escolar do ano anterior e a lista de alunos dos pólos da UAB deve ser informada ao FNDE pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes);
 - As unidades executoras próprias (UEs) e entidades executoras (EEs) devem aderir ao programa por meio do Sistema PDDEweb (<https://www.fnde.gov.br/pdde>) até 30 de junho. Já as entidades mantenedoras (EM) precisam regularizar, até 30 de setembro, os procedimentos de habilitação estabelecidos em resolução do Conselho Deliberativo do FNDE;
 - As escolas públicas com mais de 50 alunos matriculados têm de criar suas UEs;
 - As UEs, EEs e EMs devem estar adimplentes com a prestação de contas de exercícios anteriores.
- Atendidos os requisitos acima, a assistência financeira ao público-alvo do programa é concedida sem a necessidade de celebração de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere.

De acordo com a Resolução nº. 03/97, a UE é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativo da comunidade escolar (caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres etc.), responsável pelo recebimento e execução de recursos financeiros recebidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (BRASIL, 1997b, p. 11). Nesse sentido, o FNDE (2009, p.3) define UE como instância pertencente a “sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas”. Portanto, “não pertencente à Administração Pública” (p.6), sendo responsável por administrar, prestar contas, fiscalizar e acompanhar a gestão pelos membros da comunidade escolar.

Pela Resolução CD/FNDE nº 009, de 20 de março de 2001, houve a possibilidade que as escolas acima de 20 alunos pudessem receber recursos facultativamente desde que possuíssem UE. Ao mesmo tempo, indicava-se a obrigatoriedade de recebimento de recursos desde que a escola tivesse acima de 50 alunos. Pode-se considerar, portanto, uma indução ao aumento gradativo de UEs, condicionando o acesso ao recurso no caso de constituição, ou seja, a escola só receberia os recursos se constituísse a entidade privada que responsabilize-se por sua administração.

Como instância executora dos recursos provenientes do PDDE, o FNDE (2009, p. 17) estabelece que a UE tem como finalidade a conjunção de esforços, a articulação de objetivos e a harmonia de procedimentos, o que a caracteriza principalmente por:

- I – Interagir junto à escola como instrumento de transformação de ação, promovendo o bem-estar da comunidade do ponto de vista educativo, cultural e social;
- II – Promover a aproximação e a cooperação dos membros da comunidade pelas atividades escolares;

- III – contribuir para solução de problemas inerentes à vida escolar, estabelecendo e preservando uma convivência harmônica entre os pais ou responsáveis legais, professores, alunos e funcionários da escola e membros da comunidade local;
- IV – Cooperar na conservação do prédio e equipamentos da unidade escolar;
- V – Administrar, de acordo com as normas legais que regem a atuação da Unidade Executora, os recursos provenientes de repasses, subvenções, convênios, doações e arrecadações da entidade;
- VI – Incentivar a criação do grêmio estudantil e trabalhar cooperativamente. (ibid, 2009, p 17)

A UEx é constituída por associados e administrada pela Assembleia Geral, pela Diretoria e pelos Conselhos Deliberativo e Fiscal, de acordo com o que o FNDE (2009) denomina de princípios da gestão democrática. Quanto à movimentação financeira dos recursos provenientes, são vedados depósitos, transferências, doações ou saque em espécie, além de outras proibições previstas em resoluções quanto a recursos públicos. A UEx deve ser formalizada junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), já com indicação do Banco, agência de sua preferência para abertura de conta corrente específica para o programa.

Para Bresser-Pereira (1998, p. 243), instâncias como as UExs convertem-se em verdadeiras organizações sociais que “devem, em princípio, ter alguma receita própria” (p. 243). Embora enfatizem a regulação dos recursos públicos destinados pela União às escolas de acordo com o número de matrículas, as orientações normativas do FNDE caracterizam as UExs como instâncias de direito privado que podem receber donativos da sociedade civil. Isso implica na confirmação de que as UExs se configuram em uma ação política do bloco no poder que permite o prevailecimento da descentralização como mecanismo de transferência de responsabilidade na captação de recursos, caso seja insuficiente manter as condições de gestão das escolas com as orientações normativas do PDDE. Além disso, a definição prévia dos valores provenientes da União para a manutenção das escolas pouco oferece possibilidades de intervenção dos diretores, bem como das autoridades dos demais órgãos dos sistemas de ensino na construção de uma proposta condizente com suas finalidades político-pedagógicas.

A partir das competências atribuídas pelo FNDE (2009) aos membros da UEx, pode-se considerar que a gestão dos recursos do PDDE tem um caráter meramente informativo em relação à prestação de contas à comunidade, sem sua efetiva participação nas decisões acerca dos investimentos necessários para que a escola possa cumprir suas finalidades educativas e pedagógicas. Ao mesmo tempo, essas competências demonstram que as UExs se constituem em instâncias de acompanhamento e fiscalização dos órgãos de controle do financiamento educacional, tendo minimizada sua atuação como instância de apoio a racionalização dos recursos de acordo com a coordenação do trabalho coletivo na escola.

O FNDE (2009) estabelece que, sempre que possível e preferencialmente, a UEx mobilize a comunidade local, no sentido de sua participação sistemática e efetiva na fiscalização dos recursos originários da União, bem como sua prontidão suplementar para a adequada gestão da escola. Em que pese essa indicação ocorrer em termos das necessidades educacionais prioritárias definidas pelos mais interessados e envolvidos com a gestão da escola, nota-se uma ênfase que a UEx cumpra um lugar de difusora da informação, permitindo o acompanhamento, por parte da comunidade, do resultado do emprego dos recursos. Nesse sentido, consta das orientações do FNDE (2009) exigências de formalização de procedimentos como a afixação,

[...] em local de fácil acesso e visibilidade, de “relação dos membros da UEx e o demonstrativo sintético da execução no qual estejam evidenciados os materiais e bens fornecidos e serviços prestados à(s) escola(s) que representam, “com indicação dos respectivos valores”, “que não podem ser inferiores àqueles que lhe(s) foram destinados pelo programa” (FNDE, 2009, p. 11).

Além disso, o FNDE (2009) indica que as UExs disponibilizem toda e qualquer informação referente à aplicação dos recursos. A concepção de gestão democrática que o FNDE tenta estabelecer para as UExs reforça uma perspectiva importante de transparência nas informações disponíveis aos envolvidos no cotidiano da escola. Entretanto, silencia-se no que se refere a traduzir a UEx como mecanismo institucional da escola que possa contribuir com a ampliação da participação nas decisões quanto aos recursos da mesma. Um elemento que pode justificar esse silenciamento, diz respeito à própria definição vertical dos recursos do programa. O FNDE estabelece essa definição calculada pelo número de matrículas, isto é, usando um padrão que está longe de se nortear por critérios como a finalidade educacional da escola, sua proposta política pedagógica, os desafios da instituição na apropriação do conhecimento, no contexto da realidade socioeducativa brasileira.

A caracterização das UEXs como instituições de direito privado reforça a atuação dos órgãos de controle no acompanhamento e fiscalização única e exclusiva dos recursos públicos. Nos documentos do FNDE (2009), as UExs têm como principal competência garantir o livre acesso às suas dependências a representantes do Ministério da Educação (MEC), FNDE, do Tribunal de Contas da União (TCU), do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do Ministério Público, prestando-lhes esclarecimentos e fornecendo-lhes documentos requeridos, quando em missão de acompanhamento, fiscalização e auditoria.

Cumpra, ainda, às UExs monitorar a conta corrente, no mínimo semanalmente, e formular consultas prévias ao setor contábil ou financeiro da prefeitura ou secretaria de educação estadual ou distrital, à qual se vinculam e/ou órgão mais próximo da Fazenda Federal, estadual, distrital ou municipal quanto à possível obrigatoriedade de retenção e recolhimento

de valores a título de tributos incidentes sobre serviços contratados com recursos públicos, inclusive os do PDDE, bem como para se informar sobre outros encargos tributários, previdenciários ou sociais a que porventura venham a estar sujeitas.

Além disso, as UExs procedem, quando da contratação de serviços de pessoas físicas, para consecução das finalidades e ações do PDDE sobre os quais incidirem imposto de renda, ao imediato recolhimento das parcelas correspondentes ao tributo e à apresentação anual da Declaração do Imposto de Renda Retido na Fonte (DIRF), na forma e prazo estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda. Nesse sentido, as UExs têm que apresentar, anualmente, Declaração de Isenção do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (DIPJ) e Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), ainda que negativa, na forma e prazos estabelecidos, respectivamente, pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e pela Secretaria de Políticas de Emprego e Salário do Ministério do Trabalho e Emprego, assim como, apresentar, semestralmente, Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF) à Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, sempre que houver ocorrido retenção e recolhimento de valores a título de tributos incidentes sobre serviços contratados com recursos públicos, inclusive os do PDDE.

Frente às exigências acima colocadas, pode-se considerar que as UExs consistem mais em instâncias de controle dos recursos concedidos do que lugar de democratização dos processos de gestão da escola. Significa dizer que, ao contrário do apregoado na concepção do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), amplamente difundido pelo bloco no poder de FHC no período de sua divulgação, as exigências de burocratização foram reforçadas, limitando as ações da escola ao cumprimento de regras, normas e processos distanciados da consolidação de processos de democratização da educação escolar pública. Percebe-se mais ênfase na propagação do programa do que na correção das desigualdades.

Segundo o FNDE (2009, p. 3), as UEx's possuem as seguintes atribuições:

- Administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais;
- Gerir recursos advindos de doações da comunidade e de entidades privadas;
- Controlar recursos provenientes da promoção de campanhas escolares e de outras fontes;
- Fomentar as atividades pedagógicas, a manutenção e conservação física de equipamentos e a aquisição de materiais necessários ao funcionamento da escola; e
- Prestar contas dos recursos repassados, arrecadados e doados.

Atualmente, o PDDE é regido pela Resolução/FNDE/ nº 10, de 18 de abril de 2013, que excluiu o critério da redução das desigualdades regionais, o que pode estar gerando ainda mais discrepâncias no financiamento de uma educação de qualidade. Em questionamento à exclusão

realizada, o técnico do FNDE Adalberto Domingos Paz, afirmou simplesmente que, a partir de 2013, “adotou-se uma nova forma de calcular os valores para as escolas e se decidiu eliminar os critérios de regionalização”, e em entrevista ao técnico, não foi explicitado o motivo desta mudança pelo FNDE.

A Resolução nº 10/2013 define que “as escolas públicas com mais de 50 (cinquenta) alunos matriculados na educação básica, para serem beneficiados com recursos do PDDE, deverão, obrigatoriamente, constituir suas respectivas Unidades Executoras Próprias (UEX’s)”. Às escolas públicas com até 50 (cinquenta) alunos, é facultada e recomendada a constituição de UEx. Por outro lado, as escolas públicas que possuírem, cada uma individualmente consideradas, até 99 (noventa e nove) alunos, é facultada a formação de consórcio, desde que esse congregue, no máximo, 5 (cinco) unidades escolares, necessariamente integrantes da mesma rede de ensino, com vistas à constituição de uma única UEx. Exceto quando estas tiverem menos 50 alunos, é que ficará sob a responsabilidade da Entidade Executora (EEx) – prefeituras municipais e secretarias distritais e estaduais - a 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 pólos presenciais da Universidade Aberta do Brasil (UAB) a ela vinculados. No caso de consórcio de escolas, a situação é ainda mais precária, pois na região Norte muitas escolas não são próximas, e há uma grande dificuldade para uma UEXs de até 05 escolas se organize para gerenciar os recursos do programa.

Ainda segundo o FNDE (2009), é necessário que a Unidade Executora, com todos ou a maioria de seus membros e em conjunto com a escola, programe suas atividades anuais referentes às ações nas áreas: financeira, administrativa, pedagógica e social, contemplando os interesses das comunidades escolares e locais. É um dos objetivos da Unidade Executora a integração da sua programação anual, com o plano de ação do estabelecimento de ensino, de forma a atingir plenamente os fins socioeducacionais.

Cabe, ainda, à UEx elaborar o plano de aplicação de recursos, no qual deverão constar as ações previstas para serem realizadas, com a indicação das respectivas estimativas de custos. No encerramento de suas atividades ao final de cada ano letivo, a Unidade Executora deverá elaborar relatório no qual devem ser registradas as ações e atividades realizadas, bem como indicar as dificuldades que impediram a efetivação do que foi programado. Esse relatório deverá ser apresentado à Assembleia Geral da UEx, para apreciação e julgamento.

Assim, considera-se relevante destacar que são muitas atribuições para a UEx, que é tratada como voluntária e ainda tem de captar recursos e doações, para que a entidade esteja em condições adimplentes e possa atender às demandas da escola. Cabe ressaltar que, se houver algum destes fatores como impeditivos, a escola não recebe os recursos. Estes terminam por não chegar a muitos municípios da região Norte. Isso porque as escolas não têm a menor condição de fazer o processo autogestionário destas associações, o que tem levado a um alto índice de inadimplência das UExs e ainda comprometendo a vida social da comunidade escolar. Esse processo compromete o processo de gestão dos sistemas de ensino e das unidades escolares na medida em que contribui para o aumento ainda maior das desigualdades. Responsabiliza-se a comunidade escolar, impondo-lhe o dever em “cooperar de acordo com suas possibilidades, para a constituição do fundo financeiro da Unidade Executora” (FNDE, 2009, p.22).

As Unidades Executoras (UEx's) cumprem procedimentos, regras e processos formais como instrumentos de gestão dos órgãos superiores de educação na escola. Não servem de instância representativa da escola junto aos órgãos superiores do sistema, com vistas a atender as reivindicações de qualidade de ensino propostas pela direção e demais grupos como docentes, discentes e pais. Ao contrário, constitui-se como uma instância dos órgãos superiores na escola, estruturando-se de modo alheio aos interesses, projetos e decisões democráticas adotadas pela escola. Como se procura demonstrar na próxima seção, essa caracterização da estrutura do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) se consolida no seu próprio processo de gestão dos recursos.

A este respeito, a pesquisa de Silva (2015) sobre o PDDE teve como objeto de análise seu processo de implantação no estado do Amazonas. Indicou caminhos para melhorar o apoio da Gerência de Acompanhamento aos Recursos Financeiros (GEARF), da Secretaria Estadual de Educação, na gestão do PDDE, a partir da proposição de um Plano de Atuação Educacional (PAE), com vistas a contribuir para o aumento da eficiência e da eficácia às escolas da rede estadual do Amazonas. Também observa as dificuldades de execução do PDDE no estado do Amazonas: falta de formação para os novos presidentes das unidades executoras; erros no preenchimento dos formulários de prestação de contas, entre outros problemas operacionais.

Percebe-se que a política da PDDE leva ao aumento das atividades burocráticas na escola, sob o lema de ficar mais “autônoma”, cuja autonomia é relativa, não atendendo as necessidades de financiamento desta.

3.3 A GESTÃO DOS RECURSOS DO PDDE

Ao longo de aproximadamente duas décadas de existência, o PDDE assumiu, gradativamente, grande importância nas políticas educacionais, destacando-se, inclusive, no ano de 2012. Cabe ressaltar, ainda, que essa proeminência do PDDE se estabeleceu quando ainda havia previsão deste Programa atuar como colaborador na redução das desigualdades socioeducacionais. A tabela 01, a seguir, trata da transferência de recursos por ações educacionais e participação das principais transferências da educação, na qual confirma essa análise do programa:

Tabela 1 - Transferências de recursos por ações educacionais e participação das principais transferências da educação. Governo Federal, Brasil – 2012.

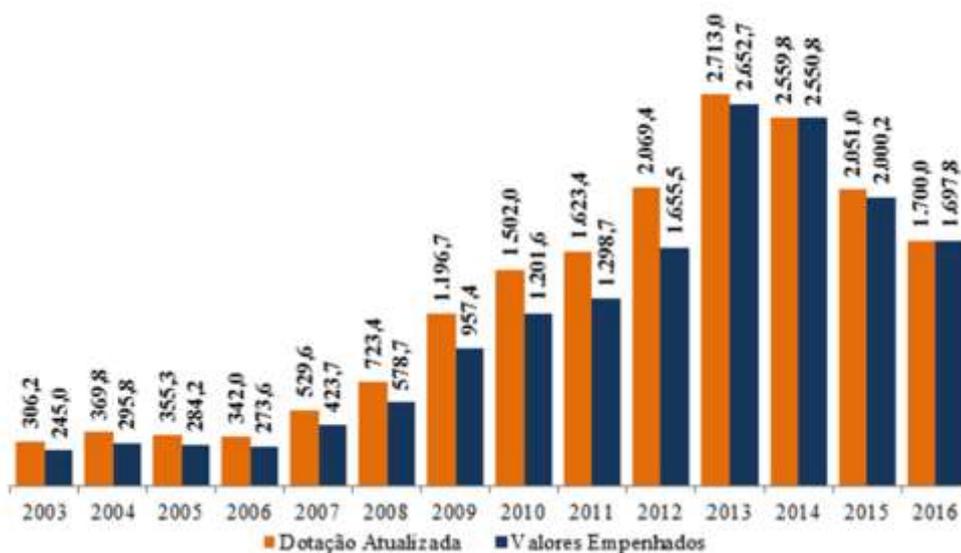
Ações educacionais da União	Valor (R\$)	Participação (%)
Complementação – FUNDEB	10.372.208.194,21	31,5%
Cota-parte do salário-educação	8.787.719.936,63	26,7%
PNAE	3.306.504.238,00	10,0%
PDDE e ações agregadas	2.054.145.105,17	6,2%
Infraestrutura para a educação básica	1.377.239.537,85	4,2%
Apoio à formação profissional e tecnológica	1.317.754.564,50	4,0%
Apoio ao desenvolvimento da educação básica	1.269.589.090,73	3,9%
Implantação de escolas para educação infantil	1.083.630.810,54	3,3%
Outras ações	3.378.267.037,73	10,3%
Total de transferências	32.947.058.515,36	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Portal da Transparência Federal (2018) e Peres e Mattos (2015)

No período destacado, observamos que este programa contou com mais de dois bilhões em recursos e 6,2% do investimento educacional da União direto para a “autonomia” das escolas, prevendo até este ano diminuir as desigualdades regionais para as regiões Norte, Nordeste e Centro – Oeste, com exceção do Distrito Federal. Um dos motivos que explicam essa ampliação de recursos reside no fato de que, a partir de 2007, junto a ação do PDDE, havia outras ações agregadas do MEC para as escolas públicas, para atender ações específicas de políticas de governo, já apresentadas na seção 3.2.

No gráfico 01 a seguir, destacamos a execução orçamentária do PDDE (2003 a 2016) e ações agregadas:

Gráfico 1 - Execução orçamentária do PDDE e ações agregadas (2003 a 2016) (em R\$ milhões)



Fonte: FNDE (2017)

O gráfico 01 mostra a evolução do orçamento do PDDE e com a inclusão de ações agregadas no período de 2003 a 2016. Em 2007, o valor do repasse aumentou e esse incremento resultou da concessão de 50% a mais para as escolas rurais, atendidas pelo programa, e do início ao atendimento às Ações Agregadas do PDDE: Plano de Melhoria da Escola (PME), Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e Funcionamento das escolas nos Finais de Semana (FEFS). No contexto do bloco no poder dos governos Lula e Dilma, ampliaram-se, significativamente, a lógica do PDDE, bem como da criação de ações agregadas, e ainda no que se refere à criação das UExs.

Entre 2007 e 2013, houve aumento dos valores empenhados para o atendimento das políticas do MEC nos seguintes termos: início do atendimento das Ações Agregadas ao PDDE (2007); extensão do atendimento às escolas de educação infantil e do ensino médio (2008); inclusão dos pólos presenciais do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) pela Lei nº 12.695/12; alteração na fórmula de cálculo e aumento dos valores repassados a cada escola contemplada com recursos em duas parcelas, sendo uma de valor fixo e outra de valor variável (FNDE, Resolução nº10/2013).

Mafassioli (2015, p. 14) observa, ainda, a “necessidade de ampliar o volume de recursos da assistência financeira suplementar da União às escolas públicas” e que os “valores do PDDE repassados às escolas, mesmo com a sua ampliação nos últimos anos, ainda são parcos e não atendem às reais necessidades político-pedagógicas”.

A autora desenvolve argumentos sobre as mudanças do PDDE na relação entre uma gestão escolar e financeira eficiente e uma gestão democrática e participativa, considerando que “os inúmeros procedimentos gerencialistas, nos moldes escola-empresa, ocorridos nos últimos anos nas escolas públicas, dificultam e enfraquecem as práticas de gestão democrática no ambiente escolar” (p. 14).

Frente ao exposto acima, pode-se considerar a centralidade que o Programa Dinheiro Direto na Escola assumiu, como mecanismo de descentralização da gestão.

O principal argumento ideológico para implementação do PDDE foi de que:

“a melhor política para o uso eficiente dos recursos em benefício 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, FNDE, Resolução nº12/1995, 1995)

Na qual se utilizou do argumento da “moderna teoria pedagógica” que recomenda a garantia de maior autonomia administrativa para as escolas. Assim, o MEC passa a ter a escola como foco principal da sua atuação (BRASIL; FNDE, Resolução nº12/1995, 1995). Entretanto, essa perspectiva ideológica termina por reforçar processos administrativos centralizadores, que atribuem responsabilidades à escola apenas no que se refere à fiscalização de recursos e não a como, onde, quando, para quê é para quem promover seus investimentos.

A partir de 1995, houve a intensificação da descentralização na administração de programas federais, segundo Castro, Barreto e Corbucci (2000, p.10), tais como:

[...] o incremento à descentralização da gestão de grande parte dos programas até então geridos pelo MEC, pela transferência de recursos aos governos subnacionais, tendo como principal exemplo o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); outra inovação se refere à transferência direta de recursos para as unidades escolares, fundos e órgãos municipais e estaduais, com destaque para o redesenho dos critérios de alocação de recursos, operacionalizado pelo PMDE, este último objeto desta pesquisa; e a focalização socioregional como critério para a alocação de recursos federais: a) com o impulso dado à execução do Projeto Nordeste; b) pela priorização, a partir de 1995, atribuída aos recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), do Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE) e do Programa Nacional do Material Escolar (PNME) aos municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária (PCS); e pelo adicional per capita alocado nesses municípios, por intermédio do PNAE e do PMDE (CASTRO; BARRETO; CORBUCCI, 2000, p. 10).

Os autores destacam que inicialmente o PMDE (depois de 1997, denominado de PDDE) foi uma forma de alocar recursos nos municípios e de descentralizar recursos para as escolas. Neste sentido, Santos (1997) afirma que a descentralização de recursos significou distribuição de poder, criação de possibilidades de autonomia da administração, da participação e controle social dos recursos públicos.

Entretanto, considera-se que vem acontecendo a transferência de responsabilidade do poder público para terceiros. O PDDE se destaca, então, como forma de descentralizar a administração de recursos; passa a transferir de forma direta às unidades escolares. As mudanças propostas por esta reforma na educação nos mecanismos de administração das ações e na alocação dos recursos federais voltados para o ensino fundamental atendiam à descentralização da execução, equalizando pela redistribuição e focalização dos recursos.

O programa atende ao modelo de administração descentralizado nas escolas, em oposição ao que os ideólogos do neoliberalismo consideram ser um modelo burocrático, centralizador. Este programa vai ocupando papel estratégico nas escolas na medida em que, em muitos casos, acaba por redirecionar espaços de participação e deliberação, e que a generalização das UExs para as diferentes redes e sistemas de ensino, de certa maneira, padronizou um formato institucional que delega a responsabilidade sobre a administração dos recursos públicos descentralizados para a UEx (ADRIÃO; PERONI, 2007). No caso da educação pública, a descentralização de recursos financeiros da União diretamente às escolas públicas foi considerada, para uns, como avanço, para outros, uma forma complexa de federalismo, criando embaraços para a autonomia dos entes federados (CRUZ, 2009).

Em seu estudo, Adrião e Peroni (2007) consideram que a relação público-privado trouxe dois problemas à gestão escola: o primeiro é o de responsabilização em caso de má gestão dos recursos públicos, uma vez que, sendo a UEx uma associação de pais e mestres, um representante dos pais, junto ao responsável pela escola, assina os cheques referentes aos gastos do programa. Elas indagam sobre de quem é a responsabilidade pela gestão dos recursos: “Afinal, no âmbito da escola, quem responde por tais recursos: o representante da administração pública, no caso o responsável pela unidade escolar, ou o representante da sociedade civil, pai ou mãe do aluno?” (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 264). O segundo problema é a superposição entre as esferas pública e privada, entidades nas quais as UExs passam a ter autonomia frente a gestão escolar nas escolas, devendo se submeter às normas da rede pública de ensino. Diante disso, “como garantir a subordinação por parte das UExs às normas da administração pública definidas pelos sistemas de ensino?”(ADRIÃO; PERONI, 2007, p.264).

Moreira (2009) destaca que as UExs são responsáveis por receberem doações, realizarem eventos, fazerem a cessão remunerada de espaços e a prestação de serviços para a comunidade de forma voluntária, ou seja, são constituídas por responsabilização de membros das comunidades escolares.

Portanto, a gestão dos recursos do PDDE implica na ideia de *accountability* pela comunidade escolar através de sua UEx. Machado (2012) ressalta que:

[...] na literatura mais contemporânea da ciência política e naquela que trata da fiscalização e do controle dos gastos públicos há uma preocupação em analisar as deficiências (ou insuficiências) dos mecanismos de vigilância da gestão pública. A expressão *accountability*, sem tradução na nossa língua, é cada vez mais utilizada nos discursos e em documentos da administração pública. Seu significado é mais abrangente do que o comumente utilizado para controle. Uma expressão utilizada em nossa língua que se aproxima a *accountability* é a de responsabilização, no sentido de que o poder fica sujeito a sanções e que deve ser exercido de forma transparente, forçando o gestor público a justificar os seus atos (MACHADO, 2012, p. 15).

Na citação acima, observa-se a preocupação com a responsabilidade de uma maior transparência na gestão de recursos públicos, pois houve um grande aumento de UEx's gerenciando estes nas escolas, o que pode ser observado na tabela 02, na qual apresenta-se dados sobre a evolução do PDDE entre os anos de 1995, início do programa, e 2004, a partir das modificações ocorridas nesse ano no programa, e a alteração em 2015:

Tabela 2 - Dados da Execução do PDDE entre 1995, 2004 e 2015

Ano	Qtd UExs	Qtd Escolas Municipais	Qtd Escolas Estaduais	Qtd Escolas Sem UExs *	Alunos Atendidos	Recursos por ano Em valores nominais	Recursos em valores constantes**
1995	11.643	4.626	7.017	132.663	28.350.299	229.348.000,00	1.307.675.624,54
2004	75.056	46.428	27.041	40.677	29.543.278	257.744.500,00	507.897.316,17
2015	147.515	116.961	30.554	7.298	39.946.700	988.230.260,00	1.148.126.212,54

Fonte: elaborado pelo autor adaptado de PAZ²³ (2016) e FNDE (2005 e 2016)

* Escolas com menos de 50 alunos recebem através da EEx, através da prefeitura ou Estado.

**É o valor nominal (ano) corrigido, a preços de setembro de 2017, de acordo com a variação do IGP/DI/FGV²⁴

²³ Técnico do FNDE, Sr. Adalberto Domingos da Paz, economista, professor, coordenador nacional do Programa Formação pela Escola, participou do processo inicial de implementação do PMDE/PDDE e durante 10 anos atuou como subgerente e coordenador de Avaliação e Acompanhamento de Programas do FNDE. De forma muito atenciosa me repassou arquivos com diversos materiais sobre o PDDE, assim como respondeu diversas dúvidas por email além da preciosa entrevista feita em 7 de novembro de 2016.

²⁴ O IGP-DI/FGV foi instituído em 1.944 com a finalidade de medir o comportamento de preços em geral da economia brasileira. É uma média aritmética, ponderada dos seguintes índices: IPA que é o Índice de Preços no Atacado e mede a variação de preços no mercado atacadista. O IPA ponderado em 60% o IGP-DI/FGV. IPC que é o Índice de Preços ao Consumidor. O IPC pondera em 30% o IGP-DI/FGV. INCC que é o Índice Nacional da Construção Civil e mede a variação de preços no setor da construção civil, considerando no caso tanto materiais como também a mão de obra empregada no setor. O INCC pondera em 10% o IGP-DI/FGV. DI ou Disponibilidade Interna é a consideração das variações de preços que afetam diretamente as atividades

Pode-se observar, pela tabela acima, que o volume de recursos mobilizados pelo PDDE foi significativo, ampliando-se em termos do atendimento das redes municipal e estadual de ensino. Entretanto, no período de 1995 a 2004, não houve correção dos valores, tendo perda do poder de compra. Em 2015, os recursos eram menores que os investidos em 1995, com mais de 10 milhões de alunos contemplados pelo programa. Nesse contexto, o PDDE constituiu-se como um alicerce fundamental da política de financiamento, na medida em que se orientava por um processo de definição das prioridades educacionais, focalizando o atendimento direto na escola por meio da otimização de recursos.

Essa lógica permitiu que se reforçasse a perspectiva ideopolítica de que as escolas públicas teriam que investir em seu planejamento pedagógico, de acordo com as definições centralizadoras dos órgãos superiores de educação, como no caso das ações agregadas, resultando em uma desconcentração. Em caso de insuficiência de recursos oriundos da União para prover as escolas, a alternativa para os diretores seria a realização de parcerias com os grupos privados e/ou empresariais para suprir suas necessidades. Nesse sentido, as UEXs serviam como entidades que legitimavam essa alternativa.

Um aspecto importante de se ressaltar quanto ao financiamento do PDDE são suas elevadas taxas de inadimplência, como no caso do estado do Maranhão. Segundo a Casa Civil do Governo do Maranhão (2017), o índice de inadimplência das UEXs vinculadas às escolas da rede estadual com o programa chegou, em janeiro de 2015 a 75,76%, o que impede de receber novos recursos, tornando ainda mais precária a melhoria do ensino.

Segundo os dados do FNDE de Paz (2016), verificou-se que por inadimplência e falta de UEx para receber os recursos, 32.136 escolas deixaram de ser atendidas em 2015. Denominada de “custo de oportunidade social perdida do PDDE” pelo entrevistado, mais de 8,7 milhões de estudantes não foram contemplados e mais de 217 milhões de reais não foram investidos, representando 21,96% do recurso anual. A região Norte tem a maior perda percentual da região, em torno de 33,6%, seguida da região Centro Oeste com 27,7%, depois Nordeste com 20,4%, Sudeste totalizando 15,8% e Sul com 11,7%, respectivamente.

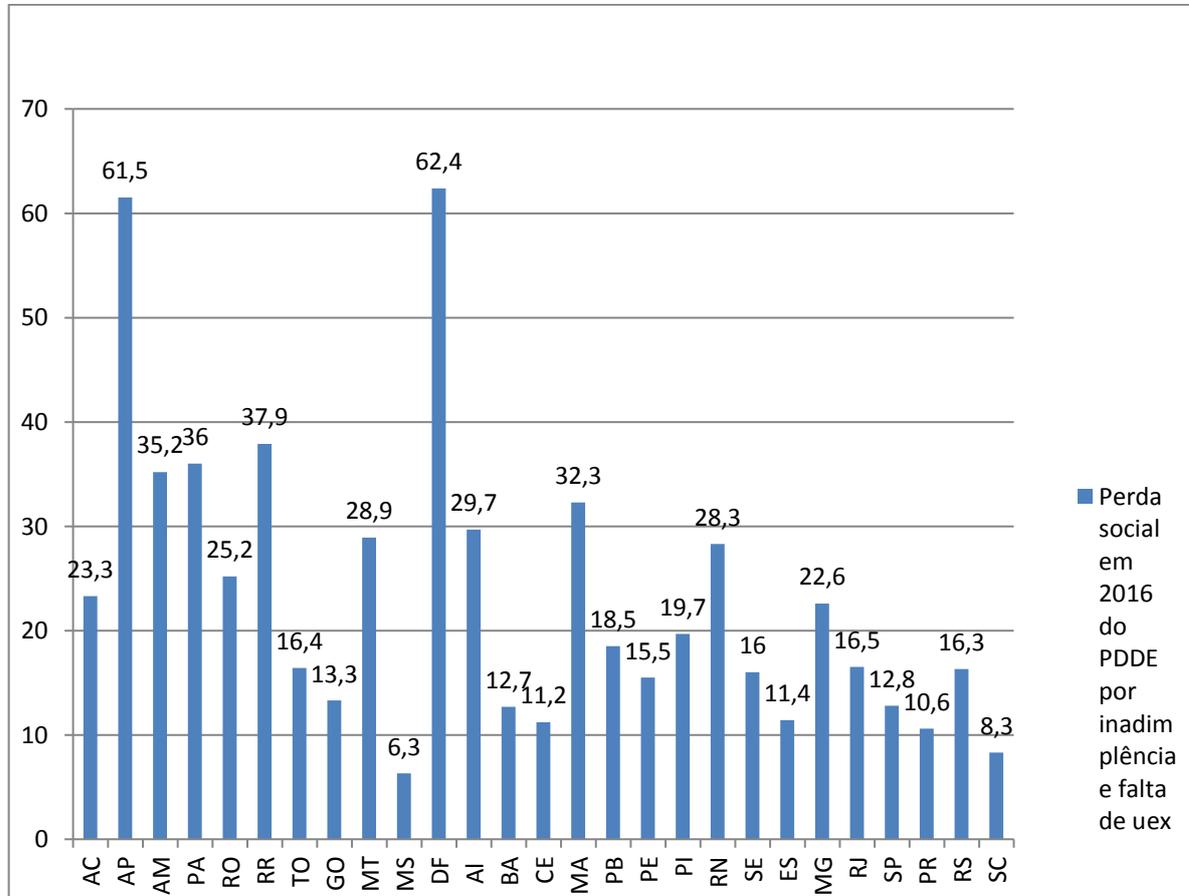
No gráfico 2, a seguir, se destaca o percentual de não investimento do PDDE, denominado por Paz (2016) de “custo de oportunidade social perdida”²⁵ nos estados brasileiros,

econômicas localizadas no território brasileiro. Não se ajuízam as variações de preços dos produtos exportados que consideram somente o caso da variação no aspecto de Oferta Global.

²⁵ Custo de oportunidade é “Qualquer coisa de que se tenha de abrir mão para se obter algum item” Introdução à economia / Mankiw, N. Gregory. SP: Cengage Learnig, 2009. Outra definição de “Custo de oportunidade de uma escolha é o valor da alternativa descartada, não escolhida”. Princípios de Microeconomia / Taylor, John B. SP: Ática, 2007.

no ano de 2016, em razão da inadimplência e da falta de entidades para as escolas com mais 50 alunos.

Gráfico 2 - Percentual de custo de oportunidade social perdida PDDE nas grandes regiões brasileiras – 2016 *



Fonte: (PAZ, 2017)²⁶ adaptado pelo autor.

* OBS: As escolas incluídas no denominador da fração são aquelas com mais de 50 alunos que exigem UEx para receber recursos do PDDE

Conforme destacado no gráfico acima, observa-se um alto índice de inadimplência em estados da região Norte, como no Amapá, em que 61,5% das escolas não receberam o PDDE por inadimplências e falta da UEx. O que era para ser um apoio suplementar para as escolas

Para Paz (2016), técnico do FNDE, se refere ao custo de oportunidade social perdida como indicador de eficácia no âmbito do PDDE:

“Ao custo da inércia da atuação de agentes quanto à inadimplência com a obrigação de prestar contas (PC) e a não criação de UEx, assim como o uso indevido dos recursos do PDDE”. (p.9)

“A falta de apresentação de PC, de criação de UEx e o uso indevido de recursos do PDDE impactam nas comunidades local e escolar: privação da aquisição de bens e contratação de serviços que concorrem para à promoção da função social da escola”; (p.10)

“A falta de apresentação de PC, de criação de UEx e o uso indevido de recursos do PDDE impactam nas comunidades local e escolar com a privação dos efeitos multiplicadores da renda local”. (p.11)

acaba por responsabilizar e penalizar os conselhos escolares pela dificuldade em acessar os recursos. Já, por outro lado, cabe ressaltar, também, que em estados como no caso do Mato Grosso do Sul, situado na região Centro-Oeste, o atendimento chega 93,7%. Assim, percebe-se que o PDDE não atende a totalidade das escolas, e principalmente nos estados do Norte, onde as deficiências são ainda maiores.

Desde abril de 2013, o PDDE deixou de ter o objetivo de redução das desigualdades regionais, que tanto afeta a região Norte. O abandono desse objetivo revela que a proposta tinha, e tem, mais o caráter ideopolítico de implementar os preceitos da Reforma de Estado apregoada pelo Neoliberalismo, em que a descentralização se institui como mecanismo de gestão que promove a transferência de responsabilidades para as unidades escolares, do que minimizar as desigualdades na sociedade e na educação brasileiras.

Cabe destacar os critérios de repasse do PDDE para as escolas. No período de 1995 a 1996, a previsão de recursos para a diminuição das desigualdades regionais definia os valores especificados na tabela 03 abaixo:

Tabela 3 - Critérios de distribuição dos recursos do PMDE/PDDE Básico – 1995/1996.

Números de alunos por escola	Valor Anual por Escola em R\$			
	Valor Nominais Regiões NO, NE e CO	Valor Constantes Regiões NO, NE e CO*	Valor Nominais Regiões SD, SL e DF	Valor Constantes Regiões SD, SL e DF **
Até 50	600	3.354,12	500	2.795,10
De 51 a 100	1.000	5.590,20	700	3.991,20
De 101 a 250	2.000	11.180,40	1.400	7.826,28
De 251 a 500	3.000	16.770,61	2.100	11.739,42
De 501 a 750	5.000	27.951,01	3.500	19.565,71
De 751 a 1.000	7.000	39.131,41	4.900	27.938,38
De 1.001 a 1.500	8.000	44.721,61	5.600	32.982,19
De 1.501 a 2.000	11.000,00	61.492,22	7.700,00	43.044,55
Mais de 2.000	15.000,00	83.853,03	10.500,00	58.697,12

Fonte: elaborado pelo autor com base na Resolução nº10/1995

* A preços de outubro de 2017, de acordo com a variação do IGPI /FGV

**A preços de setembro de 2017, de acordo com a variação do IGPI /FGV

Conforme já observado, o critério de distribuição era a matrícula no ensino fundamental. Entretanto, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste recebiam um valor maior do que as regiões Sul, Sudeste e o Distrito Federal para diminuir as desigualdades, como tratado anteriormente. Inicialmente, os recursos deveriam ser repassados para a secretaria estadual ou municipal de educação ou para a unidade executora das escolas (UEx). Era executado mediante a celebração de convênio entre o FNDE e os governos estaduais, municipais e do Distrito

federal e já estava colocada a possibilidade de repasse para uma unidade executora (UEX), mas este critério não era obrigatório.

Em que pese o maior aporte de recursos para as escolas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste até 2012, pode-se considerar que as exigências procedimentais e normativas em torno do estabelecimento das UEXs poderiam dificultar a obtenção dos recursos do PDDE por parte da gestão das escolas. Ao mesmo tempo, reforça a perspectiva de que as UEXs foram induzidas pela política de financiamento produzida no contexto da Reforma do Estado dos anos de 1990 como alternativa privatista de captação de recursos pela escola, através das entidades privadas criadas a partir da comunidade escolar.

Com a Resolução CD/FNDE nº 10/2004, o financiamento das escolas passou a adotar valores fixos e variáveis. Os valores fixos permanecem similares ao cálculo anterior, ao passo que a parte variável permite acréscimo de R\$ 1,30 por aluno matriculado no ensino regular, sendo contabilizada a diferença entre o número de alunos efetivamente matriculados na escola e o número mínimo de alunos na faixa em que a escola estivesse enquadrada. A tabela 04, abaixo, apresenta os valores a serem repassados por região, bem como o complemento variável de recursos a partir do enquadramento das escolas.

Tabela 4 - Critério de repasse, segundo número de matrículas por região, 2004 a 2012.

Intervalo de classe de número de aluno por nível de ensino	Região		Fator de correção (2)	Valor total (R\$) (3)
	N/NE/CO a	S/SE) DF		
	Valor base (R\$) (1)			
21* a 50	600,00	500,00	$(X - 21) \times K$	Valor Base + $(X - 21) \times K$
51 a 99	1.300,00	1.100,00	$(X - 51) \times K$	Valor Base + $(X - 51) \times K$
100 a 250	2.700,00	1.800,00	$X - 100) \times K$	Valor Base + $(X - 100) \times K$
251 a 500	3.900,00	2.700,00	$X - 251) \times K$	Valor Base + $(X - 251) \times K$
501 a 750	6.300,00	4.500,00	$X - 501) \times K$	Valor Base + $(X - 501) \times K$
751 a 1.000	8.900,00	6.200,00	$X - 751) \times K$	Valor Base + $(X - 751) \times K$
1.001 a 1.500	10.300,00	8.200,00	$(X - 1.001) \times K$	Valor Base + $(X - 1.001) \times K$
1.501 a 2.000	14.400,00	11.000,00	$X - 1.501) \times K$	Valor Base + $(X - 1.501) \times K$
Acima de 2.000	19.000,00	14.500,00	$X - 2.001) \times K$	Valor Base + $(X - 2.001) \times K$

Nota:(a)- Exceto o Distrito Federal.

(1) Valor Base: parcela mínima a ser destinada à instituição de ensino que apresentar quantidade de alunos matriculados, segundo o censo escolar, igual ao limite inferior de cada intervalo de classe de número de alunos, no qual o estabelecimento de ensino esteja situado.

(2) Fator de Correção $(X - \text{limite inferior}) \times K$: resultado da multiplicação da constante K pela diferença entre o número de alunos matriculados na escola e o limite inferior de cada intervalo de classe de número de alunos, no qual o estabelecimento de ensino esteja situado, representando X o número de alunos da escola, segundo o censo escolar, e K o valor adicional por aluno acima do limite inferior de cada intervalo de classe de número de alunos. O valor adicional por aluno (K) equivale a R\$ 4,20 (quatro reais e vinte centavos).

(3) Valor Total: resultado, em cada intervalo de classe, da soma horizontal do valor base mais o fator de correção.

*As escolas públicas que possuírem até 20 (vinte) alunos serão contempladas com o valor equivalente a R\$ 24,00 (vinte e quatro reais) por aluno

Fonte: resoluções do FNDE de 2004 a 2012, adaptado pelo autor

Cabe destacar, na tabela acima, que a metodologia de investimento do PDDE atribui um valor diferenciado para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em 2004, visando diminuir as desigualdades socioeducacionais. O FNDE estabeleceu a obrigatoriedade da UEx para todas as escolas públicas. Essa obrigatoriedade passou a vigorar a partir de 2005, para escolas com 50 alunos ou mais, como condição para receberem os recursos, definindo que 80% destinavam-se a despesas de custeio e 20% as de capital. O FNDE também acabou com a necessidade de celebração de convênios ou instrumentos congêneres para a efetivação dos repasses destinados às escolas privadas de educação especial.

No ano de 2006, o FNDE corrige o fator de correção (K) dos valores do PDDE, passando de R\$ 1,30 para R\$ 4,20, para diminuir as perdas inflacionárias. Esse acréscimo permitiu uma variação de 8,7% a 19,2% na transferência de recursos para a escola, considerando sua faixa de enquadramento. Essa elevação de recursos foi definida de maneira arbitrária, sem estabelecimento de critérios como, por exemplo, o acúmulo inflacionário durante a vigência do PDDE, ficando abaixo dos 16,4% de inflação para o ano de correção dos valores. Em outros termos, as orientações focalizadas, restritivas e compensatórias prevaleciam no processo de gestão do PDDE.

A contenção de recursos no próprio contexto de gestão do PDDE proporcionou uma grande perda de financiamento para as escolas. A tabela 05, a seguir, apresenta o valor médio recebido por aluno e o valor total recebido pelas escolas, entre os anos de 2006 e 2012:

Tabela 5 - Valor médio recebido por aluno e valor total por escola do PDDE de 2006 a 2012.

Número de alunos na escola*	Valor base por região da escola N/NE/CO	Valor médio por aluno N/NE/CO	Valor base por região da escola N/NE/CO	Valor médio por aluno urbano S/SE/DF
21	600,00	28,57	500,00	23,81
50	721,80	14,44	621,80	12,44
51	1.300,00	25,49	1.100,00	21,57
100	2.700,00	27,00	1.800,00	18,00
251	3.900,00	15,54	2.700,00	10,76
501	6.300,00	12,57	4.500,00	8,98
751	8.900,00	11,85	6.200,00	8,26
1.001	10.300,00	10,29	8.200,00	8,19
1.501	14.400,00	9,59	11.000,00	7,33
2001	19.000,00	9,50	14.500,00	7,25

Fonte: Elaboração do autor a partir das resoluções de 2006 a 2012 do PDDE,

* Elaborado considerando a metodologia de repasse do PDDE da tabela anterior, em que valor total = Valor Base + (X - 21) x K

Obs: As escolas públicas que possuírem até 20 (vinte) alunos serão contempladas com o valor equivalente a R\$ 24,00 (vinte e quatro reais) por aluno

Analisando a tabela 5, observa-se que as escolas com maior número de matrículas tinham o menor valor médio por aluno. Essa constatação permite afirmar que a proporcionalidade de valores destinados pelo PDDE às escolas negligenciava o número total de matriculados em cada instituição de ensino, critério consagrado pela política de financiamento desde a origem do programa.

Nas escolas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o valor médio por aluno atingia o patamar de R\$ 9,50 para um total de mais de 2000 matriculados. É importante ressaltar, também, que os valores médios por aluno pouco traduzem as expectativas de garantia à universalização do direito à educação. A escala de valores médios por aluno revela-se arbitrária, pois cifras irrisórias tendem a se afastar do debate em torno do atendimento igualitário nas condições do processo de apropriação do conhecimento.

A Resolução CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013 suprimiu o objetivo de reduzir as desigualdades, substituindo a metodologia de repasse para a caracterização urbana ou rural de matrículas, mais um valor fixo. Além disso, houve a alteração do valor médio por aluno, que passaram de R\$ 24,00 (vinte e quatro reais) por aluno das regiões S, SE e DF e de R\$ 29,00 (vinte e nove reais) das regiões N, NE e CO para R\$ 20,00 por aluno das UEx's, mais um valor fixo de um mil reais (se urbana) e dois mil reais (se rural). Já no caso das escolas com menos de 50 alunos sob a responsabilidade das EEx, o valor ficou em R\$ 40,00 (quarenta reais) por aluno de escola urbana e R\$ 60,00 (sessenta reais) por aluno de escola rural, expressa na tabela 06. A adoção da nova metodologia provocou um aumento de 66,6% nos recursos do PDDE para as regiões S, SE e DF e de 37,9% para as regiões N, NE e CO. Além de abandonar o critério redistributivo regional, a nova metodologia concedeu recursos inferiores para as regiões de maior desigualdade. Assim, a partir de 2013, todas as regiões passaram a receber um valor fixo por escola, mais um valor variável por aluno da seguinte forma na tabela 06:

Tabela 6 - Critério do financiamento do PDDE no período de 2013-2019.

Especificação	Valor Fixo (R\$)	Valor per capita aluno (R\$)
Escola pública urbana com Unidade UEx	1.000,00	20,00
Escola pública rural com Unidade UEx	2.000,00	20,00
Escola privada de educação especial	1.000,00	60,00
Escola pública urbana sem Unidade EEx	-	40,00
Escola pública rural sem Unidade EEx	-	60,00
Público alvo da educação especial em escola pública	-	80,00
Polo Presencial UAB	3.000,00	20,00

Fonte: FNDE (2018) e Anexo I da Resolução CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, adaptado pelo autor.

Cabe destacar que, desde 2013 até 2018, os valores para as escolas encontram-se defasados com a inflação acumulada do período, que foi de 35,98% pelo IPCA, ou seja, o investido pelo PDDE ficou ainda menor devido à perda do poder de compra, haja vista não ter ocorrido nenhuma correção nos últimos cinco anos. Entre 2013 e 2018, não houve aumento no valor de financiamento para as escolas, o que torna ainda mais difícil, para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que tiveram perdas maiores por conta da exclusão do critério de minimização das desigualdades socioeducacionais.

A tabela 07, a seguir, apresenta os valores médios por aluno nos períodos de 1997, 2006-2012 e 2013-2017. Note-se que a tabela considera o critério da regionalização nos períodos de 1997 e 2006-2012 e o da caracterização urbana ou rural da escola para o período de 2013-2018. Observe que, nas escolas sem UEx, não é repassado o valor fixo, este é enviado à EExs (secretarias estaduais e municipais), para dessa maneira incentivar a criação de UEx nestas escolas.

Tabela 7 - Faixas de valores de repasse do PDDE recebido por aluno no período de 1997, 2006 a 2012, 2013 a 2017.

Número de Alunos na escola (a)	Valor médio constante ²⁷ por aluno S/SE/DF (1997)*	Valor médio constante por aluno N/NE/CO (1997)*	Valor médio nominal ²⁸ por aluno S/SE/DF (2006 - 2012)	Valor médio nominal por aluno N/NE/CO (2006 - 2012)	Valor médio nominal por aluno urbano (2013-2017) (Es. Urb. = (20,00* aluno) +1000)	Valor médio nominal por aluno rural (2013-2017) (Es. Rur. = (20,00* aluno) + 2000)
21	115,14	138,15	23,81	28,57	67,62	115,24
50**	**48,36	**58,03	10,00	12,00	***40,00	***60,00
51	104,30	123,26	21,57	25,49	39,61	59,22
100	87,04	130,56	18,00	27,00	30,00	40,00
251	52,03	75,15	10,76	15,54	23,98	27,97
501	43,42	60,78	8,98	12,57	22,00	23,99
751	39,94	57,30	8,26	11,85	21,33	22,66
1.001	39,60	49,76	8,19	10,29	21,00	22,00
1.501	35,45	46,37	7,33	9,59	20,67	21,33
2.001	35,06	45,94	7,25	9,50	20,50	21,00

Fonte: Elaboração do autor a partir das resoluções do FNDE.

Obs: *A preços de dezembro de 2017, de acordo com a variação do IGPI /FGV

** em 1997, *** (valores sem UEx de urbanas e rurais)

A tabela 07 mostra que, no período de 2013 a 2017, o repasse de recursos é inferior aos valores por aluno de 1997. Comparativamente, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste

²⁷ O valor médio constante é o resultado do valor total por aluno definido na resolução do PDDE do período.

²⁸ O valor nominal é o valor constante corrigido a preços de 31 de dezembro de 2017.

tiveram decréscimo em seus recursos. Cabe ressaltar a significativa redução de recursos no ano de 2013, mesmo elevando-se os valores para R\$ 40,00 em escolas com 50 alunos. Apesar dessa elevação, ocorre que, a partir de 51 alunos, o valor médio se reduz tanto na realidade urbana quanto rural. Houve uma diminuição dos investimentos, que não foram corrigidos os valores devido às perdas do período, e quando se corrigia, não recompunha totalmente o valor das perdas corrigidas.

Cabe considerar que o agravamento da crise econômica reforçou a contenção de recursos no bloco no poder de Dilma Rousseff. Essa condição permitiu que se restringissem os valores que atendiam o Programa Dinheiro Direto na Escola, embora não alterasse sua configuração em termos da sua concepção, da sua estrutura e do seu processo de gestão, especialmente no que se refere a supressão do objetivo de reduzir as desigualdades regionais.

Na seção a seguir, apresenta-se uma análise das formulações da administração escolar descentralizada, a partir das relações estabelecidas entre a concepção, a estrutura e a gestão de recursos do PDDE e a centralidade que o financiamento da educação adquiriu para os organismos internacionais.

3.4 ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR DESCENTRALIZADA, PDDE E ORGANISMOS INTERNACIONAIS

A participação privada na educação não é certamente uma panacéia, mas se for sensivelmente regulamentada e devidamente incentivada, pode fornecer aos governos uma forma altamente eficaz e eficiente de cumprir as suas metas educacionais. (FIELDEN; LAROCQUE, 2008, p. 15, tradução nossa)

Este tópico tem por objetivo analisar a teoria da Administração Escolar Descentralizada (AED)²⁹ (mais conhecida no Brasil como autonomia escolar), considerando o PDDE que financia a autonomia financeira e sua relação com os organismos internacionais no processo de financiamento da educação no Brasil. Apresenta-se como os organismos internacionais incentivaram os países no mundo a adotar modelos de administração descentralizada nas escolas a partir de programas de financiamento da autonomia das escolas.

A epígrafe de Fielden e LaRocque (2008, p.15) expressa a significativa relevância da concepção privatista acerca da educação, que passou a orientar as referências internacionais em escala planetária, pretendendo influenciar as ações governamentais. Neste capítulo, trataremos

²⁹ Em inglês denominada de *School-Based Management* por Malen, Ogawa e Kranz (1990).

da perspectiva dos organismos internacionais, sobretudo a participação do Banco Mundial, na condução desse processo para os países latino-americanos, como no caso do Brasil.

Considera-se que as orientações privatistas de organismos internacionais, sobretudo do Banco Mundial, para as políticas educacionais brasileiras condicionaram a perspectiva de administração descentralizada dos sistemas de ensino e das unidades escolares. As formulações do Banco Mundial para com as reformas nas políticas de financiamento da educação configuraram-se em elemento central dos ajustes econômicos para países de capitalismo dependente, em especial a nação brasileira.

Ao abordar as elevadas taxas de repetência como um dos fatores que mais contribui para as disparidades de renda no Brasil, o Banco Mundial (1993) alerta para suas consequências para a produtividade do trabalho e para o crescimento econômico, e que acaba desconsiderando outras questões de aprendizagem. A visão do Banco Mundial busca recuperar a perspectiva da educação como fator de crescimento econômico e desenvolvimento social apregoada pela Teoria do Capital Humano, pois:

A educação é a pedra angular do crescimento econômico e do desenvolvimento social e um dos principais meios para melhorar o bem-estar dos indivíduos. Ela aumenta a capacidade produtiva das sociedades e suas instituições políticas, econômicas e científicas e contribui para reduzir a pobreza, acrescentando o valor e a eficiência ao trabalho dos pobres e mitigando as consequências da pobreza nas questões vinculadas à população, saúde e nutrição (...). (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 2, grifo nosso)

De acordo com o documento “Uma Parceria de Resultados: Banco Mundial no Brasil” (2003) e Silva, Azzi e Bock (2005, p. 21), o Banco Mundial, este como maior financiador externo de programas de educação no mundo, atuando neste setor desde 1963, investiu mais US\$ 30 bilhões em empréstimos e créditos, dentre 162 projetos em 82 países. A parceria com o Brasil resultou em mais de US\$ 2,1 bilhões de dólares investidos, e para os mesmos autores, destacam que a relação do Banco era prioritariamente com o Governo Federal e com alguns estados, como Minas Gerais, Paraná e São Paulo, Pernambuco, Ceará e Bahia.

A influência de agências multilaterais, como o Banco Mundial na educação brasileira, intensifica-se após a Conferência de Educação para Todos, na Tailândia, em 1990. A atuação do Banco Mundial como órgão de financiamento reforçava a perspectiva da descentralização da administração escolar.

O Banco Mundial (1995) corresponsabiliza a sociedade civil, os indivíduos e a família pelo sucesso ou fracasso da educação. Segundo Carvalho (2005), o Banco Mundial apresenta a ideia de que a educação de qualidade depende de cada um isoladamente. Na perspectiva do Banco Mundial,

A qualidade da educação pode ser melhorada quando as escolas têm a autonomia necessária para usar os insumos educacionais de acordo com condições locais e comunitárias e são responsáveis perante os pais e as comunidades. Instituições totalmente autônomas estão habilitadas para alocar seus recursos (embora não necessariamente para coletá-los) e para criar um ambiente educacional adaptado às condições locais dentro e fora da escola. Ainda não há evidências do impacto de uma maior flexibilidade no nível da escola sobre a qualidade geral dos sistemas educacionais nos países em desenvolvimento. Conseqüentemente, como na eleição nas escolas, é necessário atuar com cautela à medida que mais países experimentam maior autonomia escolar. (BANCO MUNDIAL, 1995, p.14, tradução nossa).

Ainda abordando a autonomia das escolas, o Banco Mundial ressalta a responsabilidade das instituições que podem ser encorajadas por meios administrativos e financeiros a alocar recursos, a gerir pessoal e a modificar aspectos, como o “horário escolar, ano e o idioma de instrução para se adequar às condições locais” (*ibid*). Nesse aspecto, a autonomia é relacionada à sua função de captação de recursos, observando que “o objetivo do financiamento local das escolas deve ser melhorar a aprendizagem e não reduzir os recursos totais” (*ibid*, p.15). O Banco Mundial recomenda que para aumentar a autonomia e responsabilidade das escolas quanto ao financiamento, devem ser adotadas as seguintes propostas:

- O uso de impostos locais e centrais.
- Participação nos custos pelas comunidades locais.
- A alocação de subsídios globais as comunidades e escolas sem restrições relativas à alocação de fundos.
- A cobrança de taxas de matrícula nos níveis de ensino superior.
- A promoção da diversificação de renda.
- O uso de mecanismos de financiamento nos quais os fundos colaborem para os estudantes, através bolsas de captação, certificados e empréstimos.
- Financiamento baseado em produto e qualidade.
- O uso do financiamento local deve ser acompanhado de ajustes a serem feitos dos níveis mais altos de governo, a fim de compensar os diferentes níveis de recursos entre as diferentes localidades. (*ibid*, p.14-15, tradução nossa).

Nesse sentido, Dourado e Bueno (2001) afirmam que:

O processo de ressignificação da descentralização do sistema escolar defendido por esses organismos multilaterais articula-se, via de regra, com sua progressiva privatização ou assunção de modelos e estratégias de mercado, capitaneadas pela desconcentração das ações, sem que ocorra uma garantia efetiva de financiamento. Tais encaminhamentos tem resultado, como é possível constatar no plano concreto, na crescente desobrigação do Estado no terreno educacional.

A crítica de Dourado e Bueno (2001) aborda sobre a maneira destes organismos internacionais direcionarem o processo de reformas educacionais neoliberais no mundo. Sob a perspectiva de privatização e descompromisso do Estado, articularam proposições acerca da gestão dos sistemas de ensino e das unidades escolares em nome da eficiência, efetividade e otimização de resultados.

No relatório da UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, Delors (1996) destaca a necessidade de uma reforma gerencial com destaque para a participação de todos os atores sociais nos processos de tomada de decisões no campo educativo. Nesse sentido, afirma que a “Comissão é, pois, favorável a uma ampla descentralização dos sistemas educativos, apoiada na autonomia das escolas e na participação efetiva dos agentes locais” (1998, p. 173).

Quanto ao financiamento da educação, Delors (1996) reconhece as dificuldades de recursos e preconiza as parcerias com o setor privado. Aos países dependentes, como no caso do Brasil, propõe que o financiamento público priorize a educação básica, sem sacrificar os demais níveis. O relatório da Comissão “pensa que é não só legítimo como desejável mobilizar os recursos financeiros privados a fim de limitar a pressão exercida sobre o orçamento dos estados” (p.181). Este documento ressalta que “a descentralização da administração e uma maior autonomia das escolas conferem também maior eficácia às despesas com a educação, permitindo uma melhor adaptação às necessidades locais” (p.184). Este relatório propõe que seja adotado o financiamento privado para a escola a partir das seguintes fontes:

São várias as formas de financiamento privado: participação — ainda que limitada — das famílias ou dos estudantes nos custos da escolaridade; responsabilização das comunidades locais por uma parte dos custos de construção e manutenção das escolas; envolvimento de empresas no financiamento da formação profissional; autofinanciamento parcial, no caso de escolas técnicas e profissionais ou de universidades, graças ao estabelecimento de contratos de pesquisa (DELORS, 1996, p.181).

Observou-se que desde a regulamentação, em 1995, o PDDE se orienta pelas normativas expressas pelos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Nesse sentido, exigem-se dos diretores de escolas novas competências funcionais, atuando na perspectiva da captação de recursos, da responsabilização com os resultados, da mobilização social fiscalizadora, baseada na lógica empresarial da eficácia da gestão escolar. Segundo Delors (1996), a eficácia da gestão escolar depende de:

Um bom administrador, capaz de organizar um trabalho de equipe eficaz e tido como competente e aberto consegue, muitas vezes, introduzir no seu estabelecimento de ensino grandes melhorias. É preciso, pois, fazer com que a direção das escolas seja confiada a profissionais qualificados, portadores de formação específica, sobretudo em matéria de gestão. Esta qualificação deve conferir aos gestores um poder de decisão acrescido de gratificações que compensem o bom exercício das suas delicadas responsabilidades (DELORS, 1998, p. 163).

Os argumentos ideológicos do relatório de Delors (1996) publicado pela UNESCO também estão presentes no PDDE. Podem-se considerar os seguintes princípios do PDDE que

coadunam com os argumentos ideológicos do relatório da UNESCO: gratuidade da educação básica, com responsabilização de alguns dos custos por parte das comunidades locais e ajudas reservadas aos filhos de famílias modestas; garantia de acesso a um ensino primário de qualidade para todas as crianças, dando prioridade absoluta em todos os países a esta etapa de ensino nas despesas públicas com a educação; racionalização das despesas públicas no nível das escolas.

O documento da CEPAL e do Escritório Regional da UNESCO para a Educação na América Latina e no Caribe (OREALC), elaborado em 1992, intitulado de “*Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade*”, foi adotado como referência para a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos- PDET no Brasil, visando implementar uma série de reformas com vistas a descentralização e maior autonomia das escolas, resultando na implementação do PDDE. Portanto, o PDDE se situa em um movimento mundial de reformas de implementação da administração escolar descentralizada para a promoção da autonomia da escola como captadora e administradora de recursos. Segundo Gonçalves, Luz e Cruz (2004), o PDDE é resultante das profundas mudanças nas relações com o processo de Reforma do Estado iniciado nos anos de 1990. Sob a perspectiva ideológica e política de que a crise fiscal exige cortes de recursos para a área social, este programa é parte de um conjunto de reformas educacionais para os países latino-americanos, articuladas com os interesses econômicos externos. Este programa se caracteriza pela desconcentração proposta pela Reforma do Estado na área educacional.

Para Caldwell (2005), a Administração Escolar Descentralizada (AED) é definida como a descentralização da autoridade do governo central, movendo-o para o nível da escola.

O processo de AED é definido por Malen, Ogawa e Kranz:

A administração escolar descentralizada pode ser considerada conceitualmente como uma alteração formal das estruturas de governança, como uma forma de descentralização que identifica o estabelecimento escolar individual como a unidade primária de melhoria e usa a redistribuição da autoridade de tomada de decisão como o principal meio, através da qual, esta melhoria pode ser estimulada e mantida. (MALEN; OGAWA; KRANZ, 1990, p. 290, tradução nossa)

Observa-se que AED muda a descentralização na escola e foi pautada pela redistribuição da autoridade e tomada de decisões. Este modelo no Brasil, iniciou-se em 1992, através da experiência da administração escolar descentralizada na qual se estabeleceu o acordo entre o Banco Mundial e o estado de Minas Gerais (BANCO MUNDIAL, 1994). Esse acordo se tornou referência para a criação do PDDE, pois indicava a implementação de fundos nas escolas. Essa

referência também é destacada por estudos de: Guedes, Amaral, Walker e Lobo (1995 e 1997), Fiske (1996) e Barros e Mendonça (1998).

Segundo Barrera-Osorio, Fasih, Patrinos e Santibáñez (2010), as reformas de AED tiveram o objetivo explícito de aumentar a responsabilidade e a participação da comunidade e dos pais no processo de tomada de decisão. No caso do brasileiro, estes autores consideram que o processo de implantação de AED teve como objetivo “aumentar a eficiência na administração escolar, criar processos mais democráticos e de classificação de mérito para selecionar o pessoal da escola e aumentar a participação dos pais e da comunidade” (2010, p.11). Estes autores classificam a AED no Brasil como moderada, em que possui o conselho escolar estabelecido, mas apenas em função consultiva ou com autonomia limitada para fins estratégicos e de planejamento.

Em outro estudo sobre os Indicadores de Desenvolvimento Mundial IDM-2004 (WORLD BANK, 2003), também se destacou o aspecto da responsabilidade pelas reformas do AED como forma de fortalecer a relação de responsabilidade entre os clientes (pais e alunos) e prestadores de serviços (professores, diretores e governo). Assim podemos observar que houve muitas reformas da AED nos países de capitalismo dependente. Em um exame do portfólio educacional do Banco Mundial dos anos de 2000 a 2006, Barrera-Osorio, Fasih, Patrinos, Santibáñez (2010) apontam que cerca de 10% de todos os projetos apoiam a AED, um total de 15 dos cerca de 157 projetos, representando US\$ 1,7 bilhões, totalizando 23% de empréstimos do Banco para o ensino básico, ou 18% do financiamento total para educação. (Ver Tabela 08 a seguir).

Tabela 8 - Projetos educacionais financiados pelo Banco Mundial de Administração escolar descentralizada (2010).

	Total	AED	Porcentagem do total
Projetos educacionais (número)	157	15	10
Empréstimos educacionais (US\$ milhões)	9,49	1,70	18
Empréstimos para a educação básica (milhões de US\$)	7,44	1,70	23

Fonte: Lista de projetos educacionais do Banco Mundial, exercícios de 2000-06. Barrera-Osorio, Fasih, Patrinos, Santibáñez, (2010, p. XVIII, tradução nossa) adaptado pelo autor.

Nota: AED = administração escolar descentralizada. "Empréstimos" indica o valor total comprometido pelo Banco Internacional Reconstrução e Desenvolvimento e da Associação Internacional de Desenvolvimento (AIF).

Em que pese a atuação dos organismos internacionais em escala mundial para consolidar a administração escolar descentralizada nos sistemas de ensino e unidades escolares, Arcia, Patrinos, Porta e Macdonald (2011, p.3) afirmam que os estudos recentes apontam que, na maioria dos países de capitalismo dependente como no caso do Brasil, a Administração Escolar

Descentralizada produziu apenas ganhos modestos em relação à aprendizagem dos alunos. Isso porque fatores importantes tornaram-se barreiras limitantes para o funcionamento do sistema educacional e da melhoria da aprendizagem, tais como a qualidade dos professores e avaliações – são duas variáveis-chave em qualquer sistema educacional - as quais parecem continuar sendo barreiras para melhorar o desempenho do sistema (VEGAS; PETROW, 2008; CLARKE, 2010).

A Administração Escolar Descentralizada (AED), apregoada pelos organismos internacionais, sobretudo o Banco Mundial (BM), pouco se referiu às contradições e problemas significativos da educação brasileira. Pode-se considerar que essa tendência preservava as relações socioeducativas, que potencializavam as desigualdades regionais.

Segundo o Banco Mundial (World Bank, 2017, p.7), em muitos países, a implementação da Administração Escolar Descentralizada (AED) aumentou a matrícula de estudantes, com atendimento e envolvimento de pais e professores. No entanto, a evidência empírica mostra restrições na implantação da Administração Escolar Descentralizada em países da América Latina (BARRERA-OSORIO; FASIH; PATRINOS; SANTIBÁÑEZ, 2010).

Ao contrário do contexto europeu, em que há evidências que mostram um impacto positivo da autonomia escolar na aprendizagem (EURYDICE, 2007), no caso da América Latina, a frágil estrutura institucional é considerada um empecilho, na medida em que os conflitos internos e a abordagem de eficiência operacional dificultam o processo de implantação, consolidação e impacto da perspectiva da Administração Escolar Descentralizada. Pode-se considerar, entretanto, que as dificuldades geradas, tanto de conflitos institucionalizados quanto da constituição da apregoada eficiência empresarial, remetem aos problemas que as políticas neoliberais expressam, no sentido da ampliação da democratização e da garantia dos direitos sociais.

Segundo Eurydice (2007), no caso da Europa, as instituições são consideradas mais fortes, pois já encontram uma correlação de forças, um processo de lutas sociais e uma disputa de projetos societários amplamente favoráveis aos princípios gerenciais reforçados pelo neoliberalismo, que pretendem melhorar qualidade educacional pela responsabilização dos pais e da comunidade.

De todo o modo, Hood (2001) afirma que, em ambos os casos, a AED começou a transformar a educação empreendida pelos sistemas de ensino e pelas unidades escolares em processos, insumos e controle de resultados.

No entanto, Barrera-Osorio, Fasih, Patrinos, Santibáñez (2010) consideram que as reformas da Administração Escolar Descentralizada tiveram impacto significativo na política

educacional brasileira no período a seguir à implantação do PDDE, atingindo, gradativamente a mais de 5.600 escolas. Segundo os autores, o Banco Mundial destaca que o principal efeito dessas reformas produzidas pelas orientações adotadas na lógica da Administração Escolar Descentralizada consistiu em tornar as escolas mais sensíveis aos alunos e à comunidade escolar. Enfatizam que a escola brasileira passou a se comprometer com a autoavaliação, desenvolver um plano escolar focado em dois ou três "fatores de eficiência" (um dos quais deve ser um ensino e aprendizado efetivos), e a planejar ações para melhorá-los, por meio de um programa criado pelo Ministério da Educação para fortalecer escolas - o programa Fundescola – com objetivo de fornecer recursos para apoiar os objetivos e projetos das escolas (Carnoy et al., 2008).

Assim, observou-se a influência do Banco Mundial no modelo de administração escolar descentralizada, que foi adotado pelo Governo Federal para as escolas de educação básica pública, numa tentativa de equiparar a administração escolar aos padrões empresariais de produtividade. Outro ponto a se destacar é que o PDDE passa a exigir dos diretores de escolas novas competências administrativas, ao lidar com o processo de descentralização, gestão democrática e gerencial, baseada na lógica empresarial, sendo exigido destes uma eficácia e eficiência da gestão escolar.

Destaca-se o PDDE, como política de administração escolar descentralizada, orientada pelos organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial, na perspectiva de empreender o caráter político-ideológico de implantar a lógica neoliberal no financiamento da educação brasileira. Ao fomentar sua proposta orientada para a otimização de recursos e para ações focalizadas, o PDDE estimulou ações de participação da comunidade como recurso de auxílio à gestão da escola.

Observa-se que ao analisar a política de financiamento da educação brasileira e o PDDE, na concepção, estruturação e gestão, verifica-se que isso ocorreu preservando a concepção de contenção de recursos e estímulo a parcerias privatizantes na educação escolar por meio da descentralização administrativa.

A participação da comunidade escolar como recurso de auxílio à gestão, conforme delineado pelo Banco Mundial, proporcionou que relações privatistas fossem instauradas na escola por meio das Unidades Executoras (UEXs). A perspectiva gerencialista da Reforma do Estado foi implantada pelas UEXs, na medida em que se transferia atribuições para os grupos envolvidos com o cotidiano da escola, concentrando o poder decisório da União na distribuição de recursos, que permitia o controle dos resultados. Em 2013, a supressão do objetivo de reduzir

as desigualdades regionais, evidencia que a prioridade era implantar essa perspectiva na gestão das escolas.

No capítulo 4, pretende-se demonstrar as condições e os desafios do programa para concretizar o objetivo de reduzir as desigualdades socioeducativas que, historicamente, se constituíram na região Norte.

4 PDDE NA REGIÃO NORTE DO BRASIL E AS DESIGUALDADES

Primeiramente, é apresentada uma análise do processo sócio-histórico da região Norte do Brasil, desde o processo de ocupação e reprodução das desigualdades com a formação do território, enfatizando também as condições de vida da população. Em seguida, são analisadas as condições educacionais, observando os indicadores educacionais, as limitações sociais presentes, a alfabetização e a situação dos níveis de ensino público na região Norte. Por fim, a terceira parte do capítulo compreende uma avaliação acerca do impacto do PDDE na região. Considera o financiamento das escolas das redes municipais e estaduais, o investimento por aluno e as diferenças no financiamento que se propunha para a região.

4.1 UMA ANÁLISE DO PROCESSO SÓCIO-HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DA REGIÃO NORTE DO BRASIL

[...] se o lago Dourado tem o ouro, que a opinião lhe atribui, se as amazonas habitam, como muitos testemunham, entre as maiores riquezas do planeta; se os tocantins em pedras preciosas, e abundância de ouro, tão famosos pelos franceses; se os Omáguas com seus haveres alvoroçaram o Peru, e logo o vice-rei despachou Pedro de Ursua com um grande exército em busca deles. Neste Grande Rio está tudo fechado: aqui o lago Dourado, aqui as Amazonas, os Tocantins e aqui os ricos Omáguas [...] (ACUÑA, 1641, p.53- tradução nossa).

A região Norte é a mais extensa das cinco regiões brasileiras, possuindo uma área de 3.869.637 Km², correspondente a 42% de todo o território nacional. Constitui-se, ainda, na maior região em superfície do Brasil, composta por sete estados: Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Está localizada na chamada região geoeconômica da Amazônia, cujos limites são o Maciço das Guianas, Planalto Central, Cordilheira dos Andes e o Oceano Atlântico. É a segunda região de menor densidade demográfica, devido, principalmente, à extensa área coberta da Amazônia Brasileira³⁰ por um ecossistema de floresta densa, que dificulta a ocupação humana. Possui a maior bacia hidrográfica do planeta, sendo seus rios um dos principais meios de acesso da população, desde a ocupação até os dias atuais, conforme destaca Becker (2007).

³⁰ Segundo Becker (2007), a Amazônia legal contém mais de 11.000 km de fronteiras internacionais e 1.482 km de costa, correspondendo a 1/5 da costa e a 150 km da largura territorial brasileira. Atualmente, é composta por 436 municípios em 09 estados. Em 2008, segundo Brasil (2008) denominou a região de Amazônia Brasileira, pois considerou integralmente o estado do Maranhão integrante da região, resultando em uma superfície total de 5.088.688,44 km², ou cerca de 60% do território nacional, sendo denominada de Amazônia Brasileira, que se limita internacionalmente com 07 países, são eles: Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia.

Magalhães (2008) considera que a ocupação da Amazônia ocorreu a partir de assentados geopoliticamente no Forte do Presépio de Santa Maria de Belém, fundado em 1616. Nesta data, iniciou-se o núcleo urbano da colonização portuguesa na região, que chegaria a ser a cidade de Santa Maria de Belém, atual capital do estado do Pará.

Segundo Becker (2007, p. 23), o processo de ocupação da Amazônia e formação de seu território foi marcado por três grandes períodos. O primeiro foi denominado de Formação Territorial (1616 – 1930) caracterizado por três fases: de Apropriação do Território (1616-1777); de Delineamento da Amazônia (1850-1899); e de Definição do Limites (1899-1930). Está caracterizada pela ocupação tardia, às margens do rio e dependente do mercado externo. Entre 1930 e 1985, ocorreu o que a autora denomina como Planejamento Regional, com o início do planejamento (1930-1966) e a produção do espaço estatal (1966-1985). O intervencionismo estatal motivou a formação de núcleos urbanos à margem das rodovias.

Becker (2009, p. 204) destaca que, desde o século XVI, a Amazônia foi “um período de exploração, de reconhecimento físico por grandes expedições, viajantes e primeiros missionários”. No século XVII, houve o acirramento dos conflitos armados e se multiplicaram as bases dos invasores, que iniciam efetivamente a conquista da Amazônia. Para garantir a colonização sobre a região Norte, os portugueses lutaram e destruíram as construções holandesas e os fortes ingleses em 1625. Segundo a autora, esta região foi um dos lugares em que ocorreu o reajuste econômico e político da Europa nos séculos XVI e XVII, potencializado pela expansão do sistema colonial, pela crise do absolutismo monárquico europeu e pela disputa de escravos e mercados, de rotas marítimas, terra e matéria-prima.

Segundo Mattos (1980), o Tratado de Madri de 1750 define os atuais limites da Amazônia brasileira, servindo para resolver os conflitos da fronteira amazônica entre espanhóis e portugueses à época, que incluíam desavenças entre a Igreja e a Coroa, conforme expressa o mapa a seguir (figura 5).

Figura 5 - Mapa do Tratado de Madri.



Fonte: Extraído de Mattos (1980, p.37). Uma geopolítica Pan-Amazônica.

Observa-se que o tratado de Madri concedeu o direito de posse aos portugueses para defesa e ocupação do território contra as invasões inglesa, holandesa e francesa. Desta forma, segundo Mattos (1980), origina-se o atual esboço da fronteira amazônica brasileira. Desde então, iniciou-se a construção de fortificações militares na região do rio Amazonas e seus afluentes, sendo a última fortificação portuguesa construída em Roraima.

Segundo Becker (2009, p. 210), a Amazônia passou pela “Intervenção efetiva do Estado português, por correntes das transformações formadoras da economia-mundo³¹”. Silva destaca que

O fato de a Amazônia ter sido sempre uma área diretamente administrada pela Coroa portuguesa, parece ter sido decisivo para fazer dela uma unidade propícia às experimentações reformistas e torná-la uma parede física e política de proteção à manutenção do domínio português na América: fronteira de outros domínios coloniais (...), ponte de articulação com o sertão do Brasil (...), com saída para o mar e, ao

³¹ A economia-mundo (WALLERSTEIN, 1979) consiste na existência de um único mercado mundial capitalista. Seu vetor dinâmico é justamente a formação e o desenvolvimento desse mercado mundial. Como estrutura formal, uma economia-mundo é definida por uma única divisão do trabalho em que se localizam múltiplos Estados.

mesmo tempo, unidade administrativa da Coroa sem a intermediação de poder desenvolvida pelas camadas senhoriais do Nordeste (SILVA, 2004, p. 90).

Em 1751, foi criado o estado do Grão-Pará e do Maranhão, sendo Belém, seu centro decisório. Em 1772, na fase pós-Pombal, é criado o estado do Grão-Pará e do Rio Negro, separado do estado do Maranhão, mostrando apreensão com a integração interna da Amazônia. No século XVIII, o governo português passou a entender que a “articulação da Amazônia com o Brasil Colônia não era mais para garantir uma reserva de riqueza para o futuro, e sim para a atualidade” (Becker, 2009, p. 209). Para a autora, “A Amazônia continuou a ter sua história fortemente submetida à dinâmica da economia-mundo no século XIX, marcado pela tentativa de controle da América do Sul pela Grã-Bretanha, a que estão associados os movimentos de independência no continente” (p. 211, 212).

A crise extrema vivida no Nordeste com a “prolongada seca de 1877- 1880, em que desapareceu quase todo o rebanho da região e pereceram 100 mil a 200 mil pessoas, contribuiu para a emigração para a Amazônia” (Becker, 2009, p. 213). Mas, foi a “economia da borracha que configurou a Amazônia como uma unidade em si” (Idem). A citação a seguir sintetiza essa análise:

Primeiro, pelo crescimento da população, graças aos nordestinos. Segundo, pelo crescimento da economia; em 1827, a quantidade de borracha produzida no Brasil não passava de 31 toneladas/ano. A borracha passa a ser usada em larga escala a partir de 1839, com a invenção, pelo americano Charles Goodyear, da vulcanização – processo químico que deixou o produto mais resistente às mudanças de temperatura. Já em 1860 a produção amazônica de borracha alcança 2.673 toneladas e no final do século XIX o Brasil torna-se o maior fornecedor mundial de borracha. (Idem)

Já no início do século XX, a borracha se tornou o segundo maior produto de exportação do Brasil, ficando atrás somente do café. O ciclo da borracha cria uma cadeia produtiva na floresta, transportada pelos rios, até os portos de Belém e Manaus, de onde é exportada para as indústrias norte-americanas e européias.

Becker (2009, p. 214) destaca que o ciclo da borracha na região gerou “intensa desigualdade social e territorial”. Ao mesmo tempo, “os índios são expulsos para as cabeceiras dos rios e nos seringais encravados na mata, início da cadeia produtiva, os seringueiros vivem num regime semiescravo”. Furtado (2007, p. 195-197) apresenta as contradições do processo migratório na Amazônia:

(...) o imigrante europeu, com apoio governamental do próprio país, chegava à plantação com todos os gastos pagos, residência garantida, manutenção assegurada até a colheita e possibilidade de plantar alimento; o nordestino transformado em seringueiro na Amazônia começa a trabalhar endividado, pois tem que reembolsar gastos com a viagem, instrumentos de trabalho, despesas de instalação, e para alimentar-se depende do empresário que monopoliza o suprimento no seu barracão,

no sistema de aviação, o que colocava os seringueiros num regime de servidão. Ao declinarem de vez os preços da borracha, a miséria generaliza-se rapidamente; completando seu orçamento com a caça e pesca, vão eles “regredindo à forma mais primitiva de economia de subsistência, que é a do homem que vive na floresta tropical (...). O grande movimento da população nordestina para a Amazônia consiste basicamente num enorme desgaste humano em uma etapa em que o problema fundamental da economia brasileira era aumentar a oferta de mão de obra.

Ao tratar da participação tardia da região Norte na formação econômica do Brasil, Becker (2009, p. 202) afirma que a Amazônia “constitui uma fronteira-mundi, termo aqui proposto para designar um espaço de grande valor estratégico para a economia-mundo – desde a sua formação até agora”. Em sua análise, isso esclarece a constante intervenção de forças externas na região e o problema de integrá-la aos Estados nacionais até a atualidade.

Para Becker, a ocupação da Amazônia tem pelo menos três peculiaridades em relação a outras regiões do território latino-americano:

i) a ocupação tardia e disputada por múltiplos atores; ii) os surtos devassadores ligados à valorização momentânea de produtos no mercado internacional, sempre por iniciativas externas, seguidos de longos períodos de estagnação; e iii) a geopolítica que explica o controle de tão extenso território com tão poucos recursos, na medida em que os interesses econômicos dominantes foram regularmente malsucedidos na implementação de uma base econômica e populacional estável (BECKER, 2009, p. 203).

A autora explica que a região foi destacada como prioridade nacional somente no período de 1966 a 1985:

A região foi percebida como solução para as tensões sociais internas decorrentes da expulsão de pequenos produtores do Nordeste e do Sudeste pela modernização da agricultura. Sua ocupação também foi percebida como prioritária para impedir a possibilidade de nela se desenvolverem focos revolucionários. Em nível continental, duas preocupações se apresentavam: a migração, nos países vizinhos, para suas respectivas Amazônia que, pela dimensão menor desses países, estão situadas muito mais próximas dos centros vitais de cada um deles, e a construção da *Carretera Bolivariana Marginal de la Selva*, artéria longitudinal que se estende pela face do Pacífico na América do Sul, significando a possibilidade de vir a capturar a Amazônia continental para a órbita do Caribe e do Pacífico, reduzindo a influência do Brasil no coração do continente e na saída pelo Atlântico. Finalmente, em nível internacional, vale lembrar a proposta do Instituto Hudson, de transformar a Amazônia num grande lago para facilitar a circulação e a exploração de recursos, o que certamente não interessava ao projeto nacional (BECKER, 2009, p. 220).

Com referência ao processo de ocupação acelerado, Becker (2009) cita que houve a modernização das instituições. Em 1966, o Banco de Crédito da Borracha é transformado em Banco da Amazônia (BASA) e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)³² é transformada na Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

³² SUPERINTENDÊNCIA DO PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA (SPVEA). Órgão criado pela Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, com a função de pôr em execução o Plano de Valorização

(SUDAM), existindo até a atualidade. Ainda na década de 1960, é criada a Zona Franca de Manaus, com vistas a atrair um processo de industrialização baseado na isenção de impostos, para mudar a economia extrativista.

A partir do século XIX, Arantes (2008) assinala que o processo de ocupação na região Norte foi significativo, especialmente nos estados do Pará e Amazonas. Entretanto, salienta que os estados de Rondônia e Acre sofreram uma experiência colonizadora, por parte do INCRA, nos anos 1970, com criação de colônias e assentamentos. Ainda na década de 1970, criaram-se o PROJETO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL (PIN), o POLAMAZÔNIA, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), almejando o desenvolvimento regional.

Para Becker (2009), estas ações mudaram a dinâmica do povoamento regional, que passou a ter um padrão concentrado, sobretudo ao longo das rodovias, separado por grandes extensões florestais, alterando, profundamente, o padrão da circulação e do povoamento regional. Numa outra escala, o adensamento das estradas na borda da floresta gerou o grande arco de desmatamento e os focos de calor” (2009, p.223). A autora destaca que:

A violência dessa ocupação acelerada resultou em duas áreas de concentração em termos de áreas: a) o conhecido ciclo de desmatamento/exploração da madeira/pecuária associado a intensos conflitos sociais e ambientais, calculando-se o alcance do desmatamento até cerca de 50 km a cada lado das rodovias (Alves, 1999); b) as concentrações representadas pelos projetos de colonização. Marcados pela instabilidade, alto grau de evasão – gerando grande mobilidade intra-regional da população – e fraco desempenho econômico, ao nível geopolítico, contudo, foram importantes para ocupação do território e, sobretudo, ao nível social foram base crucial para formação de novas sociedades locais e para um aprendizado sociopolítico, que tem significantes repercussões atuais (BECKER, 2001, p. 139).

A constituição da “malha programada”, implantada entre 1966 e 1985 pelo Estado brasileiro na Amazônia, visando completar a apropriação física e o controle do território, contou com as seguintes estratégias: implantação de redes de integração espacial, subsídios ao fluxo de capital e indução dos fluxos migratórios e superposição de territórios federais sobre os estaduais. A análise a seguir expressa esse processo:

A dinâmica territorial concreta na Amazônia caracteriza-se por um padrão de ocupação linear, ao longo dos eixos de circulação fluvial e rodoviária, separada por grandes massas florestais com população dispersa, terras indígenas e UCs. O adensamento das estradas na borda da floresta gerou o grande arco do desmatamento

Econômica da Amazônia, definido pelo mesmo documento legal. Em 27 de outubro de 1966, pela Lei nº 5.176, foi transformada na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)

e focos de calor. Dentre os elementos da dinâmica territorial atual destacam-se: a urbanização galopante e descentralizada (61% da população total em 1996); a migração para o extremo norte com novos corredores de povoamento em direção à Roraima e Amapá; a reprodução do ciclo desmatamento/exploração da madeira/pecuária predominante no uso da terra; a introdução da agricultura capitalizada (soja, arroz, milho); os projetos conservacionistas; o narcotráfico (BECKER, 2001, p. 152).

Becker assinala as desigualdades geradas no processo de ocupação na Amazônia, afirmando que:

O privilégio atribuído aos grandes grupos e a violência da implantação acelerada da malha tecnopolítica, que tratou o espaço como isotrópico e homogêneo, com profundo desrespeito pelas diferenças sociais e ecológicas, tiveram efeitos extremamente perversos nas áreas onde essa malha foi implantada, destruindo, inclusive, gêneros de vida e saberes locais historicamente construídos. (BECKER, 2009, p. 223)

A história da ocupação da região Norte, durante os séculos XIX e XX, foi marcada pelo ciclo da borracha, depois houve o ciclo do extrativismo mineral, com o garimpo. Seguiu-se o processo de intervenção estatal, denominado nacional-desenvolvimentismo, acompanhada de estagnação econômica.

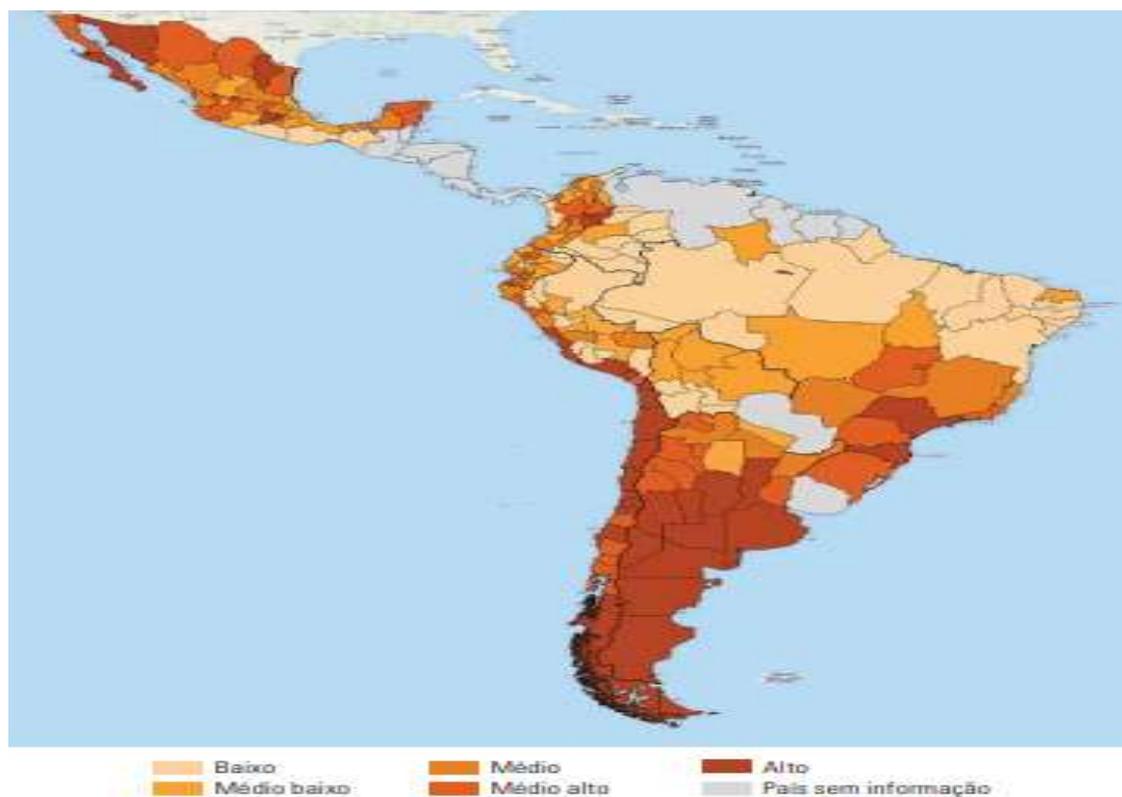
Becker (2007, p.23) considera que, desde 1985, a região Norte foi marcada pelo esgotamento do nacional-desenvolvimentismo, fortalecimento e incentivo do desenvolvimento endógeno, pela pressão ambientalista internacional e retomada de forças exógenas interessadas na exploração de recursos para exportação.

Essa caracterização da Amazônia influenciou, evidentemente, a ocupação e as condições de vida na região Norte. Cabe, então, identificar como o processo de ocupação histórica da Amazônia repercutiu em termos de condições de vida na região Norte do Brasil. Ao apresentar o Índice Desenvolvimento Regional (IDR³³) latino americano de 2015, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL³⁴ (2018) destaca o baixo desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste do Brasil, retratando a ampla desigualdade territorial, conforme figura 06.

³³ O IDR é um índice composto elaborado com base em dez variáveis (porcentagem de população rural, taxa de ocupação, PIB per capita sem mineração extrativa, taxa de analfabetismo, população com educação superior, taxa de mortalidade infantil, esperança de vida, taxa de homicídios, habitação sem água encanada, domicílios com computador), para oito países e 175 entidades territoriais do primeiro nível das divisões político-administrativas (região, estado, província e departamento), tomando como referência o ano de 2015, ou em torno de 2015. As variáveis são normalizadas para gerar uma pontuação em função da qual se agrupam por quintis de graus de desenvolvimento denominados alto, médio, médio baixo e baixo. Dentro das 175 entidades também existe uma alta heterogeneidade.

³⁴ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) é uma das cinco comissões regionais da ONU, que tem como mandato o estudo e a promoção de políticas para o desenvolvimento de sua região, especialmente estimulando a cooperação entre os seus países e o resto do mundo, funcionando como um centro de excelência de altos estudos. Os países requerem um organismo com a capacidade de compilar informação, analisá-la e fazer recomendações.

Figura 6 - Mapa América Latina (8 países): Índice de Desenvolvimento Regional (IDR), 2015



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe- CEPAL (2017a), Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe.

Note-se que o Brasil, possui muitas áreas de baixo desenvolvimento, como no caso da região Norte, na qual é possível verificar pelo IDR. Esta região tornou-se uma floresta urbanizada, com um ritmo de crescimento acelerado acima das demais regiões do País. Esse processo ocorreu a partir de 1970. As cidades se tornaram um dos maiores problemas ambientais da região, resultante da imigração e a carência de serviços. Em algumas cidades, como Boa Vista - Roraima, o índice de urbanização é de 98%, segundo o Censo do IBGE (2010).

Avançando no primeiro quartil do século XXI, pode-se considerar que esse processo impôs uma condição socioeconômica de intensa desigualdade para a população trabalhadora da região Norte, comparativamente às demais regiões do país. Apesar da aceleração urbana, dados do IBGE, em 2015, demonstravam que a taxa de urbanização na região Norte era de 75,5%, bem abaixo da média nacional de 85,1%. Com relação às pessoas que se declararam de cor ou raça preta ou parda na região Norte, o índice atingia 76,3%, bem acima da média nacional de 53,6%.

Cabe destacar que a região Norte tem a maior população indígena do país, totalizando 36,2%. Entretanto, a esperança de vida na região Norte apresentava a menor expectativa, de 71,8 anos, abaixo da média nacional que era de 75,1 anos. Ao mesmo tempo, a taxa de fecundidade da região Norte era de 2,16 enquanto que a média nacional era de 1,74. Especificamente para mulheres de 15 a 19 anos, a taxa de fecundidade atingia 93,6%, o maior patamar, enquanto em termos nacionais a média era de 60,5%.

Em relação à composição da população residente, os dados do IBGE em 2015 assinalam que 84,8% eram naturais da região Norte e 15,2% nasceram em outra região. A proporção de crianças e adolescentes de até 14 anos completos de idade correspondia a 21,6% da população nacional, enquanto a região Norte detinha um percentual maior de (27,9%). Outro dado aponta para o fato de que a proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos de idade residentes em domicílios particulares permanentes com saneamento inadequado (água, esgoto ou lixo) no Brasil era de 9,6%, mas na região Norte atingia o patamar de 19,2%.

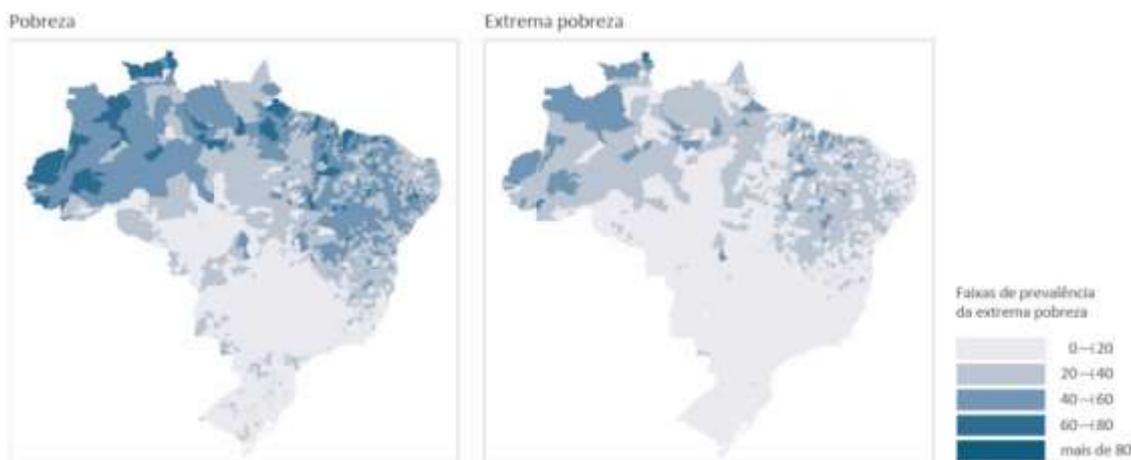
Com relação ao grupo dos jovens de 15 a 29 anos, em 2015, o IBGE destaca as seguintes características para a região Norte: elevada proporção dos que não trabalhavam ou estudavam, 45,6%, não trabalhavam ou estudavam, dentre estes, as mulheres somavam 69,2% e pretos ou pardos 62,9%. Segundo a publicação do IBGE, observa-se que as probabilidades de morte dos homens jovens desta idade eram maiores para a região Norte com 31,6%, expressivamente mais elevada que a média nacional de 21,4%. Já as mulheres com 13,8%, enquanto a média nacional era de 8,7%, e de homens totaliza na região o percentual de 48,7%, enquanto a nacional é de 33,7%.

Os dados do IBGE de 2015 demonstram que a população ocupada com 16 anos ou mais de idade em trabalhos formais na região Norte era de 40,2%, enquanto no Brasil era de 57,7%. Os dados do IBGE mostram que as desigualdades continuam elevadas no Brasil, com números alarmantes na região Norte.

Esta região apresenta o maior número médio de moradores por domicílio, de 3,49, enquanto a média nacional é de 3,03%. A região Norte possui a maior restrição ao acesso à energia elétrica entre os domicílios do meio rural, refletindo as condições sociais e geográficas da região. Os dados do IBGE de 2015 apresentam o indicador de 92,0% para a região Norte, em termos de acesso à energia elétrica, bem abaixo da média nacional de 97,8%.

Segundo o estudo de Soares *et all* (2016, p. 26), o Norte e o Nordeste continuam a ser as regiões mais pobres e, em qualquer região, as áreas rurais também são as mais pobres, também destacado pelos autores Barros *et all*. (2006), e Rocha (2013). O Mapa a seguir (figura 07) apresenta o percentual de pessoas na pobreza e em extrema pobreza por município no Brasil.

Figura 7 - Mapa Percentual de pessoas na pobreza e em extrema pobreza por município – Brasil, 2010.



Fonte: Soares et al (2016, p.26) a partir dos dados Censo 2010.

Para os mesmos autores, a pobreza está concentrada especialmente nas regiões Norte e Nordeste. Afirmam que a maioria dos municípios da região Norte apresenta incidências acima 30% de pobreza (em 67% dos municípios). Muitos municípios apresentam taxas de pobreza superiores a 60% e alguns ainda têm taxas tão altas quanto 90%. Estas são representadas pelas áreas do mapa coloridas em azul mais escuro no Norte e Nordeste e evidenciam-se as áreas muito pobres do noroeste do Norte e no noroeste do Nordeste.

Em 2017, o IBGE publicou uma pesquisa denominada Síntese dos Indicadores Sociais, com destaque para a desigualdade entre as regiões mais pobres e ricas do país. A média nacional para o conceito pobreza é de 25,4% da população. Cabe salientar que todos os estados da região Norte se encontram acima da média nacional, com um índice médio de 39,5%. O estudo indica que, em todos os casos, a pobreza tem maior incidência nos domicílios do interior dos estados do que nas capitais, sendo que a pobreza está 80% concentrada em áreas rurais (UNITED NATIONS, 2017, p. 12). Ainda segundo o IBGE³⁵ (2017, sn), em Roraima, o percentual de pobreza era de 31,4%.

Ainda sobre a desigualdade presente na região Norte, destaca-se que na tabela 09 a seguir é apresentada a proporção da população ocupada em trabalhos informais. Segundo os dados, a região Norte possuía o maior percentual, 58,6%, enquanto a média nacional é de 38,8 %.

³⁵ IBGE. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>>. Acesso em: 09/08/2020.

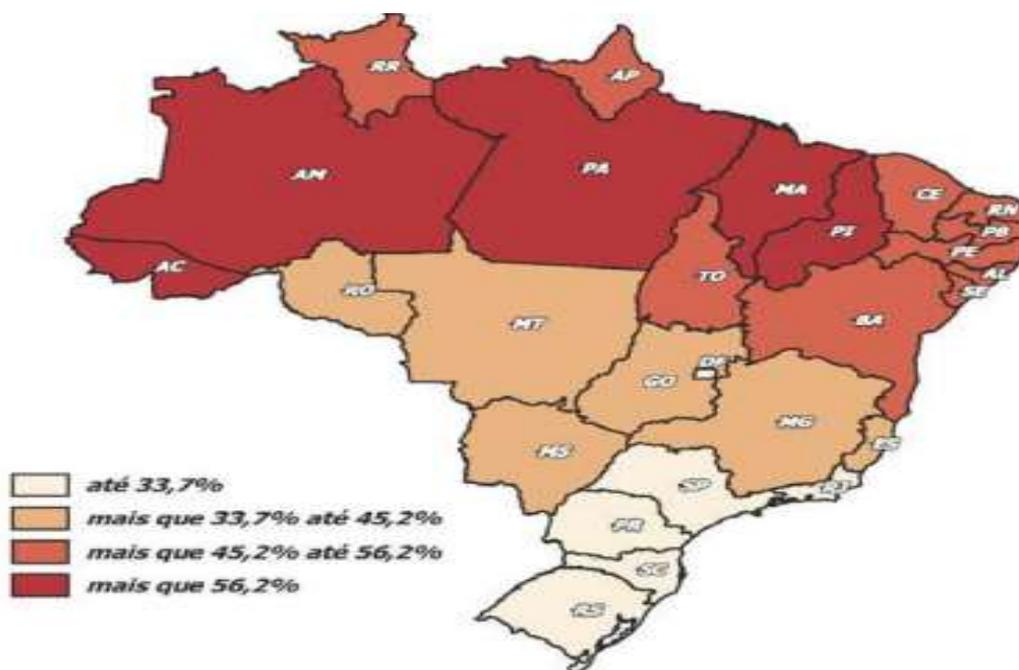
Tabela 9 - Proporção da população ocupada em trabalhos informais, por Unidade da Federação Brasil - 2016 em %.

Regiões	2016 em %
Norte	58,6
Nordeste	54,7
Sudeste	31,2
Sul	27,6
Centro-Oeste	37,4
Brasil	38,8

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua-2016 (2017), adaptado pelo autor.

Segundo o IBGE (2017, s/nº), os estados de Piauí e Maranhão, no Nordeste, e Pará e Amazonas, no Norte, possuíam mais de 60,0% dos seus trabalhadores em ocupações informais. Em 2017, a proporção de trabalhadores em ocupações informais alcançou 59,5% na região Norte, enquanto a média nacional ficou em 39% (PNAD, 2017). Segundo o instituto, a informalidade é uma característica histórica do mercado de trabalho brasileiro, sendo, portanto, um importante marcador de desigualdades que se reproduzem nas regiões, sendo ainda mais acentuada entre os grupos populacionais específicos. Esta desigualdade é ilustrada no cartograma (figura 08) a seguir:

Figura 8 - Cartograma - Proporção da população ocupada em trabalhos informais, segundo as Unidades da Federação – 2016.

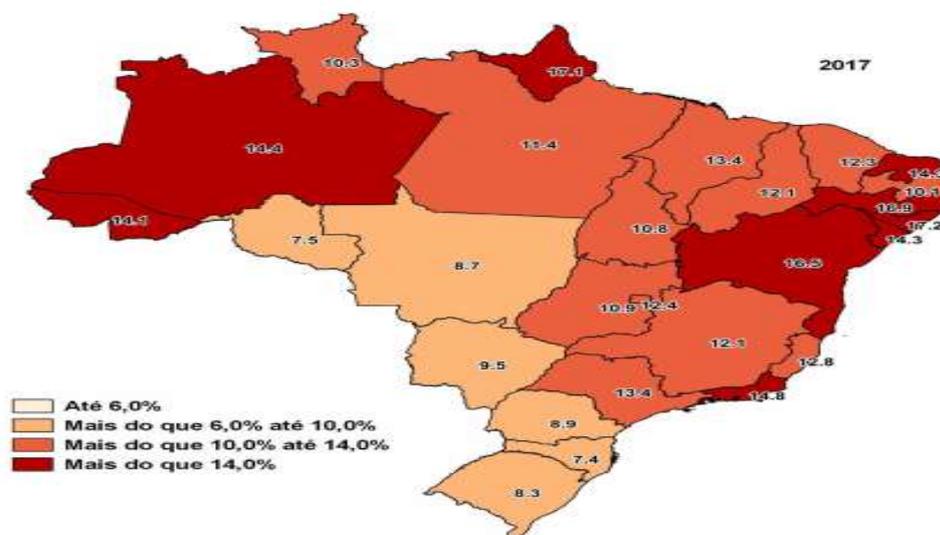


Fonte: IBGE (2017, sn), a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016.

Os dados do IBGE (2017 e 2018) revelam, ainda, que a maior informalidade do mercado de trabalho está presente nas regiões Norte e Nordeste, demonstrando elevado número de trabalhadores sem acesso aos mecanismos de proteção social, que estão relacionados à formalização, deixando-os, portanto, mais vulneráveis a situações adversas como, por exemplo, a doenças e à desocupação. Dessa maneira, inibe o acesso dos mesmos a direitos básicos.

A maior informalidade do trabalho nas regiões Norte e Nordeste pode ser observada na amplitude do rendimento médio habitual do trabalho principal, que foi menor do que o observado para as demais regiões e estão abaixo da média nacional. As desigualdades regionais ficam mais evidentes quando se observam as diferenças entre os rendimentos médios auferidos pelos trabalhadores formais e informais. Segundo o IBGE (2018), as desigualdades entre os rendimentos do trabalho se verificam nas regiões, refletindo na distribuição espacial das atividades econômicas. Em 2017, os rendimentos médios das pessoas ocupadas nas regiões Norte e Nordeste eram equivalentes a, respectivamente, 77,0% e 69,1%, da média nacional. Com relação ao crescimento da taxa de desocupação, entre 2014 e 2017, na região Norte, a taxa passou de 7,5% para 11,9%, no Nordeste de 8,5% para 14,7%, conforme se apresenta no cartograma a seguir:

Figura 9 - Cartograma - Taxa de desocupação, por Unidades da Federação - Brasil -2017.



Fonte: IBGE (2017, s/nº), a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016.

Pelos dados publicados pelo IBGE, em 2017, os trabalhadores informais ganhavam 47,9% do rendimento do trabalho formal no Brasil, razão que diminuiu para 43,7% na região Norte e 39,4% na região Nordeste. Segundo o estudo, o trabalho formal se distribuiu de forma

desigual pelo território brasileiro, apresentando, inclusive, maior disparidade entre alguns dos grupos populacionais, como entre a população de cor branca e preta ou parda. O Pará, na região Norte, e o Maranhão, na região Nordeste, foram as Unidades da Federação que exibiam as menores proporções de trabalhadores em empregos formais.

Com relação ao rendimento mensal domiciliar per capita médio real no Brasil e grandes regiões, no ano de 2017, observa-se que a média nacional é de R\$ 1.511,00, superior às regiões Norte (R\$ 1.011,00) e Nordeste (R\$ 984,00). Segundo o IBGE (2017), aproximadamente metade da população dessas regiões apresentava rendimento de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita (48,1% e 49,9%) respectivamente, enquanto a média nacional era de 30,7%. Segundo os dados da PNAD publicados pelo IBGE, em 2017, apenas 7,8% e 7,7% dos residentes nas regiões Norte e Nordeste, respectivamente, possuíam rendimento mensal domiciliar per capita superior a dois salários mínimos, bem inferior à média nacional de 16,2%.

Os dados socioeconômicos apresentados dispõem de condições históricas que marcam a vida dos trabalhadores brasileiros, especialmente a situação de trabalhadores e trabalhadoras, negros e negras, das populações indígenas que lutam pelo direito ao trabalho, à saúde, à terra, à educação. Não se trata apenas de demonstrar que o Programa Dinheiro Direto na Escola consiste em uma alternativa paliativa frente às desigualdades e à exploração que se aprofundam na região Norte.

Trata-se de considerar o contexto em que um programa com um caráter descentralizante como o PDDE pode adquirir diante de um dos objetivos que pretendia perseguir, pelo menos até 2012, qual seja, o de contribuir para a minimização das desigualdades regionais. Neste sentido, observa-se que o PDDE passou a negligenciar a possibilidade de se diminuir estas desigualdades, tão necessárias a política educacional na região Norte, na medida em que os condicionantes estruturais da sociedade brasileira permanecem ainda com índices elevados. Cabe uma avaliação desse objetivo para compreender como as propostas de programas de financiamento de educação podem adquirir potencialidade, articulando-se com as demais políticas sociais que atendem aos direitos dos trabalhadores.

Na próxima seção, pretende-se analisar alguns indicadores acerca das condições educacionais da região Norte para articulá-los com os processos socioeconômicos. Essa análise pode expressar as possibilidades e os limites do PDDE, enquanto uma dimensão da política de financiamento da educação que buscou enfrentar as desigualdades regionais do Brasil.

4.2 CONDIÇÕES EDUCACIONAIS NO CONTEXTO DAS LIMITAÇÕES SOCIAIS PRESENTES NA REGIÃO NORTE

Segundo dados do IBGE, a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade no Brasil foi estimada em 7,0% (11,5 milhões de analfabetos), de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD CONTÍNUA, 2017). Este problema é maior nas regiões Norte e no Nordeste, devido à grande desigualdade ainda presente nestes locais, conforme se observa na tabela 10 a seguir:

Tabela 10 - Taxa de analfabetismo, por grupos de idade, segundo as grandes regiões (%), 2017.

Taxa de analfabetismo	15 anos ou mais	60 anos ou mais
Brasil	7,0	19,3
Norte	8,0	27,4
Nordeste	14,5	38,6
Sudeste	3,5	10,6
Sul	3,5	10,9
Centro-Oeste	5,2	18,9

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016-2017 (2018)

Conforme se observa no quadro acima, a região Norte apresenta 8% de analfabetismo, sendo maior que a média nacional de 7%, mas bem próximos, e com valor maior para o Nordeste com 14,5%. As condições socioeconômicas da sociedade brasileira e, em especial, da região Norte interferem no processo de produção do fracasso escolar por meio do analfabetismo. Entretanto, pretende-se, aqui, relacionar problemas como o do analfabetismo, com referência nos mecanismos internos da escola. Isso porque o Programa Dinheiro Direto na Escola propunha atender a escola com financiamento, considerando a possibilidade de melhoria de sua infraestrutura.

O estudo feito pelos pesquisadores Neto, Jesus, Karino e Andrade (2013) intitulado “Uma escala para medir a infraestrutura escolar” (2013) com dados do Censo Escolar (2011) aponta a existência de grandes desigualdades entre as regiões do país na infraestrutura das escolas. Das 24.079 unidades de ensino da região Norte, 71% podem ser consideradas no nível elementar, o mais precário.

Segundo o acórdão nº 1.007/2016 - TCU - Plenário em auditoria *in loco* nas regiões geográficas, constatou-se que a maior parte das 679 escolas classificadas como precárias e ruins

se encontravam no Norte e no Nordeste do país. Em relação à infraestrutura disponível nas escolas de ensino fundamental no Brasil, os dados de Censo Escolar de 2017 apontam que a ausência de esgoto sanitário (rede ou fossa) é mais frequente na região Norte, em especial no Acre, Amazonas, Pará e Roraima.

Para análise das desigualdades referentes à infraestrutura escolar, se considerou também o estudo de Alves e Xavier (2019). De acordo com este estudo, o quadro 04, a seguir, apresenta a média dos indicadores de infraestrutura escolar por região e ano, em escolas estaduais e municipais, considerando os dados do SAEB 2017, produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Quadro 4: Distribuição das médias dos indicadores³⁶ de infraestrutura escolar por região das escolas estaduais e municipais – 2017.

Indicadores de infraestrutura escolar	Médias dos indicadores no país e nas regiões					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Serviços básicos	6,9	4,4	6,2	8,9	8,2	7,7
Instalações do prédio	6,3	4,7	5,5	8,0	7,6	7,2
Prevenção de danos	6,4	5,4	5,5	7,2	7,4	6,6
Conservação	6,5	6,0	6,1	7,1	6,9	6,3
Conforto	6,9	5,7	5,9	7,9	7,8	6,6
Ambiente prazeroso	3,5	1,9	2,7	4,7	5,6	4,7
Espaços pedagógicos	2,6	1,3	1,7	3,9	4,4	4,0
Equip. p/ apoio admin.	3,5	2,0	2,6	4,8	5,2	5,1
Equip. p/ apoio pedag.	4,0	2,0	3,3	5,4	5,7	5,1
Acessibilidade	4,4	3,3	3,8	5,3	6,0	6,1
Ambiente para AEE*	1,2	0,8	0,7	1,7	1,9	2,3
Infraestrutura geral	5,5	4,1	5,0	6,5	6,6	6,3

Fonte: Alves e Xavier (2019, p. 42 e 43) adaptado pelo autor

OBS: indicadores realizados por Alves e Xavier (2019) a partir dos dados do Censo Escolar e Saeb.

* Ambiente para Atendimento Educacional Especializado (AEE)

No quadro acima do estudo organizado por Alves e Xavier (2019), todos os indicadores de infraestrutura escolar da região Norte são menores que a média nacional, demonstrando a

³⁶ O parâmetro B (indicador) no estudo de Alves e Xavier (2019) informa a posição do item na escala do traço latente. Neste estudo, o traço latente se refere à qualidade da infraestrutura, ou seja, quanto mais alto o valor de B, mais associado a uma melhor infraestrutura. A escala dos parâmetros B em desvios-padrão foi transformada para a escala de 0 a 10, tal como se fez com as escalas de todos os indicadores. Importante que essas medidas são relativas. O valor zero significa a pior infraestrutura e o valor 10, a melhor infraestrutura. A escala do indicador de infraestrutura geral foi dividida em sete níveis, sendo: “(I) até 3 pontos, que corresponde à pior situação; (II) mais de 3 a 4 pontos; (III) mais de 4 a 5 pontos; (IV) mais de 5 a 6 pontos; (V) mais de 6 a 7 pontos; (VI) mais de 7 a 8 pontos; e (VII) mais de 8 pontos, que corresponde à melhor situação” (ALVES e XAVIER, 2019, p.55 e 56), estimados por meio da TRI (se refere à dificuldade do item e está expresso na mesma escala do construto. Quanto mais alto o valor de B, mais difícil é o item e mais alta é a proficiência. Para uma explicação mais completa sobre os parâmetros da TRI consultar Andrade, Tavares e Valle (2000)). O estudo não contempla escolas indígenas e quilombolas.

necessidade de superação das desigualdades. As autoras observaram que escolas que não atendem a nenhuma infraestrutura (complexidade de gestão nível I³⁷), “tipicamente são escolas da região Norte, rurais, municipais, pequenas (até 50 alunos), ofertam somente o ensino fundamental ou o fundamental junto à educação infantil e têm o INSE muito baixo”. Além disso, as escolas municipais e estaduais das regiões Sudeste e Sul tiveram índices muito superiores à região Norte. Estes padrões de desigualdades são parecidos aos registrados nas pesquisas dos autores Gomes e Duarte (2017) e Soares Neto *et all* (2013a; 2013b)

No quadro 5 abaixo se apresenta a média dos indicadores de infraestrutura escolar por Unidade da Federação na região Norte e Brasil.

Quadro 5: Descrição das médias dos indicadores de infraestrutura escolar por Unidade da Federação na região Norte e Brasil -2017

Indicadores de Infraestrutura Escolar	Médias dos indicadores nos Estados do Norte, Norte e Brasil								
	RO	AC	AM	RR	PA	AP	TO	Norte	Brasil
Acesso a serviços	5,9	3,3	3,8	4,6	4,5	5,2	6,6	4,4	6,9
Instalações do prédio	6,8	4,3	3,9	4,6	4,7	5,9	6,5	4,7	6,3
Prevenção de danos	6,7	5,4	5,9	5,9	4,7	4,9	6,0	5,4	6,4
Conservação	6,6	6,0	6,6	6,4	5,6	5,7	6,0	6,0	6,5
Conforto	7,1	5,5	6,4	5,9	5,1	4,9	6,0	5,7	6,9
Ambiente prazeroso	4,1	1,3	1,2	2,3	1,8	2,8	4,1	1,9	3,5
Espaços pedagógicos	2,6	1,0	1,1	1,5	1,2	2,0	2,3	1,3	2,6
Equip. p/ apoio admin.	4,4	1,5	1,4	2,0	1,7	2,6	4,2	2,0	3,5
Equip. apoio pedag	4,0	1,7	1,5	2,0	1,8	2,5	3,8	2,0	4,0
Acessibilidade	5,4	3,2	2,6	3,3	3,2	3,8	4,8	3,3	4,4
Ambiente para AEE	2,2	1,3	0,3	1,2	0,7	1,8	1,7	0,8	1,2
Infraestrutura geral	5,7	3,4	3,5	4,0	4,0	4,8	5,6	4,1	5,5

Fonte: Alves e Xavier (2019, p. 42,43,111 e 112) adaptado pelo autor

Obs.: indicadores realizados por Alves e Xavier (2019) a partir dos dados do Censo Escolar e Saeb.

No quadro acima, os estados da região Norte, em destaque para o estado de Roraima, possuem indicadores de infraestrutura piores que a média nacional. Vale ressaltar que o PDDE busca financiar a manutenção básica destas escolas, considerando que suas condições adequadas são meio para melhoria da aprendizagem para a superação das desigualdades socioeducacionais.

No quadro 6 a seguir, os níveis de infraestrutura geral por variáveis discriminantes da escola:

³⁷ “Não tem banheiro ou, quando tem, é fora do prédio; não tem água ou, quando tem, é de rio, cacimba ou fonte; não tem energia ou usa gerador ou algum tipo alternativo; não tem esgoto, mas há nesse grupo escolas com fossa; pode ter cozinha e água filtrada.” Alves e Xavier (2019, p. 57)

Quadro 6: Distribuição (%) dos níveis do indicador de infraestrutura geral por variáveis discriminantes da escola, 2017.

Variáveis discriminantes da escola no país e nas regiões		Níveis da Infraestrutura geral– 2017						
		Nível I	Nível II	Nível III	Nível IV	Nível V	Nível VI	Nível VII
Brasil		3,3	14,1	10,7	19,9	31,9	17,4	2,7
Região do país	Norte	17,0	30,1	11,5	16,3	18,4	6,1	0,7
	Nordeste	1,9	20,6	16,9	26,8	26,4	6,6	0,8
	Sudeste	0,0	3,5	5,0	14,8	40,1	31,9	4,7
	Sul	0,0	1,6	4,2	13,5	42,1	31,9	6,6
	Centro-Oeste	0,6	2,6	4,2	18,2	46,0	24,7	3,7

Fonte: Alves e Xavier (2019, p. 119)³⁸ adaptado pelo autor

Como se observa no quadro anterior, as maiores desigualdades na infraestrutura das escolas estão na região Norte, onde se têm as escolas mais precárias, segundo o nível de complexidade de gestão³⁹, sendo que para o nível I (menos complexo) equivale a 17% das escolas da região, enquanto a média nacional é de 3,3%. As escolas de nível II e de nível III no Norte têm índices de 30,1% e de 11,5%, respectivamente, mantendo-se acima da média nacional. Portanto, a maioria das escolas da região Norte possui níveis baixos em termos da complexidade de gestão. Nos níveis mais complexos, a região Norte contém os índices de 11,5% no nível III, 16,3% no nível IV, 18,4% no nível V, 6,1% no nível VI e apenas 0,7% no nível VII, todos inferiores à média nacional em termos de sua alta complexidade.

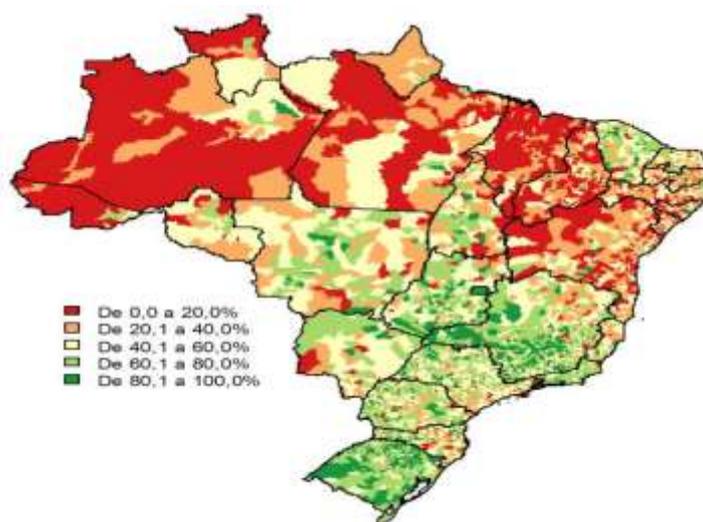
Alves e Xavier (2019) destacam que, na análise do índice do nível socioeconômico (Inse) das escolas públicas estaduais e municipais “os alunos de origem social menos favorecida estudam em escolas onde as condições de infraestrutura são menos adequadas” (p. 50). Essa análise também se apresenta em estudos de Alves, Xavier (2016a), Gomes, Duarte (2017), Soares, Alves, Xavier (2015), Soares Neto *et al.* (2013).

Oliveira (2017) reforça que as condições de infraestrutura física das escolas públicas brasileiras ainda são precárias e desiguais entre as diversas partes do país. A figura 10 a seguir ratifica a posição de Oliveira (2017) quando revela que, sobretudo na região Norte, ainda é pequena a disponibilidade de biblioteca e/ou sala de aula, outra desigualdade educacional.

³⁸ OBS: elaboração própria com base nos microdados do Censo Escolar 2017 e Indicadores do INEP

³⁹ Indicador de complexidade da gestão. É calculado pelo Inep e sintetiza quatro características das escolas, obtidas pelo Censo Escolar, quais sejam: 1) porte da escola (mensurado pelo número de matrículas); 2) número de turnos de funcionamento; 3) complexidade das etapas ofertadas (indica qual das etapas ofertadas pela escola atenderiam, teoricamente, alunos com idade mais elevada); e 4) número de etapas e modalidades oferecidas. Escolas com mais matrículas, mais turnos, que ofertam mais etapas e que estas atendem alunos com idade mais elevada, são mais complexas. O indicador está dividido em 6 faixas, onde a faixa 1 corresponde ao nível de complexidade mais baixo e a faixa 6 ao nível de complexidade mais alto. O indicador utilizado se refere ao ano de 2015.

Figura 10 - Mapa. Percentual de escolas de educação básica com biblioteca e/ou sala de leitura por município – 2017.



Fonte: INEP (2018) - Censo Escolar -2017.

Pode-se considerar que as condições históricas que marcam a ocupação da região Norte, em que pólos urbanos delimitados por um processo intenso de exploração e dominação com extensas áreas territoriais que isolam povos originais tendem a tornar difíceis as possibilidades de que, minimamente, o PDDE atenda às necessidades escolares. Ao mesmo tempo, as exigências do PDDE em termos burocráticos reduzem as possibilidades da gestão das escolas na obtenção dos recursos, potencializando, inclusive, a inadimplência, já destacados na seção 3.

Este cenário delineado acima inviabiliza a superação dos indicadores de desempenho escolar em termos da qualidade de ensino. Para analisar esse processo, se utilizará como referência o Índice de Desempenho da Educação Básica (IDEB) por se tratar do principal instrumento de aferição da qualidade de ensino desenvolvido na política educacional do Estado brasileiro desde 2007, além de outros indicadores (distorção-série, frequência, alfabetização, conclusão, promoção repetência, migração) que se tratará a seguir.

Considerando o IDEB publicado pelo Censo Escolar 2017, observa-se, no quadro 07 a seguir, que a região Norte tem indicadores menores de IDEB que o nacional, nas 3 etapas da rede de ensino pública. Cabe destacar que o IDEB é utilizado aqui apenas como uma expressão das contradições. Para a análise das desigualdades socioeducacionais, continuamos relacionando sua construção em torno das condições históricas da região Norte.

Quadro 7 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), Brasil e região Norte e seus estados, rede pública -total -2017.

Unidade da Federação	Ensino Fundamental Anos Iniciais- rede pública	Ensino Fundamental Anos Finais – rede pública	Ensino Médio, estadual
Brasil	5,5	4,4	3,5
Região Norte	4,9	4,1	3,2
Rondônia	5,7	4,8	3,8
Acre	5,7	4,6	3,6
Amazonas	5,3	4,4	3,3
Roraima	5,4	4,0	3,3
Pará	4,5	3,6	2,8
Amapá	4,4	3,5	3,0
Tocantins	5,4	4,5	3,7

Fonte: MEC/INEP, (2017)⁴⁰

Nos anos iniciais do ensino fundamental, somente o estado de Rondônia e Acre tiveram valor superior ao nacional. Já nos anos finais do fundamental e no ensino médio, Rondônia, Acre e Tocantins tiveram valores pouco acima do nacional. Entretanto, a maioria dos estados da região Norte possui um valor inferior ao IDEB nacional. É preciso considerar, também, que a região Norte possui a maior taxa de distorção idade-série do Brasil, conforme se apresenta no quadro 8 a seguir.

Quadro 8 - Fluxo – Taxa de distorção idade-série- ensino fundamental, ensino médio, normal/magistério e integrado – Brasil e regiões –2016 (Em %).

Região	Fluxo – Taxa de distorção idade-série	
	Ensino Fundamental	Ensino Médio, Normal/Magistério e Integrado
Brasil	18,6	28,0
Região Norte	27,3	41,9
Nordeste	25,2	36,1
Sudeste	12,5	20,7
Sul	15,5	24,3
Centro-Oeste	15,2	27,4

Fonte: MEC/Inep/DEED/Indicadores Educacionais.

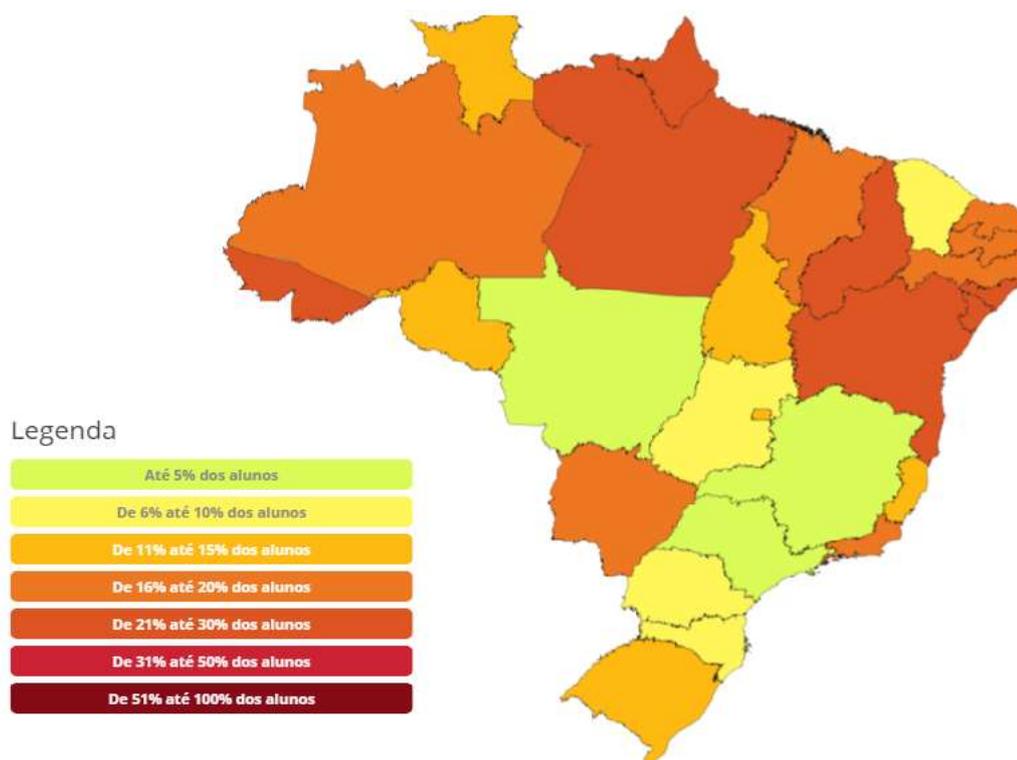
Observa-se que, na região Norte, a taxa de distorção idade-série é 27,3% para o ensino fundamental, enquanto a média nacional é de 18,6%. O percentual é ainda maior quanto ao ensino médio, normal/magistério e integrado, que é de 41,9%, enquanto a média nacional é de 28%. A desigualdade apresentada no mapa (figura 11), de distorção idade-série a seguir, é ainda

⁴⁰ INEP. Disponível em:

<http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portaI_ideb/planilhas_para_download/2017/ResumoTecnico_Ideb_2005-2017.pdf>. Acesso em: 09/08/2020.

maior se considerar as escolas públicas da região Norte e Nordeste; a situação é mais precária principalmente nas escolas estaduais rurais.

Figura 11 - Mapa da distorção idade-série, Brasil, 2016, escolas públicas, urbanas e rurais.



Fonte: Portal QEdu (2017) elaborado a partir dos Inep (2017)

As desigualdades no sistema de ensino são ainda maiores se considerarmos as várias etapas da formação educacional. Com relação à frequência escolar na creche (0 a 3 anos), observa-se um índice de 18,3% na região Norte, muito abaixo da média nacional de 34,1%. Salientamos, aqui, o estado de Roraima, com 20,6%, como mostra o quadro 09 a seguir.

Quadro 9 - Creche de crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola – Brasil –2017 - (em %).

Brasil	Região Norte	Rondônia	Acre	Amazonas	Roraima	Pará	Amapá	Tocantins
34,1	18,3	21,5	19,1	11,5	20,6	20,7	7,6	29,6

Fonte: IBGE/Pnad Contínua – Elaboração: Anuário Brasileiro da Educação Básica (2018),

Para as crianças em fase de pré-escola de 4 a 5 anos, observa-se que na região Norte a frequência é de 86,9%, abaixo da média nacional que é de 93%, mostrando a existência de desigualdade em relação à média nacional, no quadro 10 a seguir.

Quadro 10 - Pré-escola crianças de 4 e 5 anos que frequentam escola – Brasil e região Norte-2017 (Em - %).

Brasil	Região Norte	Rondônia	Acre	Amazonas	Roraima	Pará	Amapá	Tocantins
93,0	86,9	87,8	81,7	81,6	93,2	90,7	72,7	92,8

Fonte: IBGE/Pnad Contínua – Elaboração: Anuário Brasileiro da Educação Básica (2018).

Cabe ressaltar que muitas crianças matriculadas na educação infantil podem não ir à escola por dificuldades de acesso, seja pela distância, transportes, entre outros, que não são atendidas pelo PDDE.

Em 2016, os dados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) sobre a suficiência em leitura, escrita e matemática para crianças até 8 anos destacam que a região Norte apresenta o menor índice entre todas as regiões do Brasil. Revela, portanto, que a desigualdade regional permanece comprometendo o futuro das crianças mais vulneráveis. Segundo o Anuário Brasileiro da Educação Básica (2018), o período da alfabetização em que as crianças desenvolvem as capacidades básicas para ler, escrever e fazer contas matemáticas com autonomia é de máxima importância para romper o ciclo de pobreza e de reprodução das desigualdades. O quadro 11 abaixo explicita essas condições de desigualdade entre a média nacional e da região Norte, além de apresentar a situação por estado.

Quadro 11 - Alfabetização até 8 anos- Porcentagem de alunos do 3º ano do ensino fundamental no nível suficiente de alfabetização em Leitura, Escrita e Matemática –2016, na rede pública do Brasil e região Norte.

Indicadores	Brasil	Região Norte	Rondônia	Acre	Amazonas	Roraima	Pará	Amapá	Tocantins
Leitura	45,3	29,8	40,0	45,5	33,7	29,0	23,6	20,6	35,4
Escrita	66,2	47,0	61,5	62,7	47,5	48,4	40,1	40,9	57,6
Matemática	45,5	29,3	40,7	46,7	32,6	29,2	23,1	19,5	34,5

Fonte: MEC/Inep/DAEB – Avaliação Nacional da Alfabetização, 2016 – Elaboração: Anuário Brasileiro da Educação Básica (2018)

Com relação ao ensino fundamental no quadro 12 a seguir, permanece inalterada a situação da região Norte. Observa-se que 68,4% dos jovens concluíram o ensino fundamental, bem abaixo da média nacional de 75,9%, somente maior que a região Nordeste.

Quadro 12 - Ensino fundamental - de 16 anos que concluíram o ensino fundamental – Brasil e Regiões – 2017 (Em %).

Brasil	Região Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
75,9	68,4	66,2	85,1	77,2	77,1

Fonte: IBGE/Pnad Contínua – Elaboração: Anuário Brasileiro da Educação Básica (2018)

No ensino médio, a taxa de conclusão nacional é de 59,2%, enquanto que na região Norte é de 46,7%, sendo o menor indicador entre todas as regiões, demonstrando a existência de desigualdade regional, no quadro 13 a seguir.

Quadro 13 - Ensino Médio jovens de 19 anos que concluíram o ensino médio –2017 (Em %) Brasil e região Norte. (por Unidades da Federação)

Brasil	Região Norte	Rondônia	Acre	Amazonas	Roraima	Pará	Amapá	Tocantins
59,2	46,7	41,8	53,9	51,2	63,3	41,5	50,6	61,0

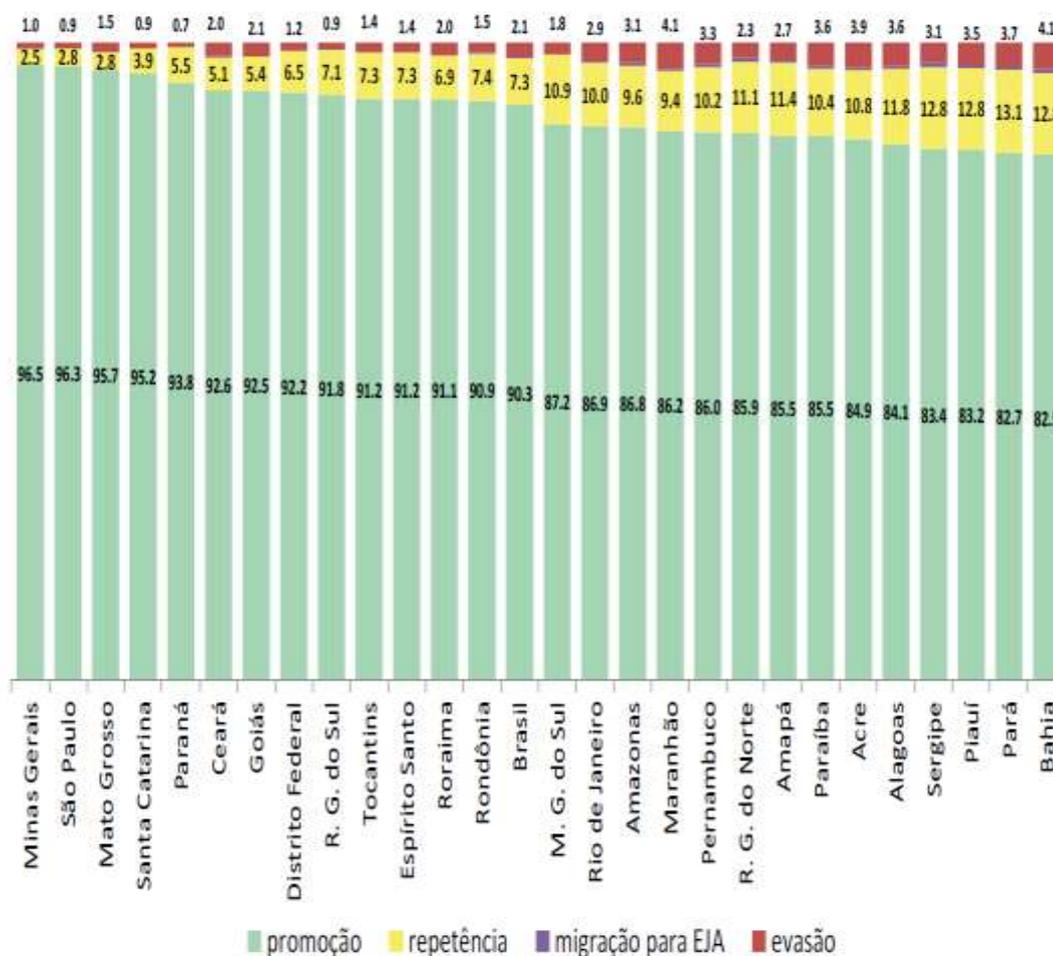
Fonte: IBGE/Pnad Contínua – Elaboração: Anuário Brasileiro da Educação Básica (2018),

Cabe destacar que a Região Norte ainda possui uma taxa de evasão de 13%, maior indicador do país e superior à média nacional de 11,2%, no levantamento de 2014/2015 do INEP, mas bem próxima da média nacional.

Segundo o IBGE (2015), a taxa de conclusão do ensino médio era de 58,5% no Brasil. Já a região Norte apresentava a menor taxa de 40,2%. Enquanto a proporção de estudantes de 18 a 24 anos que frequentavam o ensino superior ficava acima da média nacional nas regiões Sudeste, Sul e Centro Oeste, apenas 40,2% e 45,5% dos jovens estudantes das regiões Norte e Nordeste, respectivamente, cursavam esse nível em 2014, bastante desigual.

A seguir é apresentada as taxas de transição do Brasil para os anos iniciais e finais do ensino fundamental e para o ensino médio por dependência administrativa, com relação à promoção, repetência, evasão e migração, para a educação de jovens e adultos, no gráfico 03.

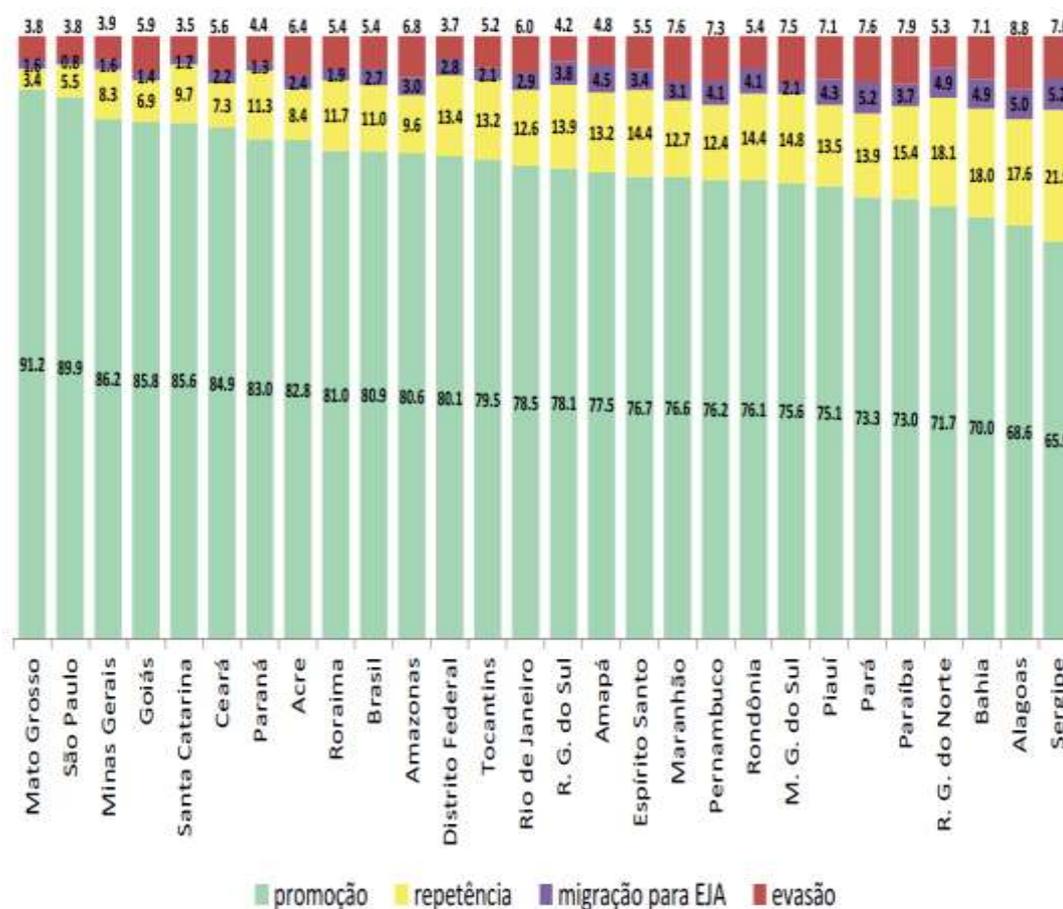
Gráfico 3 - Taxas de promoção, repetência, migração para EJA e evasão dos anos iniciais (todas as redes de ensino) - Brasil e Unidades da Federação - Censo Escolar 2014/2015.



Fonte: Inep, 2017, nota técnica nº 8/2017

No gráfico acima, com relação aos anos iniciais do ensino fundamental, as taxas de transição apresentadas demonstram que a maioria dos estados do Norte e Nordeste (12 de 15 estados, respectivamente) fica abaixo da média brasileira para a promoção, que é de 90,3%, e possuem as maiores taxas de repetência e evasão do país nestes estados, reforçando a existência das desigualdades regionais. Também apresentam as maiores taxas de migração para a educação de jovens e adultos. A seguir é apresentando o gráfico para os anos finais.

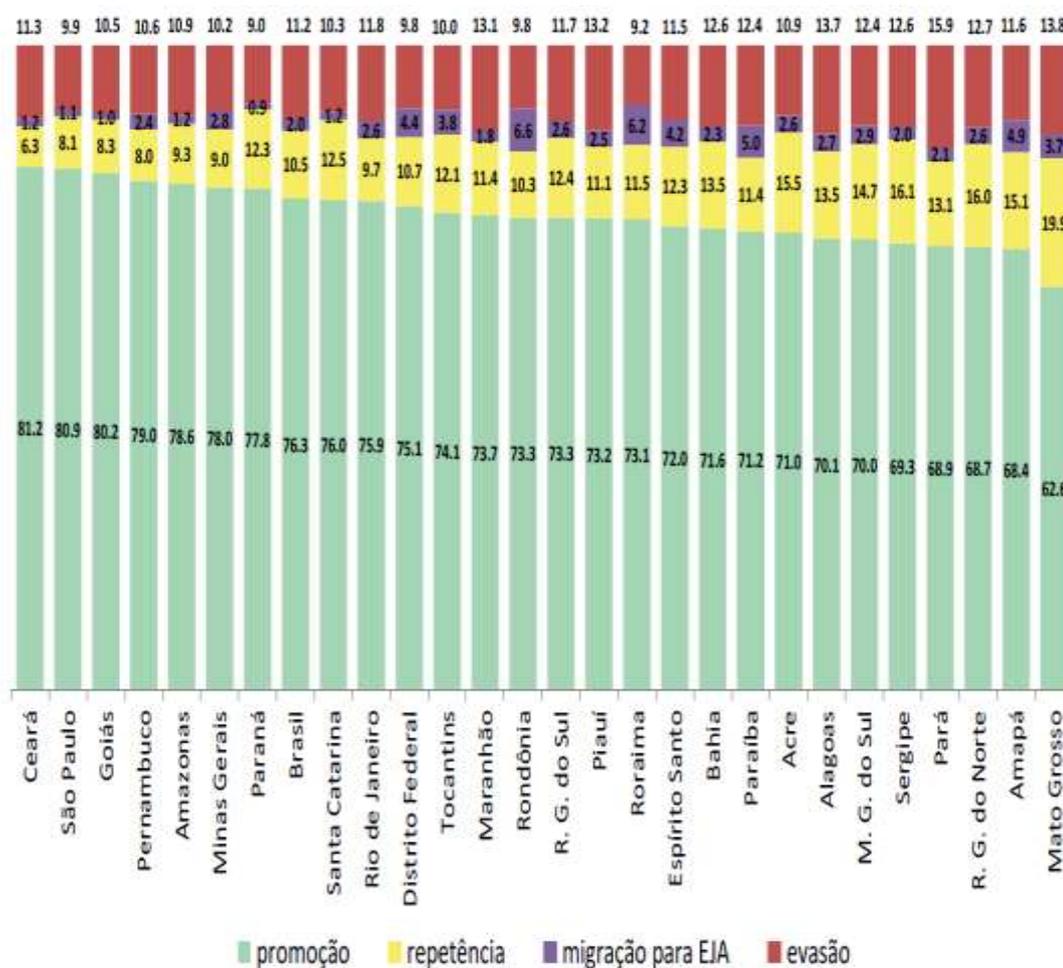
Gráfico 4 - Taxas de promoção, repetência, migração para EJA e evasão dos anos finais (todas as redes de ensino) - Brasil e Unidades da Federação - Censo Escolar 2014/2015.



Fonte: Inep, 2017, nota técnica nº 8/2017

No gráfico 04 acima, 13 dos 15 estados das regiões Norte e Nordeste estão abaixo da média brasileira para promoção com relação aos anos finais do ensino fundamental. Apresentam, ainda, as maiores taxas de repetência (12) e evasão (10) do país, evidenciando as desigualdades regionais. Ao mesmo tempo, a figura abaixo exhibe as taxas de promoção, repetência, migração para a EJA e evasão do ensino médio (todas as redes de ensino) - Brasil e Unidades da Federação.

Gráfico 5 - Taxas de promoção, repetência, migração para EJA e evasão do ensino médio (todas as redes de ensino) - Brasil e Unidades da Federação - Censo Escolar 2014/2015.



Fonte: Inep, 2017, nota técnica nº 8/2017

Neste gráfico, observa-se que 13 de 15 estados da região Norte e Nordeste ficam abaixo da média nacional para a promoção, tendo as maiores taxas de repetência em 13 estados e evasão do país em 9 estados. No estado de Roraima, por exemplo, chega a 6,2% a taxa de migração para a educação de jovens e adultos (EJA), sendo a segunda maior, enquanto a média nacional é de 2%, já a repetência neste estado chega a 11,5%, acima da repetência nacional de 10,5%, mas bem próximas.

Por fim, podemos salientar que os estados da região Norte apresentam um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,73 em 2012, abaixo da média nacional. A taxa de analfabetismo da região Norte do país estava em torno 9,1%, ou seja, bem acima da média nacional, que é de 8%, no ano de 2015. As taxas de abandono escolar no ensino fundamental (3,8) e no ensino médio (13,1) da região Norte são superiores às taxas nacionais,

respectivamente 2,7% e 7,6% , do ano de 2014. Já as taxas de aprovação escolar registradas na região Norte, tanto no ensino fundamental (85,8%) quanto no ensino médio (75,7%), são inferiores às taxas nacionais das mesmas modalidades de ensino, respectivamente, 89,2% e 80,3%. Cabe ressaltar as enormes dificuldades de natureza logística, impostas pelas características geográficas e demográficas para a melhoria da educação na região.

Para desenvolver essa análise, houve o delineamento do PDDE na região Norte. O delineamento de implantação do PDDE na região Norte ocorreu considerando o objetivo de superação das desigualdades educacionais.

4.3 O PDDE NA REGIÃO NORTE

“Onde quer que se descuide da educação, o Estado sofre um golpe nocivo”.
(ARISTÓTELES, 384 a. C)

Neste tópico apresenta-se a análise do PDDE na região Norte. Nesse sentido, a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e banco de teses e dissertações da CAPES permitiram traçar um cenário acerca do programa, especialmente em torno de seu objetivo de superação das desigualdades educacionais.

O levantamento realizado aponta a existência de 39 dissertações e 8 teses, entre 1999 a 2017, relacionadas ao Programa Dinheiro Direto na Escola na região. As dimensões analisadas por essas produções concentram-se na investigação dos seguintes temas: “PDDE”, “financiamento”, “efeitos do PDDE”, “autonomia escolar”, “unidades executoras”. Foram encontradas 03 dissertações sobre o PDDE na região Norte: Silva (2005), Cardoso (2009) e Silva (2015).

Em seu estudo, Silva (2005) analisa a implantação do PDDE no estado do Pará, no período de 1995 a 2004. Ele observou que a concepção de autonomia que orienta o PDDE é uma autonomia funcional e operativa e que aponta para três processos na gestão da escola pública brasileira: 1- para a recentralização do poder do Estado no controle do emprego dos recursos financeiros da escola; 2- para a introdução da lógica mercantil na organização do trabalho na escola; e 3- para a desobrigação do Estado com o financiamento e com a prestação estatal de serviços nas unidades de ensino.

Em análise também sobre a implantação do PDDE no estado do Pará, Cardoso (2009) demonstrou que o processo de descentralização dos recursos financeiros está muito arraigado na prática das Unidades Executoras; que a autonomia é vista de forma isolada, distante do conceito de descentralização; a participação está atrelada à atuação das UEx's, organizadas para

gerenciamento de recursos; esvaziamento da dimensão política do Conselho Escolar. Destacou o prevaecimento da discussão do aspecto financeiro sobre o pedagógico e administrativo. Afirma que o PDDE:

Impõe uma série de obrigações que contrastam com o princípio de gestão democrática, pois os gestores estavam sendo levados a partir do ideário oficial. Tal ideário sempre fomentou uma postura centralizadora nas ações dos dirigentes escolares, que de certa forma influenciava negativamente nos segmentos escolares (CARDOSO, 2009, p. 146).

Características da concepção e implantação do PDDE já apontadas nesta pesquisa foram reforçadas por esses estudos com Silva (2015), Adrião e Peroni (2007). Expressam a perspectiva de contenção de recursos financeiros viabilizado pelo Estado neoliberal, escamoteada pelo discurso de aprofundamento da democratização da gestão dos sistemas e instituições de ensino. Ao mesmo tempo, dificultam as escolas na obtenção de recursos em função da definição de prazos curtos, com burocratização dos serviços, de metas desconectadas da realidade, da focalização de projetos que eram contemplados pelo PDDE.

Tal processo torna-se um empecilho para que a qualidade de ensino seja uma referência na superação das desigualdades regionais juntamente com outras medidas, sobretudo quando são históricas. Para verificar esse empecilho, é importante, também, analisar a disponibilização de recursos do PDDE.

No estudo organizado por Adrião e Peroni (2007), buscou-se compreender as peculiaridades e conseqüências do PDDE, tendo em vista distintas experiências de cada região do país: Pará (Norte), Piauí (Nordeste), São Paulo (Sudeste), Mato Grosso do Sul (Centro-Oeste) e Rio Grande do Sul (Sul). Os autores destacam a necessidade de ações da administração pública para promover melhores condições à educação pública nas regiões mais pobres, pois “o PDDE não colaborou para diminuir o fosso existente, principalmente entre Norte/Nordeste e Sul do Brasil” (2007, p. 164). Ainda ressaltam que:

[...] é importante destacar que valor-aluno-ano recursos descentralizados evidenciou as diferenças entre regiões e redes de ensino, dadas as grandes discrepâncias nos valores descentralizados, revelando disparidades na oferta educacional e no grau de autonomia financeira (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 164).

Em estudo anterior, Adrião já alertava que:

Os mecanismos de repasse de recursos às Unidades Executoras nas escolas não favorecem a democratização da gestão escolar (...) não contribuem para a construção da autonomia necessária à unidade escolar na organização de um projeto pedagógico e tampouco representam significativa autonomia política ou financeira (ADRIÃO, 2006, p.177).

Caberia ao financiamento da educação observar as especificidades da região Norte, que impõem a necessidade de repasses e investimentos diferenciados e mais pujantes para sanar os déficits sociais e históricos, visando a garantir a consagração do Direito à Educação como demanda adicional ao padrão mínimo de qualidade, haja vista a grande desigualdade da região, conforme se destaca a seguir. Esta demandou dos secretários de educação da região Norte⁴¹, quando solicitaram, em 2015, a revisão das metodologias de repasses de recursos para o setor educacional, considerando o “fator Amazônico⁴²”, haja vista que vinham perdendo recursos, desde 2013, como no caso do PDDE.

Nesta carta, os secretários reiteram a revisão da metodologia de repasses de recursos para educação na Carta Manaus⁴³”, assinada em 24 de julho de 2015 por todos os governadores da Amazônia Legal, e que era necessário haver a regionalização das metodologias de cálculo dos recursos destinados à educação, visando reconhecer as características ímpares da região. A expectativa dos secretários de educação da região Norte era de que essa complementação garantisse um padrão mínimo nacional de qualidade, a ser assegurado por meio do mecanismo do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), a ser implementado até 24 de junho de 2016, segundo a Lei nº 13.005/2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação, e que até o momento não ocorreu.

Moreira afirma que o “PDDE é utilizado como uma estratégia de descentralização/desconcentração das políticas de financiamento do ensino fundamental no país e traz mais alardes na mídia dos resultados efetivos na qualidade da educação” (2001, p.150). Em outros termos, o PDDE acaba por desconcentrar e não realizar uma descentralização de recursos para a autonomia financeira da escola, servindo ideologicamente a lógica neoliberal

⁴¹ Carta dos Secretários Estaduais de Educação da Região Norte, de 11 de agosto de 2015, na qual estiveram reunido em 31 de julho deste ano em Manaus, os Secretários de Educação dos Estados do Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, por ocasião da Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Secretários de Educação da Região Norte (Consed/Norte), acompanhados pelo Presidente da Undime da região Norte (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação/Norte) e pelo coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, discutiram sobre a situação educacional da Amazônia Legal brasileira. Disponível em: <<http://www.educacao.am.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/Carta-Educacao-NORTE-1.pdf>>. Acesso em: 09/08/2020.

⁴² O Fator Amazônico é tratado como “revisão das metodologias de cálculo dos recursos destinados à Educação Básica, levando em consideração as características específicas da região Norte, que deve ser complementar ao padrão mínimo nacional de qualidade, a ser assegurado até 24 de junho de 2016 na forma do CAQi”.

⁴³ “Carta Manaus”, assinada no último dia 24 de julho de 2015 por todos os governadores da Amazônia Legal, na qual defende-se a regionalização das metodologias de cálculo dos recursos destinados a educação, visando reconhecer as características específicas da região. Disponível em: <<http://www.forumdegovernadoresdaamz.ap.gov.br/docs/11%C2%BA%20F%C3%B3rum%20-%20Carta%20de%20Manaus%20-%202024.07.2015.pdf>>. Acesso em: 09/08/2020.

de conter os gastos em educação, sem efetivamente mudar a qualidade da educação. Segundo a autora:

Os recursos públicos enviados às escolas por meio do PDDE não atingem seu fim compensatório, de redução das desigualdades locais e regionais, como define o MEC. Nas realidades investigadas, são as características socioeconômicas da comunidade na qual a escola está inserida e sua disposição em investir na educação que determinam a qualidade das condições físicas e materiais em que se desenvolve o processo educativo. (MOREIRA, 2001, p.150).

Conforme apontado por Moreira (2001), o PDDE acaba por privar ainda mais escolas mais pobres, pois estas não conseguem os recursos necessários para se ter uma infraestrutura escolar que propicie melhores condições de aprendizagem. Pode-se averiguar a consistência da afirmação de Moreira (2001) a partir da tabela 11, que indica o valor investido no PDDE entre os anos de 1995 a 2017. Houve um investimento para que escolas com UEx recebessem os recursos do PDDE. Esse investimento ocorreu a partir de grande estímulo à criação destas UEx's pela comunidade escolar, que passaram a receber recursos em função do aumento da demanda e das necessidades das escolas.

Tabela 11 - Valor Investido do PDDE de 1995 a 2017 no Brasil, nas redes de ensino estaduais e municipais no Brasil.

Ano	Valor nominal do investimento do PDDE no sistema estadual e municipal*	Valores Constantes IGP (DI) -FGV (a)	% variação anual *	Total de Escolas atendidas	Total de alunos atendidos (b)	Investimento médio por aluno (c=a/b) R\$	Total Escolas com Uex	Total Escolas Sem Uex	Total Escolas Privadas Edu. Esp.
1995	229.348.000,00	1.303.223.750,51	-	144.306	28.350.299	45,97	11.643	132.663	0
1996	259.743.000,00	1.373.168.564,70	13,25	167.760	31.287.583	43,89	27.426	140.334	0
1997	279.428.000,00	1.351.215.756,71	7,58	163.456	26.672.800	50,66	48.266	115.861	671
1998	304.337.000,00	1.369.194.420,15	8,91	129.745	28.961.218	47,28	55.390	75.082	727
1999	258.990.300,00	1.145.547.863,14	-14,90	129.701	30.665.933	37,36	67.865	62.859	1.023
2000	326.555.350,00	1.203.783.403,21	26,09	131.094	31.491.575	38,23	68.011	60.945	1.127
2001	307.552.387,00	1.032.536.863,63	-5,82	121.926	30.589.908	33,75	67.852	51.507	1.241
2002	312.592.950,00	950.578.093,37	1,64	123.853	30.809.581	30,85	71.012	49.624	1.460
2003	304.490.100,00	732.477.060,80	-2,59	116.037	30.809.581	23,77	70.682	42.265	1.506
2004	309.277.919,50	691.039.975,10	1,57	115.733	29.989.008	23,04	72.071	40.677	1.587
2005	300.516.875,70	598.825.132,67	-2,83	126.923	29.543.278	20,27	75.247	46.599	1.618
2006	326.104.157,22	641.902.575,20	8,51	131.534	28.828.187	22,27	78.751	45.648	1.752
2007	356.208.802,63	675.509.635,73	9,23	126.163	28.527.046	23,68	79.226	40.129	1.655
2008	307.479.149,84	540.415.176,20	-13,68	131.700	28.247.880	19,13	76.756	34.430	1.706
2009	581.622.816,45	936.913.453,57	89,16	134.100	43.900.000	21,34	89.459	24.558	1.753
2010	697.039.550,51	1.139.197.179,34	19,84	137.640	41.000.000	27,79	97.561	68.892	1.257
2011	737.782.104,74	1.077.939.126,37	5,85	137.000	41.571.391	25,93	99.927	59.873	1.300
2012	850.523.285,15	1.083.307.745,41	15,28	134.000	43.000.000	25,19	100.776	59.132	1.266
2013	905.106.974,30	1.189.237.974,64	6,42	133.479	41.141.620	28,91	99.090	34.389	1.405
2014	437.535.685,75	536.235.029,50	-51,66	131.914	37.584.576	14,27	102.411	48.733	1.450
2015	1.162.893.275,06	1.373.307.881,99	165,78	147.515	39.946.700	34,38	101.369	46.872	5
2016	763.270.919,86	814.409.918,84	-34,36	120.355	32.917.039	24,74	97.466	52.211	1.514

2017	928.051.500,00	928.051.500,00	-	127.414	34.977.401	26,53	103.770	-	1.124
Total	11.246.450.103,71	22.688.018.080,78	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: FNDE, Sistema (SIGEF/FNDE), Portal da transparência (2018) e FNDE (Dirae) e relatórios de gestão do FNDE (1997-2017) / dezembro de 2017 pelo IGP-DI (FGV) / (Elaborado pelo autor)

A Tabela 11 acima demonstra que, em 22 anos de PDDE, foram investidos diretamente através do PDDE básico, mais de 22,6 bilhões de reais atualizados. As escolas com UEx iniciam com 11.643, em 1995, e chegam, em 2017, ao total de 103.770, ou seja, uma consolidação da agenda proposta pelos organismos multilaterais para incentivar a participação econômica dos pais nas escolas e uma redução do valor investido por parte do Estado. Mesmo assim, decresceu o valor médio por aluno de R\$ 50,00 para 24,74 em 2016. Isso porque declinou o investimento médio por aluno, que foi reduzido pela metade em 20 anos, chegando ao patamar de R\$ 26,53 por aluno em 2017.

Ainda assim, cabe analisar o valor investido em 2012, último ano em que o PDDE tinha o valor para reduzir as desigualdades, conforme se apresenta na tabela 12 a seguir:

Tabela 12 - Valor investido do PDDE por aluno no ano de 2012, com critério de redução das desigualdades regionais na região Norte.

Regiões	Entes federativos	Valor investido do PDDE na UF R\$	% do total	Nº de alunos matriculados na educação básica das redes estaduais e municipais de ensino (Censo 2012)	Valor médio do PDDE recebido por aluno -2012 R\$
Norte	Acre	14.221.540,47	0,69	251.291	R\$ 56,59
	Amazonas	45.226.669,97	2,20	1.096.179	R\$ 41,26
	Amapá	13.699.721,51	0,67	211.326	R\$ 64,83
	Pará	138.529.299,99	6,74	2.209.246	R\$ 62,70
	Rondônia	29.511.064,45	1,44	431.054	R\$ 68,46
	Roraima	6.964.963,08	0,34	131.102	R\$ 53,13
	Tocantins	25.925.471,66	1,26	371.841	R\$ 69,72
	Subtotal Norte	274.078.731,13	13,34	4.702.041	R\$ 58,29
Total / Média	2.054.145.105,17	100,00	41.946.395	R\$ 48,97	

Fonte: Transparência Federal (2018) e INEP (2012) adaptado pelo autor

Na tabela acima, observamos que o PDDE na região Norte, até o ano de 2012, tinha um valor médio de R\$58,29, ou seja, acima do valor médio nacional, que era de R\$ 48,97 por aluno. Em Roraima, o valor investido foi de R\$53,13, totalizando cerca de 6,9 milhões de reais, para atender a mais de 131 mil alunos. A tabela 13, a seguir, referente ao PDDE em 2017 confirma

esta desconsideração, demonstrando que a região Norte recebe um valor menor devido ao fim do critério para a redução das desigualdades proposta pelo PDDE.

Tabela 13 - Valor investido do PDDE básico por aluno no ano de 2017, nos entes federativos, sem o critério de redução das desigualdades regionais.

Regiões	Estados da região Norte	Valor recebido do PDDE- 2017 (a)	% total	Nº de alunos matriculados na educação básica das redes estadual e municipal (Censo escolar 2017) (B)	Valor médio do PDDE recebido por aluno 2017 (c=a/b)	Valor médio do PDDE recebido por aluno 2012 (* critério regional)	Comparação entre o valor entre 2017/ 2012 (Aumento de desigualdades)
Norte	Acre	10.448.817,00	0,61	269.607	R\$ 38,76	R\$ 56,59	-R\$ 17,83
	Amazonas	35.296.683,00	2,05	1.067.649	R\$33,06	R\$ 41,26	-R\$ 8,20
	Amapá	2.905.135,00	0,17	199.574	R\$ 14,56	R\$ 64,83	-R\$ 50,27
	Pará	71.596.527,00	4,16	2.096.599	R\$34,15	R\$ 62,70	-R\$ 28,55
	Rondônia	12.132.377,00	0,70	388.601	R\$ 31,22	R\$ 68,46	-R\$ 37,24
	Roraima	3.279.646,00	0,19	135.977	R\$24,12	R\$ 53,13	-R\$ 29,01
	Tocantins	22.747.149,00	1,32	357.360	R\$63,65	R\$ 69,72	-R\$ 6,07
	Subtotal Norte	158.406.334,00		4.515.367	R\$ 35,08	R\$ 58,29	-R\$ 23,21
Total Brasil		1.722.735.759,00	100,00	39.324.550	R\$ 43,81	R\$ 48,97	-R\$ 5,16

Fonte: Transparência Federal (2018) e INEP (2012), Elaboração própria

Conforme se observa na tabela, o investimento realizado pelo PDDE na região Norte sofreu uma grande redução em relação ao ano de 2012, ano em que tinha o critério de redução das desigualdades, sendo que este valor reduziu, no estado de Roraima, em torno de R\$29,01 por aluno. Já no estado do Amapá, a redução chegou a R\$ 50,27. A região Norte teve o menor investimento médio por aluno no país, que foi de R\$ 35,08, bem abaixo da média nacional que foi de R\$43,81. No entanto, já estados como Minas Gerais e São Paulo tiveram aumento significativo nos repasses, sendo um acréscimo, respectivamente, de R\$ 21,29 e R\$ 23,75.

Os investimentos do PDDE na educação básica, além de terem sido reduzidos entre 2012 e 2017, tiveram a exclusão do fator de regionalização, conforme abordado na seção 3.2.1. Isso aumentou ainda mais as desigualdades regionais brasileiras, principalmente na região Norte, onde existe uma grande quantidade de alunos na área rural.

Contudo, os recursos do PDDE são oriundos da quota-federal do salário-educação, cujo objetivo principal é a correção das desigualdades educacionais regionais (Cruz, 2009) e também previsto Art. 15, § 1.º, inciso I, da Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e art. 9º, inciso I, Decreto n.º 6.003 de 28 de dezembro de 2006, que objetiva propiciar a redução dos desníveis

socioeducacionais existentes entre municípios, estados, Distrito Federal e regiões brasileiras, relativo à fonte adicional de financiamento da educação básica pública através da contribuição social do salário-educação, de que trata o § 5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988.

A seguir, são apresentadas algumas situações sobre custos de oportunidade social perdida no financiamento do PDDE, por não considerar dificuldades regionais em lidar com as exigências como a participação econômica dos pais na educação através do PDDE. Segundo dados do FNDE (2016), cerca de 3.016 (54%) prefeituras são entidades executoras (EEx) do PDDE e 2.054 (46%) não possuem e não recebem nenhum recurso para as escolas com menos de 50 alunos, observado na tabela 14.

Tabela 14 - PDDE nas regiões brasileiras, por prefeitura. EEx e sem Uex -2015

Macrorregiões	Q. Municípios	Prefeituras (EEx)	% EEx (Prefeitura)	Sem UEx
Brasil	5.570	3.016	54	5,65%
Norte	450	315	70	25,37%
Nordeste	1794	1.242	69	38,25%
Sudeste	1668	854	51	25,45%
Sul	1191	491	41	8,14%
Centro Oeste	466	124	27	2,79%

Fonte: Paz (2016) e FNDE Obs: escolas c/sem UEx e com mais de 50 alunos sem UEx. Elaboração própria.

Saliente-se também que, das escolas atendidas, 110.697 possuíam UEx e EEx e 6.264 não possuíam UEx, segundo os dados do FNDE organizados por Paz (2016). É representativa a quantidade de escolas da região Norte sem UEx que totalizam 25,37%, bem acima da média nacional de 5,65%. Na região Norte, 70% das prefeituras são EEx, enquanto que no Brasil a média é de 54%, por possuir mais escolas pequenas com até 50 alunos.

Isso significa que a lógica de financiamento proporcionada pelo PDDE em que há a motivação, por parte do Estado, de criação de entidades privadas (UEXs), junto às escolas públicas, de modo a que possam captar recursos do terceiro setor, não consolidou-se na região Norte, conforme dados do SAEB (2015). A partir do discurso de democratização dos sistemas de ensino e das unidades escolares, estabeleceu-se a contenção e o controle de recursos que exigiu dos gestores da região Norte a utilização de instrumentos como as UEx's e EEx's, cujo princípio político central foi a privatização do ensino.

Como já mencionado, as dificuldades encontradas pelos gestores dos sistemas de ensino municipal e estadual, bem como pelas unidades escolares, para a obtenção dos recursos penalizavam essas instâncias com a inadimplência. Na medida em que falhavam em relação ao cumprimento de prazos, atendimento de metas, adesão a projetos, eram forçadas a buscar

mecanismos de captação de recursos pela legitimação de ações privatizantes, como no caso das UEx e EEx, e/ou eram penalizadas, ficando sem receber os recursos do PDDE.

A lógica de incentivo a que os sistemas de ensino e as unidades escolares para que tivessem acesso aos recursos por meio de criação de UEx e EEx também se expressa no percentual de 25,37% sem UEx nas escolas da região Norte, pois estas escolas não tinham as entidades criadas para receber os recursos do PDDE, ou seja, ficando sem acesso aos recursos do PDDE. Logo, um número expressivo de escolas da região Norte não tinha acesso a qualquer recurso proveniente do PDDE, confirmando sua perspectiva de contenção do financiamento da educação.

Um elemento que evidencia tal processo diz respeito à efetivação de recursos, que eram programados pelo PDDE para chegar nas escolas e, especificamente, nos estudantes. Observou-se um desequilíbrio dos recursos programados por região. Em que pese os recursos programados do PDDE atingirem a 70% dos municípios, o atendimento a região Norte é comparativamente menor em relação as regiões Nordeste e Sudeste, tanto em termos de programação de recursos para escolas, quanto no que se refere aos estudantes. Essa comparação serve para mostrar que os critérios do PDDE em que o volume de recursos para escolas estava vinculado ao número de matriculados, pouco se relacionavam à superação das desigualdades regionais. Vale lembrar que esses critérios estavam consagrados desde a criação do PDDE, em 1995, permitindo considerar que as condições de minimização das desigualdades regionais eram restritas mesmo antes da decisão de eliminação desse objetivo.

Cabe mencionar também o volume de recursos que deixou de ser aplicado junto às redes estadual e municipal de ensino. A tabela 15, a seguir, apresenta o volume de recursos programados do PDDE para 2015. É interessante notar a quantidade de recursos aplicados, mas também o que deixou de ser utilizado pelas escolas e estudantes.

Tabela 15- Situação do Total do recurso programado do PDDE no Brasil - rede estadual e municipal – ano 2015.

	Brasil	Municipal	Estadual	Escolas sem uex (a)	Escolas inadimplentes (b)	Sem pdde (a+b)
Nº Escolas	147.515	116.961	30.554	7.298	24.838	32.136
Nº Alunos	39.946.700	22.982.181	16.964.519	1.040.954	7.641.808	8.682.762
Valor total em R\$	988.230.260,0	613.277.260,0	374.953.000,0	31.748.580,0	185.314.920,0	217.063.500,0
Total Per	0	0	0	0	0	0
	24,74	26,69	22,10	-	-	-

capita
PDDE
R\$/alun
o

Fonte: Paz (2016) Obs: *Escolas com mais de 50 alunos. Elaboração própria.

Do total de recursos do PDDE investidos na rede Estadual e Municipal em 2015, observa-se que foram atendidas 147,5 mil escolas. Destas, 116,9 mil da rede municipal e 30,5 mil da rede estadual, com um investimento ínfimo per capita de R\$24,74 por aluno no Brasil. No entanto, as escolas sem UEx totalizam 7.298 e 24.838 inadimplentes, resultando em 32.136 escolas não atendidas pelo PDDE, gerando um custo de oportunidade social perdida de mais de 217 milhões de reais, ou seja, mais 8,6 milhões de alunos não foram beneficiados para a manutenção básica das escolas. Cabe ressaltar que o custo aluno na região Norte do PDDE correspondia a R\$ 26,28, conforme apontado por Paz (2016).

Segundo Paz (2016), pode-se sinalizar que, na região Norte, 5.413 escolas se encontram inadimplentes em 2015, sendo 1.579 da rede municipal e 3.834 escolas de rede estadual, deixando de receber mais 39 milhões de reais. Ao mesmo tempo, registram-se 1.832 escolas sem UExs, sendo 243 estaduais e 1.589 municipais, equivalendo 273.860 estudantes não atendidos.

A seguir, a tabela 16 apresenta as condições de inadimplência por região no Brasil:

Tabela 16 - Inadimplência do PDDE por UEx e EEx (A) no Brasil e regiões brasileiras -2015

(a).

Região	Escola	%Escola	Aluno	%Aluno	Valor total em R\$	% Valor total
Norte	5.413	21,79	1.595.614	20,88	39.175.820,00	21,14
Nordeste	11.500	46,30	2.835.679	37,11	72.835.679,00	39,24
Sudeste	4.599	18,52	1.842.828	24,12	42.267.040,00	22,81
Sul	1.781	7,17	591.926	7,75	14.029.200,00	7,57
Centro Oeste	1.545	6,22	775.761	10,15	17.572.240,00	9,48
Brasil	24.838	100,00	7.641.808	100,00	185.314.920,00	100,00

Fonte: SAE/FDNE, SIGPC/FNDE elaborado pelo autor a partir dos dados de PAZ (2016). Elaboração Própria.

A região Norte teve um expressivo número de escolas públicas inadimplentes, totalizando 5.413, que deixaram de atender 1.595.614 alunos (20,88%) e utilizar R\$ 39.175.820 (21,14) como recurso programado do PDDE. No país, deixaram de ser atendidas mais de 7,6 milhões de alunos, e um recurso de mais 185 milhões de reais.

Em termos do não recebimento de recursos por falta de UEX do ano 2015, a tabela 17, abaixo, também é impactante em termos de valores nominais.

Tabela 17 - Quantidade de Escolas no Brasil e regiões que não recebem PDDE por falta de UEx – ano de 2015- PDDE (b).

Região	Escolas	%Escola	Aluno	%Aluno	Valor total em R\$	% Valor total
Norte	1.832	25,10	273.860	26,31	8.730.100,00	27,50
Nordeste	2.742	37,57	348.169	33,45	11.363.460,00	35,79
Sudeste	1.942	26,61	307.420	29,53	8.484.960,00	26,73
Sul	594	8,14	81.690	7,85	2.324.340,00	7,32
Centro Oeste	188	2,58	29.815	2,86	845.720,00	2,66
Brasil	7.298	100,00	1.040.954	100,00	31.748.580,00	100,00

Fonte: SAE/FDNE, SIGPC/FNDE elaborado pelo autor a partir dos dados de PAZ (2016)

Da tabela 17, observou-se que 7.298 escolas no Brasil não foram atendidas pela falta das UExs, representando um não investimento de mais 31,7 milhões de reais para atender a mais de 1 milhão de alunos. Na região Norte, 1.832 escolas não possuem UEx's, representado por 25,10% das escolas, também se observa menor valor que o Nordeste e Sudeste, por ter menor quantidade de matrículas.

Por fim, apresenta-se o total de inadimplência e escolas sem UEx's nas regiões brasileiras. Portanto, não receberam recursos do PDDE em 2015, na tabela 18:

Tabela 18- Total de inadimplência e escolas sem UEx no Brasil e regiões que não receberam recursos do PDDE em 2015 por (a+b)

Região	Escola	%Escola	Aluno	%Aluno	Valor total em R\$	% Valor total
Norte	7.245	22,54	1.869.474	21,53	47.905.920	22,07
Nordeste	14.242	44,32	3.183.848	36,67	83.634.080	38,53
Sudeste	6.541	20,35	2.150.248	24,76	50.752.000	23,38
Sul	2.375	7,39	673.616	7,76	16.353.540	7,53
Centro Oeste	1.733	5,39	805.576	9,28	18.417.960	8,49
Brasil	32.136	100,00	8.682.762	100,00	217.063.500	100,00

Fonte: SAE/FDNE, SIGPC/FNDE elaborado pelo autor a partir dos dados de PAZ (2016)

Considerando a tabela 18, observa-se que, no ano de 2015, no Brasil, mais de 32 mil escolas não foram atendidas pelo PDDE pela falta de UEx e inadimplência, resultando em um não investimento de mais 217 milhões de reais e não beneficiando mais de 8,6 milhões de alunos. Na região Norte, não foram atendidas 7.245 escolas, total inferior somente às escolas da região Nordeste com 14.242, que foi quase o dobro, e possuem particularidades específicas regionais para a gestão do PDDE.

A análise sobre os recursos programados e não aplicados nas escolas públicas pelo PDDE, indica que, além de insuficientes, a concentração de poder do Governo Federal na sua distribuição permite que a inadimplência e a falta de UEx's tornem-se mecanismos e exigências

de controle que PAZ (2017) mostrou exercerem influência na perda de oportunidades sociais do PDDE. A tabela 19 abaixo assinala que o maior percentual se deu no Distrito Federal, com 62,4%, seguido do estado do Amapá, com 61,5%, e de Roraima, com 37,9%. A região Norte foi a que teve a maior perda social, representando 33,6%, o equivalente a 39,9 milhões de reais não investidos.

Tabela 19 - Custo de oportunidade social perdida do PDDE perdida nas grandes regiões brasileiras - 2016*

Região /estados	% Custo de oportunidade social do PDDE perdida	Total Custo de perda social por região e estado	Total do recurso por região (nov 2016)
Norte	33,6	39.954.615,05	118.771.150,56
Acre	23,3	3.059.596,63	13.131.316,01
Amazonas	35,2	8.898.618,78	25.280.166,99
Amapá	61,5	1.980.108,98	3.219.689,40
Pará	36,0	19.005.537,7	52.793.160,28
Rondônia	25,2	1.464.721,12	5.812.385,39
Roraima	37,9	3.682.092,91	9.715.284,73
Tocantins	16,4	1.446.340,23	8.819.147,76
Nordeste	20,4	64.642.157,93	316.408.017,28
Alagoas	29,7	6.980.627,525	23.503.796,38
Bahia	12,7	15.181.064,29	119.535.939,31
Ceará	11,2	3.498.554,744	31.237.095,93
Maranhão	32,3	1.4179.228,81	43.898.541,20
Paraíba	18,5	3.412.602,032	18.446.497,47
Pernambuco	15,5	5.058.492,88	32.635.437,94
Piauí	19,7	4.219.263,34	21.417.580,40
Rio de Grande do Norte	28,3	4.231.716,27	14.953.061,02
Sergipe	16,0	1.724.810,82	10.780.067,63
Sudeste	15,8	45.423.266,01	286.944.194,62
Espirito Santo	11,4	2.669.599,73	23.417.541,51
Minas Gerais	22,6	22.744.922,13	100.641.248,35
Rio de Janeiro	16,5	8.901.346,76	53.947.556,12
São Paulo	12,8	13.944.044,63	108.937.848,64
Sul	11,8	12.025.144,34	101.649.571,77
Rio de Grande do Norte	28,3	4.231.716,27	14.953.061,02
Paraná	10,6	3.299.127,13	31.123.840,84
Rio Grande do Sul	16,3	8.195.505,19	50.279.172,95
Santa Catarina	8,6	1.741.203,99	20.246.557,98
Centro-Oeste	27,7	11.693.428,7	42.168.873,79
Distrito Federal	62,4	5.104.535,14	8.180.344,78
Goiás	13,3	2.004.118,66	15.068.561,36
Mato Grosso do Sul	6,3	456.956,86	7.253.283,58
Mato Grosso	28,9	3.371.671,69	11.666.684,07
Brasil	23,3	173.738.612,03	865.941.808,02

Fonte: Elaboração do autor

Fonte: Paz (2017) adaptado pelo autor

*OBS: as escolas com mais de 50 alunos que exigem UEx para receber recursos do PDDE

Em 2016, o percentual de perda de oportunidades com o PDDE atingiu o percentual de 33,6% na região Norte, acima da média nacional de 23,3%. Em Roraima, a perda de

oportunidades sociais foi de 37,5 %, equivalente a 3,6 milhões de reais de perdas de oportunidades sociais. Esses valores revelam que não há garantia de autonomia financeira para todas as escolas da rede básica de educação em um dos estados mais pobres e com menor PIB do país. Este processo tem aumentado ainda mais as desigualdades regionais, além dos fatores redistributivos estarem mais previstos na distribuição dos recursos do PDDE. Além da exiguidade do recurso, milhares de escolas têm dificuldades em sua obtenção, pois o discurso da inadimplência das UEx's e mesmo da falta destas gera um quadro de limitações que agrava as desigualdades regionais.

O Manual de Orientações para Prevenção de Falhas – Unidades Executoras Próprias (UEx) do FNDE (2018) demonstra as dificuldades que as escolas públicas encontram para a obtenção dos recursos do PDDE. Dentre os entraves, destacam-se:

Retardamento no processo de eleição, mudança e posse dos dirigentes da UEx gerando “lacunas” de mandato, o que impossibilita a movimentação dos recursos na conta bancária.
 Atas de eleições e posse incompatíveis com o Estatuto Social.
 Falta de repasses de informações entre gestores nas transições de mandatos.
 Falta de compartilhamento de tarefas entre os membros da UEx.
 Falta de estrutura física e de pessoal para implementação dos programas e ações.
 Problemas com o Banco do Brasil.
 Falta apoio técnico da EEx. (FNDE, 2018, p.12 -13)

Ainda segundo o mesmo Manual (2018), “uma das principais dificuldades que leva ao retardamento da execução dos recursos do PDDE pelas EEx é a realização dos procedimentos licitatórios, indispensáveis para aquisições e contratações pelos órgãos públicos” (2018, p. 8) O manual ainda destaca as consequências para os gestores dos recursos do PDDE no caso de não prestar contas:

- Suspensão de repasses do PDDE e de suas ações às entidades;
- Inscrição da entidade e de seus dirigentes em cadastros de inadimplentes;
- Instauração de processo administrativo e, se for o caso, judicial em desfavor dos responsáveis, com vistas à restituição dos valores (corrigidos monetariamente);
- Impedimento dos responsáveis licitarem ou contratarem com a administração pública;
- Inabilitação dos responsáveis para exercerem cargo ou função pública, inclusive cargos eletivos; e
- Penhora de bens dos responsáveis pela omissão, para garantir o ressarcimento dos valores (corrigidos monetariamente). (FNDE, 2018, p.18)

Neste sentido, observa-se que as indicações recomendadas pelo FNDE aos gestores das UExs e entidades escolares implicam em sua responsabilização como um dos elementos centrais desta política. O Manual de consequências para os gestores da UEx e diretores, demonstra que há, por meio da responsabilização, uma orientação mais voltada para o controle

orçamentário do que no sentido de democratização dos sistemas de ensino e das unidades escolares.

Estudos como os de Aguiar e Martins (2006), Figueiredo et al. (2013), Mário et al. (2013), Oliveira e Callado (2016) destacam as dificuldades das escolas públicas na adoção de controles gerenciais. Lima (2011) destaca a necessidade de um profissional da área contábil, para a realização da prestação de contas. Portanto, os gestores das UEx's são responsabilizados pela gestão dos recursos da escola, como se estes fossem agentes do Estado.

A análise do processo sócio-histórico da região Norte evidencia muitos limites e desafios a serem superados quanto a desigualdades socioeducacionais. Ainda que um dos objetivos do PDDE fosse a redução das desigualdades educacionais, suas medidas normativas e ações políticas pouco diziam respeito às condições sócio-históricas da região Norte.

Sem interferir nas condições sócio-históricas que preservam as desigualdades educacionais, a aplicação do PDDE na região Norte ratificou, apenas, a conduta ideopolítica da perspectiva da Reforma do Estado, limitando-se a instaurar as UEx's e EEx's como instrumentos de contenção de recursos. Essa limitação contribuiu para consolidar, de maneira significativa, a responsabilização da gestão no controle dos recursos, sem vínculos com a democratização da escola.

As exigências em torno do controle de recursos resultaram numa responsabilização da gestão, que passou pelo alinhamento punitivo da escola pública. A punição se configurava na culpabilização da gestão, inclusive com a indicação dos motivos que conduziam ao não recebimento dos recursos, estabelecendo um Manual de consequências para a gestão da escola, em caso de não cumprimento das normas. Além disso, a punição de não receber os recursos tendia a ocorrer em casos de inadimplência ou de ausência de UExs.

Os dados demonstram que a normatização e critérios estabelecidos hierarquicamente foram determinantes para que a condução do PDDE no Norte, pouco interferisse nas desigualdades socioeducacionais, comparativamente às demais regiões do país. Demonstra-se, portanto, que é importante priorizar as condições sócio-históricas da região Norte, assim como para toda a sociedade brasileira, quando uma política educacional pretender reduzir, e mesmo reduzir, as desigualdades educacionais existentes.

O próximo capítulo desenvolverá uma análise do PDDE no estado de Roraima. Pretende-se verificar os desafios e as perspectivas que o sistema de ensino público roraimense enfrentou diante das contradições expressas na concepção, estruturação e execução do PDDE.

5 O PDDE EM RORAIMA: UMA ANÁLISE CONTEXTUALIZADA DE SUA APLICAÇÃO NA REGIÃO NORTE

Passámos defronte da principal barra do rio Queceuéne, chamado vulgarmente Branco por cauza da Côr da suas agoas, e em contrapozição do Negro no qual desagoa por quatro boccas. Tambem se dá a este Rio o nome de Paraiúana, tirado da Nação dominante delle. Francisco Xavier Ribeiro de Sampaio na Capitania de São José do Rio Negro de 1774-1775 (PAPAVERO; CHIQUIERI; TEIXEIRA, 2015, p. 194)

O presente capítulo analisa o processo sócio-histórico de ocupação de Roraima, considerando as condições das desigualdades educacionais. A escolha do estado de Roraima se deve à realização de outras pesquisas, em especial na especialização e mestrado, voltadas às políticas públicas na região, na qual se observou a ausência de estudos ligados ao PDDE em Roraima. Analisam-se os indicadores educacionais para a identificação dos desafios e perspectivas colocadas para o sistema público de ensino de Roraima, comparativamente à região Norte. Finaliza-se o capítulo com a abordagem em torno do PDDE, especialmente no que se refere ao impacto de seu financiamento sobre as escolas das redes municipais e estaduais de Roraima.

5.1 UMA ANÁLISE DO PROCESSO SÓCIO-HISTÓRICO DE RORAIMA

Os Portuguezes Senhores do Rio Branco. Os Portuguezes têm navegado o Rio Branco, e todos os seus Rios collateraes, descobrindo, e occupando as terras, que os mesmos banhão, que são extensissimos Campos com pastos tão proprios para a Criação do Gado vaccum, que podem contribuir para os mais bem fundados Estabellimentos, e Avultados interesses, como ainda se espera da merecida Attenção, que este objecto alcançará dos nossos superiores. He o rio Branco. Francisco Xavier Ribeiro de Sampaio na Capitania de São José do Rio Negro de 1774-1775 (PAPAVERO, CHIQUIERI, TEIXEIRA, 2015, p. 196)

Segundo Vieira (2003), a atual região de Roraima era de domínio espanhol até 1750. Passou a fazer parte do império português, com a aprovação do Tratado de Madrid. No tratado de Santo Ildefonso de 1777, foram definidos os novos limites das possessões portuguesas e espanholas da região.

Entretanto, o estado de Roraima já era ocupado por expedições portuguesas desde o século XVII. Neste século, Roraima foi batizado com o nome Rio Branco (principal rio do estado), concedido pelo navegador português Pedro Teixeira, ao relatar sua expedição de Belém a Quito. Pedro Teixeira realizou os primeiros contatos com os povos indígenas da região (BARROS, 1995; SEPLAN, 2003; MAGALHÃES, 2008). Segundo Vieira (2003, p. 12), esta viagem foi documentada pelo jesuíta Christobal de Acunã (ACUNÃ, 1641), “cronista oficial da

primeira viagem do capitão Pedro Teixeira pelo Rio Amazonas, entre 1637 e 1639, missão que alargou os domínios portugueses até Quito, no Equador”.

Para Freitas (1997, p. 113), a colonização e ocupação de Roraima são destacadas nas seguintes quatro fases:

Descoberta do rio Branco até início do século XIX;
O início do século XIX até a criação do município de Boa Vista em 1890;
Da criação de Boa Vista até a institucionalização do Território Federal de Roraima;
A partir de 1943, inicia-se a política de ocupação do Território para Estado (FREITAS 1997).

A partir de 1725, missionários Carmelitas foram se estabelecendo na região com a introdução da atividade agropecuária para a fixação humana. Segundo Barbosa (1993), a coroa portuguesa fundou as primeiras fazendas de gado no final do século XVIII, denominadas de fazendas reais⁴⁴ (São Marcos, São Bento e São José).

Segundo Barbosa (1993, p.125), as ocupações inglesas, holandesas e espanholas na região levaram o império português a estabelecer o Forte Militar São Joaquim, localizado a 32 quilômetros da capital Boa Vista. Este Forte foi fundado em 1775, com a contratação do engenheiro alemão capitão Philippe Sturm e construído na confluência dos rios Uraricoera e Tacutu, na foz do Tacutu, dois principais afluentes do rio Branco.

Para Barbosa (1993), já havia 5 núcleos de povoamento, com 1.019 indígenas, que viviam em conjunto com alguns militares e religiosos em 1777. Ainda segundo o autor, eram constantes os conflitos entre brancos e índios, culminando no ato violento de 1798, denominado de “Praia do Sangue”, em que uma tropa de combate dizimou um grupo indígena (Paravilhana e Wapichana) revoltado com as péssimas condições de vida. Para Magalhães (1986), esta situação conflituosa nos núcleos de povoados, juntamente com os problemas da fome resultante de perda das roças, as doenças trazidas pela “civilização” e os maus tratos realizados pelos brancos, faziam indígenas desinteressarem-se em ficar nestes núcleos. Os trabalhos realizados pelos índios eram em regime de escravidão, reflexos da política colonialista do Marques de Pombal.

Ainda no século XVIII, o primeiro núcleo urbano se iniciou com a fazenda Boa Vista, nome da atual capital de Roraima. O povoamento deste núcleo urbano foi intensificado. Em 1830, foi fundada a cidade de Boa Vista pelo capitão Inácio Lopes de Magalhães, tendo como principal atividade a criação de gado em fazendas situadas ao longo dos rios que compõem a

⁴⁴ “Fazendas implantadas acima do ponto onde hoje se encontra a cidade de Boa Vista, na “confluência dos dois rios formadores do rio Branco, o rio Tacutu, (fronteira com a Guayana); e o rio Uraricoera, (fronteira com a Venezuela)” (LIMA, 2011b, p.47).

bacia do rio Branco. Em 1858, a povoação foi elevada à categoria paroquial com a denominação de freguesia de Nossa Senhora do Carmo do Rio Branco. Em 1890, a freguesia foi elevada à categoria de vila, sede de um novo município denominado Boa Vista do Rio Branco, desmembrada da Vila de Moura do Amazonas. Segundo Farage (1997), a colonização da cidade de Boa Vista se deu por meio do rio Branco. O viajante Henri Coudreau (1887 citado por FARAGE, 1997, p. 33) registrou que a população era de “brancos, mamelucos e de índios, que servem como domésticos para os brancos” no ano de 1887.

Para Barbosa (1993), a elevação da Vila de Boa Vista do Rio Branco à categoria de cidade, em 1926, criou uma nova tentativa de ligação via terrestre entre Boa Vista e Manaus. Em 1943, o Presidente da República Getúlio Vargas criou o “Território Federal do Rio Branco”, em uma área de 225.017 quilômetros quadrados, com somente dois municípios, Boa Vista (capital) e Caracarái, divididos em colônias agrícolas, com medidas de incentivar a ocupação do território, para preservar e garantir a posse.

Com a política de ocupação, foram criadas as primeiras colônias agrícolas e iniciada a construção da BR-174 (Pacaraima-Manaus). A primeira colônia denominou-se Fernando Costa (1947-1949) com 140 famílias, próxima à capital, para fornecer produtos agropecuários. Segundo Freitas (1997), o processo de colonização existente no estado foi iniciado com a criação das colônias agrícolas do Taiano (Cel. Mota), Mucajaí (Fernando Costa) e Cantá (Brás Aguiar), implantadas entre 1951 e 1954.

Em 1962, passa a ser chamado de Território Federal de Roraima, sendo que o nome “Roraima” permaneceu com a constituição do Estado. Durante os governos militares da década de 1960 e 1970, com a implantação do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Pólo Amazônia), incentivaram-se novos assentamentos dirigidos. Segundo Mattos (1980, p.100-101), o Plano de Integração Nacional (PIN) sob o slogan “Integrar para não Entregar”, com vistas à ocupação e segurança nacional, atuou junto aos núcleos agropecuários no norte da BR-210 (Perimetral Norte), próximo as fronteiras da Guiana e Venezuela.

A partir da década de 1970, três grandes rodovias foram implantadas na região Norte: BR-174 (Manaus - Boa Vista - Venezuela), BR-210 (Perimetral Norte) e a BR-401. Estas rodovias atravessam todo o estado de Roraima. Com a construção da BR-174, houve muitos conflitos entre índios e posseiros, resultando em reivindicações por demarcações de terras indígenas. Segundo Freitas (1997), são criados os municípios de Mucajaí, Alto Alegre, Bonfim, Normandia, São João da Baliza e São Luiz, em 1982.

Com relação à dinâmica demográfica, o estado de Roraima é o menos populoso da federação. A Unidade Federativa é cortada pela linha do Equador, o estado mais setentrional

do Brasil, contendo o Monte Caburaí, extremo norte do país. Está dividido territorialmente em 15 municípios, sendo 7 criados após a constituição do Estado, agrupados, segundo critérios do IBGE, em duas sub-regiões, as de números 17 e 18. A sub-região 17 é formada por cinco municípios: Amajari, Boa Vista, Normandia, Pacaraima e Uiramutã. A sub-região 18 é constituída por 10 municípios: Alto Alegre, Mucajaí, Iracema, Bonfim, Cantá, Caracaraí, São Luiz do Anauá, Caroebe, São João da Baliza e Rorainópolis. Sua oficialização como estado da federação se deu em 5 de outubro de 1988, efetivado em 1991, com a posse do primeiro governador eleito. Roraima possui mais de 224.273,8 km² (o décimo quarto maior estado em extensão territorial), apenas 10% menor que o estado de São Paulo. Roraima faz fronteira ao norte com República da Venezuela; a leste com a República da Guiana e divisa com o estado do Pará; ao sul, com o estado do Amazonas. Roraima possui a menor densidade demográfica do país e o menor PIB da nação. A figura 12 ilustra a localização no Brasil.

Figura 12 - Mapa físico do Estado de Roraima



Fonte: IBGE (2015)

O estado é uma das sete unidades que integram a região Norte, inserindo-se no extremo setentrional do Brasil. Tem a economia menos desenvolvida dentre as sub-regiões da Amazônia brasileira (SEPLAN, 1997; SANTOS, 2004).

O estudo do RadamBrasil⁴⁵ (1979) observa que a situação física e de ocupação das terras de Roraima apresentava o seguinte quadro: 34% (84.000 km²) eram terras inaptas ao uso agrícola e pastoreio extensivo; 7% (17.000 km²) são inaptas ao uso agrícola, mas aproveitáveis para pastoreio extensivo em sistema primitivo; 41% (101.000 km²) eram regulares para agricultura no sistema desenvolvido; 0,7% (1.700 km²) são regulares para a agricultura no sistema primitivo.

Segundo Arantes (2008), a partir dos anos de 1980, o fluxo migratório foi estimulado, sobretudo pela atividade do INCRA, promovendo ocupações e assentamentos agrários e fundiários. A partir de 1985, o governo do presidente José Sarney elaborou o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), com metas ambiciosas de assentamento. Ao final desse período, foram assentadas, porém, apenas cerca de 89.950 famílias. A forte pressão social que acompanhou a democratização do Brasil nos anos de 1980 proporcionou o processo de intervenção via desapropriação, sem, contudo, produzir os efeitos almejados.

Bethonico (2014, s/p) destaca que, “a partir de 1982, Roraima passou a conviver com um novo cenário no que se refere à distribuição e do uso da terra: são homologadas as primeiras terras indígenas do estado, totalizando 10 áreas e contemplando as etnias macuxi e wapichana”, processo que expandiu até a formação de 32 terras indígenas homologadas, ocupando 46 % do espaço.

Segundo Miranda (2003), o quadro 14, a seguir, demonstra o percentual de terras indígenas na região Norte, destacando que Roraima é o estado com maior percentual um total de 46,12% da superfície estadual.

Quadro 14 - Participação das terras indígenas em relação ao total da área de cada estado na região Norte.

Estados da região Norte	% participação das Terras Indígenas em relação a área total estadual
Roraima	46,12
Amazonas	21,63
Pará	19,28
Rondônia	17,25
Acre	11,89
Amapá	7,85
Tocantins	7,15

Fonte: Miranda (2003)

⁴⁵ Projeto RADAMBRASIL em 1970 objetivou a atualização e sistematização dos dados a respeito da Amazônia Brasileira, com a finalidade de orientar de maneira mais racional sua ocupação e exploração.

Esta peculiaridade implica em políticas muito específicas, principalmente para o setor educacional, pois gera maior quantidade de escolas nas áreas indígenas. Na tabela 20, a seguir, demonstra-se que, dos 15 (quinze) municípios que formam o estado, todos apresentam algum quantitativo de terras indígenas como parte de seu território.

Tabela 20 - Distribuição das terras indígenas por município de Roraima e participação em relação a superfície total do estado (2005) – em ordem decrescente de área total indígena.

O.D	Município de Roraima	Área total do município (Km ²)	Área total de terras indígenas (Km ²) (O.D.)	%Participação em relação à superfície territorial do estado	% Participação indígena em relação à área total do município
1	Alto Alegre	25.566,845	18.806,53	8,38	72,02
2	Amajari	28.472,223	16.790,99	7,49	58,71
3	Iracema	14.119,412	11.973,39	5,34	83,12
4	Pacaraima	8.028,428	7.920,09	3,53	98,81
5	Uiramutã	8.065,520	7.925,95	3,53	97,96
6	Caracaraí	47.410,891	7.638,06	3,41	16,03
7	Normandia	6.966,777	6.913,58	3,08	98,65
8	Caroebe	12.065,543	6.376,32	2,84	52,70
9	Rorainópolis	33.593,892	6.254,25	2,79	18,53
10	Mucajaí	12.751,255	5.666,28	2,53	47,29
11	São João da Baliza	4.284,122	1.797,56	0,80	41,56
12	Bonfim	8.095,319	1.756,73	0,78	21,60
13	Boa Vista	5.687,064	1.447,35	0,65	25,33
14	Cantá	7.664,797	419,13	0,19	5,40
15	São Luiz	1.526,892	23,94	0,01	1,56
a)	Área total das Terras Indígenas	101.710,15	101.710,15	45,35	-
b)	Superfície territorial de Roraima	224.298,980	224.298,980	100	-

Fonte: IBGE-2005 (adaptado) pelo autor.

Observa-se, na tabela acima, a participação muito expressiva das terras indígenas nos municípios; em seis deles possuem mais de 50% de sua área em reservas indígenas, como Pacaraima, que totaliza 98,81% destas, Normandia (98,65%), Uiramutã (97,96%), Iracema (83,12%), Alto Alegre (72,02%), Amajari (58,71%) e Caroebe (52,70%).

Com relação à atividade econômica no estado, segundo o IBGE (2018), o Produto Interno Bruto do estado de Roraima atingiu o valor de R\$ 11 bilhões em 2016, com participação de 0,18% do PIB do Brasil, sendo a unidade da federação com menor participação nacional e de valor corrente. No setor agropecuário participa com 5,5% do PIB, o industrial com 8,6%. Já o setor de serviços correspondeu a 85,9% da economia, por ser um estado recente, e o poder público tem uma maior participação nestas atividades, sendo que a administração pública representa 49,1%, bem acima da média nacional de 17,4%, enquanto a média da região Norte é de 26,1%. Em síntese, o setor de comércio e serviços do estado responde por 36,7% de toda

a atividade produtiva de Roraima, muito acima do setor industrial, que participa com 8,6% e setor agropecuário que representa um total de 5,5%. Significa dizer que a população do estado necessita de adequadas condições de atendimento de direitos sociais, em especial de educação pública, para romper com a perspectiva de desigualdade historicamente presente na região, que atinge, sobretudo, a população indígena.

A capital, Boa Vista, concentra 73,7% da economia do estado, conforme apresentado na tabela 21 a seguir:

Tabela 21 - PIB dos municípios roraimenses, sua participação e PIB per capita-2016 e participação da Administração pública no PIB dos municípios.

Municípios	PIB 2016 (R\$ milhões)	% do PIB	PIB Per capita	% adm. pública no PIB- 2016
Boa Vista	8.112	73,7%	24.853	43,7%
Rorainópolis	506	4,6%	18.235	57,2%
Caracarái	323	2,9%	15.720	66,1%
Mucajái	271	2,5%	16.304	61,1%
Alto Alegre	249	2,3%	15.496	60,2%
Bonfim	248	2,2%	20.899	47,5%
Cantá	226	2,1%	13.701	70,8%
Pacaraima	165	1,5%	13.547	71,7%
Caroebe	152	1,4%	16.246	59,2%
São João da Baliza	140	1,3%	18.387	59,6%
Amajari	139	1,3%	12.332	68,6%
Iracema	137	1,2%	12.950	72,8%
Normandia	130	1,2%	12.541	75,9%
São Luiz	111	1,0%	14.739	65,8%
Uiramutã	104	0,9%	10.729	84,7%
Roraima	11.011	100,0%	21.414	49,1%

Fonte: IBGE (2018)

Em termos de PIB per capita em 2016, Roraima teve valor superior à média da região Norte, chegando a R\$ 21.414, por causa de ser o estado menos populoso, mas ficou abaixo do PIB médio nacional de R\$ 30.411. Boa Vista se destacou como o município com o maior PIB per capita de Roraima, atingindo o valor de R\$ 24.853, com a maior arrecadação do estado. Ficou, portanto, acima da média do estado, que foi de R\$ 21.414,00. Cabe salientar a análise já mencionada da concentração do PIB estar na administração pública, o que reforça a perspectiva

sobre a necessidade de a população requerer, de maneira significativa, o adequado atendimento em termos dos direitos sociais e, especificamente, educacionais.

O município de Uiramutã - menor município do estado de Roraima – também revela esta tendência na medida em que, com valor de R\$ 10.729, que é quase a metade da média do estado, o setor público representa 84,7% do PIB. Como um município composto quase em sua totalidade por terras indígenas, Uiramutã representa a necessidade de que os recursos públicos destinados a garantir direitos possam atender à população da região.

Em Roraima, 86,6% dos municípios têm a administração pública responsável por mais de 50% da economia do estado. Em Uiramutã, está o maior percentual de participação da administração pública na economia do município, 84,7%, enquanto o menor percentual está na capital, representando 43,7%. Como ressalta o Banco da Amazônia (2017), sem a participação da administração pública roraimense, o estado apresentaria menor dinamismo econômico.

É importante destacar que, para promover o desenvolvimento regional, os municípios de Boa Vista e Bonfim passaram a contar com áreas de livre Comércio (ALC's) através da Lei nº 11.732, de 30 de julho de 2008, resultado da compensação aos efeitos da retirada de não-índios da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, na qual houve diversos conflitos por terras, destacado no estudo de Arantes (2009). Ainda neste sentido, o município de Boa Vista passou a ter também uma Zona de Processamento da Exportação-ZPE, criada pelo Decreto nº 6.634, de 5 de novembro de 2008.

Roraima possui um PIB industrial de R\$ 872 milhões, equivalente a 0,1% da indústria nacional. O setor emprega 8.760 trabalhadores. A participação da indústria no PIB do estado em 2016 foi de 8,6%. A participação percentual dos segmentos econômicos no PIB industrial é composta por: 75,4% da construção (maior participação), 9,8% alimentos, 6,1% de madeira, 2,0% de bebidas, 1,7% de minerais não metálicos. Estes setores representam 95,0% da indústria roraimense.

Segundo a SUDAM (2019), havia no estado de Roraima 525 empresas industriais em 2017, reforçando a perspectiva do caráter econômico que prevalece em sua constituição histórica. Isto equivale a 0,1% do total de empresas que atuam no setor industrial do Brasil. Sendo que 94,7 % são Micro e Pequenas empresas, responsáveis por 42,6% do emprego deste segmento.

O crescimento populacional acelerado, a partir da década de 1960, passando de uma população de 28.304 para 450.479 habitantes no ano de 2010, se deve à construção da BR-174 em 1977, ligando Manaus/Boa Vista, à campanha do Território Federal de Roraima e à vinda de muitos migrantes para trabalhar nos garimpos até a constituição do estado (SEPLAN, 1997,

IBGE, 2001). Essa tendência de crescimento gerou a perspectiva de atender a interesses econômicos em detrimento, sobretudo, de indígenas, que se configura como a maioria da população que historicamente formou o estado de Roraima.

O Quadro 15 destaca a evolução da população rural e urbana de Roraima, no período de 1960/2010.

Quadro 15 - Evolução da população de Roraima – 1960/1991/2000/2010

População	Evolução de 1960 a 2010					
	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Urbana	12.148	17.481	48.734	140.810	247.016	344.859
Rural	16.156	23.404	30.425	76.765	77.381	105.620
Taxa geométrica de crescimento anual	5,0	3,3	6,8	9,6	7,0	4,4
TOTAL	28.304	40.885	79.159	217.575	324.397	450.479

Fonte: IBGE (2010)

Conforme se observa acima, até a década de 1970, 23.404 pessoas moravam na área rural e 17.481 na área urbana. Essa tendência mudou a partir dos anos de 1980, com a intensificação das atividades no setor terciário da economia, empreendida, de maneira significativa, pela administração pública. No ano de 1991, Roraima contou com a maior taxa de crescimento do país, 9,6%. Esta característica se deve a um processo recente de ocupação, como pelo fato do estado apresentar grandes áreas sob domínio, restando apenas 25,42% de área remanescente.

Segundo os dados do Censo do IBGE (2010), 11% da população de Roraima é indígena, cerca de 49.637 pessoas se declararam indígenas, o maior percentual da nação, característica muito marcante, que a diferencia de todos os outros estados brasileiros. No município de Uiramutã, 88,1% da população é indígena, seguido do município de Normandia (56,9%), Pacaraima (55,4%) e Amajari (53,8%). Segundo dados da SEPLAN (2019), existem em Roraima, 32 terras indígenas, que correspondem a 46,21% do território. São elas: Ananás, Anaro, Aningal, Anta, Araçá, Barata, Livramento, Bom Jesus, Boqueirão, Cajueiro, Canauanim, Jabuti, Jacamim, Malacacheta, Mangueira, Manoa / Pium, Moskow, Muriru, Ouro, Pium, Ponta da Serra, Raimundão, Raposa Serra do Sol, Santa Inez, São Marcos, Serra da Moça, Sucuba, Tabalascada, Trombetas / Mapuera, Truaru, Waimiri-Atroari, Waiwái e Yanomami. A terra com maior população indígena é Yanomami, localizada em Roraima e no Amazonas, com 25,7 mil indígenas, correspondendo a 5% do total de indígenas do país. Em segundo lugar, está a terra indígena Raposa Serra do Sol, com mais de 17 mil índios.

Outro fenômeno recente na região, é a imigração venezuelana em Roraima, motivada pela crise política, econômica e institucional do seu país desde 2013, considerado o maior processo migratório da atualidade, que tem impactado diretamente em toda a dinâmica demográfica e oferta de serviços à população. No período de 2015 a 2018, o estado incorporou ao saldo migratório o total de 39.998 estrangeiros, o equivalente a 7% da população total residente, sendo o estado com a maior concentração de migrantes e refugiados da Venezuela, conforme tabela 22:

Tabela 22 - Número de estrangeiros incorporados e taxa de crescimento geométrico - Roraima 2014 a 2018.

Ano	Nº de Estrangeiros	Taxa de Crescimento Geométrico
2014	-	2,22
2015	1.003	2,26
2016	2.496	2,46
2017	16.998	3,98
2018	19.501	5,43
Total	39.998	

Fonte: IBGE/Projeções da População do Brasil e Unidades da Federação 2010 - 2060 (2018).

Com o fenômeno da imigração venezuelana para o estado, a taxa de crescimento foi de 5,43%, em 2018, a maior do país, conforme se observou na tabela acima. Isto tem mudado toda a dinâmica na oferta de serviços à população. Segundo o município de Boa Vista⁴⁶ (2018), a rede municipal de ensino atende a 2.094 crianças venezuelanas com idade de até 11 anos, matriculadas no ensino fundamental.

Na saúde, houve um aumento de 14% nos atendimentos do Hospital da Criança, uma média de mil atendimentos mensais a crianças venezuelanas. Nas Unidades Básicas de Saúde, 37 mil atendimentos a estrangeiros foram feitos no primeiro trimestre de 2018, o que corresponde a 47% do total dos atendimentos. Em Roraima, segundo o portal do MEC (2019), existem 6.460 alunos venezuelanos nas redes estadual e municipais em idade escolar, entre 6 e 17 anos, com documentação regularizada para o ano de 2019.

Outra consequência, relatada no relatório da Organização Internacional para as Migrações (OIM)⁴⁷ e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), divulgado em 2 de outubro 2018, aponta que 63,5% das crianças e adolescentes venezuelanos entrevistados

⁴⁶ BOS VISTA. Disponível em: <<https://www.boavista.rr.gov.br/noticias/2018/06/prefeita-apresenta-resultado-do-mapeamento-de-venezuelanos-que-vivem-em-boavista>> Acesso em 18/05/2019

⁴⁷ ROBUENOSAIRE. Disponível em: <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/DTM/OIM_Brasil_DTM_N2-PT_VF.PDF> Acesso em 18/05/2019

estão sem frequentar a escola em Roraima, tendo como principais motivos: a falta de vagas, distância e custos. Entre os que estão na idade escolar obrigatória (entre 5 e 17 anos), 59% não frequenta a escola; na faixa etária de 15 e 17 anos, 75% estão fora de unidades de ensino, característica que deve ser suprida com maior financiamento educacional por parte da União, principalmente com destaque para a redução das desigualdades regionais. O que tem sido feito pelo Governo Federal, tem sido realizar a interiorização dos venezuelanos para outras unidades federativas, no entanto os problemas na saúde e educação tendem a se agravar, se for feito um aumento dos investimentos nestas áreas.

Com relação à questão agrária e agropecuária, esta é muito peculiar, pois tem uma forte presença de terras sob o domínio público, também denominadas de “institucionais”. O estado possui 74,58% de áreas institucionais, sendo a maior participação de terras indígenas, com 46,2%, observado no quadro 16, a seguir.

Quadro 16 - Distribuição de terras em Roraima – 2019.

Detalhamento	Área (ha)	Área (km ²)	(%)
Áreas do Ministério da Defesa	275.074,12	2.750,741	1,23%
Terras indígenas	10.369.985,66	103.699,857	46,21%
Projetos de assentamentos da Reforma Agrária	1.233.252,42	12.332,524	5,50%
Unidades de conservação federal - Instituídas*	1.480.146,34	14.801,463	6,60%
Unidades de conservação federal – Propostas	687.379,17	6.873,792	3,06%
Unidades de conservação estadual – Propostas	2.011.939,82	20.119,398	8,97%
Unidades de conservação municipal - A.P.A Xeruíni remanescente	677.628,19	6.776,282	3,02%
Áreas institucionais total	16.735.405,73	167.354,057	74,58%
Área remanescente	5.704.224,70	57.042,247	25,42%
Área total	22.439.630,43	224.396,304	100,00%

Fonte: Centro de Geotecnologia, Cartografia e Planejamento Territorial - CGPTERR/SEPLAN (2019)

Outra característica muito particular, segundo Arantes (2009), é o fato de haver uma baixa regularização fundiária dos imóveis rurais, pois de 1988 a 2009, a União não realizou as transferências de domínio das terras para o estado. Significa dizer que a União tem se omitido de estabelecer controle social sobre a propriedade da terra, tendendo a favorecer a atuação de interesses de concentração fundiária e de exploração ilegal, inclusive em áreas demarcadas como reservas indígenas. Em Roraima, prevalece, portanto, interesses econômicos de grandes proprietários de terra.

Ao mesmo tempo, encontra-se a realização de um processo de 67 assentamentos da reforma agrária, que tem 16.468 famílias assentadas, mas há um alto índice de evasão, devido

à falta de condições de infraestrutura e produtivas para o segmento, sendo necessárias condições para o desenvolvimento destas. Isto mostra a existência de vários problemas estruturais, com relação à geração de processos de desenvolvimento local e regional, pois há um alto índice de informalidade, que impede o desenvolvimento, aumentando o desmatamento e beneficiando a grilagem de terras.

Na categoria desenvolvimento humano no estado, segundo o Atlas (2013), o Índice de Desenvolvimento Humano⁴⁸ (IDHM) - Roraima é 0,707, em 2010, abaixo da média nacional, sendo que o IDHM que mais se destaca é longevidade, com índice de 0,809, seguido do indicador de renda, com índice de 0,695, e por último de educação, com índice de 0,628, todos abaixo da média brasileira, conforme se observa na tabela 23:

Tabela 23 - IDH dos municípios de Roraima -2010 e IDHM- educação, renda e longevidade em Roraima (2010)

Município	Ranking	IDHM - 2010	IDHM-M Educação	Faixas IDHM-M Educação	Faixas IDHM-M Renda	Faixas IDHM-M Longevidade
Boa Vista (RR)	508°	0,752	0,708	Alto	0,590	0,796
Mucajai (RR)	2776 °	0,665	0,547	Baixo	0,661	0,813
São João da Baliza (RR)	3008 °	0,655	0,587	Baixo	0,614	0,780
Pacaraima (RR)	3115 °	0,650	0,558	Baixo	0,624	0,788
São Luiz (RR)	3136 °	0,649	0,574	Baixo	0,605	0,788
Caroebe (RR)	3312 °	0,639	0,549	Baixo	0,600	0,791
Bonfim (RR)	3357 °	0,626	0,509	Baixo	0,597	0,597
Caracarái (RR)	3607 °	0,624	0,518	Baixo	0,601	0,780
Rorainópolis (RR)	3721 °	0,619	0,519	Baixo	0,574	0,798
Cantá (RR)	3721 °	0,619	0,509	Baixo	0,581	0,803
Normandia (RR)	4284 °	0,594	0,502	Baixo	0,520	0,801
Iracema (RR)	4590 °	0,582	0,434	Muito Baixo	0,560	0,810
Alto Alegre (RR)	5293 °	0,542	0,379	Muito baixo	0,518	0,813
Amajari (RR)	5550 °	0,484	0,319	Muito Baixo	0,437	0,815
Uiramutã (RR)	5560 °	0,453	0,276	Muito Baixo	0,439	0,766

⁴⁸ Índice de Desenvolvimento Humano Municipal- IDHM, é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

Roraima	13°	0,707	0,628	Médio	0,695	0,809
Brasil	-	0,727	0,637	Médio	0,739	0,816

Fonte: Atlas (2013), IDHM municípios (Atlas, 2013)

Em termos de indicadores sociais do Atlas (2013), considera-se que Roraima apresenta uma situação pior que a média brasileira. Analisando a tabela anterior, observa-se que Boa Vista, que teve indicador inferior na renda e longevidade em relação aos índices nacionais, e todos os municípios do interior de Roraima, apresentaram IDHM menor que da nação brasileira, em todos os indicadores, sendo que o município com menor IDHM é Uiramutã com índice de 0,453. Na tabela, demonstra-se que o índice de desenvolvimento na educação em Roraima (IDHM-educação, 2010) teve um total 26,6% dos municípios muito baixo, e 66,6% dos municípios em baixo, sendo o único como alto foi o município de Boa Vista, indicando a desigualdade na educação no estado.

Em 2017, a taxa média de mortalidade infantil no Brasil na região Norte atingiu 17,6 óbitos por mil nascidos vivos (IBGE, 2017), o dobro da média da região Sul, com 9,3, sendo que em Roraima foi de 17,2%, enquanto a média nacional foi de 12,8%.

Com relação ao indicador de pobreza, Roraima apresenta um percentual alto de pessoas vivendo nessa situação com cerca de 26,7%, e em situação de extrema pobreza, de 15,7%. Estes percentuais são bastante superiores às médias da nação, de 15,2% de pobreza e 6,6% de extrema pobreza, respectivamente. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social (2019), foram atendidos pelo Programa Federal Bolsa Família, 47.997 famílias, no ano de 2018.

Segundo o IBGE (2019), cerca de 30 mil pessoas vivem abaixo da linha de pobreza em Roraima, muitas destas nas ruas de várias cidades, principalmente em Boa Vista e Pacaraima, rota de entrada dos imigrantes da Venezuela, sendo que a parcela da população pobre passou para 36,1%, um aumento de 5% em relação ao ano anterior. Roraima foi o segundo estado brasileiro onde o percentual de pobres mais cresceu no último ano. Segundo levantamento da Organização Internacional para Imigrações (OIM), pelo menos 1,5 mil pessoas vivem nas ruas e praças da capital.

Os níveis sociais da desigualdade em Roraima expressam-se, historicamente, na medida em que a maioria da população convive com interesses econômicos que se pautam na exploração dos recursos, sem atender às necessidades de qualidade de vida. Especialmente os povos indígenas são afetados por essas desigualdades. As condições econômicas do estado de Roraima dependem das possibilidades do setor público proporcionar o atendimento aos grupos sociais atingidos pelas desigualdades sociais. Em tempos de hegemonia neoliberal, a

viabilização do atendimento aos direitos sociais, como a educação, fica limitada, o que leva à precarização do atendimento à classe trabalhadora.

Assim como na análise da região Norte, o estado de Roraima confirma um quadro de intensificação das desigualdades, que adquire proporções ainda mais dramáticas em função da situação dos refugiados venezuelanos. O quadro de intensificação das desigualdades tende a tornar ainda mais frágil as condições em que o PDDE se implanta no estado de Roraima, sobretudo com acirramento das medidas restritivas de recursos, conduzidas pelas políticas de ajustes neoliberais.

A seguir, são analisadas as condições educacionais no estado de Roraima.

5.2 CONDIÇÕES EDUCACIONAIS NO ESTADO DE RORAIMA

Nesta seção se apresenta as condições educacionais no estado de Roraima, abordando o analfabetismo, desempenho escolar, situação dos níveis de ensino, infraestrutura escolar e formação do trabalho docente. A análise dessas condições educacionais pode contribuir para estabelecer uma relação com as características específicas dos processos sociais do estado de Roraima.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (2018) aponta que 68.612 habitantes de Roraima são analfabetos ou têm menos de um ano de instrução, equivale a 11,9% da população, bem acima da média nacional de 7%. A pesquisa mostrou que 30,6% da população têm ensino fundamental incompleto ou equivalente. O número de pessoas com ensino fundamental completo totaliza 37,4 mil e representa 6,5% da população. O número de habitantes que possui ensino médio completo é de 141,8 mil, ou seja, 24,6% da população de Roraima. Outros 7,9% têm ensino médio incompleto, aproximadamente 45,5 mil pessoas. No ensino superior completo, o estado de Roraima totaliza 12,5%, sendo 72 mil pessoas e 6,1% possuem ensino superior incompleto, totalizando 35 mil pessoas, de uma população de 576.568.

Analisando a escolaridade por meio da taxa de analfabetismo, podemos observar na tabela 24, a seguir, variações entre os municípios de 5,83% a 40,13% em 2010.

Tabela 24 - Taxa de analfabetismo, % de área indígena e terras da reforma agrária–2010.

Municípios	Taxa de analfabetismo 2010	% Participação de terra indígena em relação à área total do Município (2005)	Áreas de terras destinadas a Assentamentos da Reforma Agrária-ARF (ha) (2009)
Alto Alegre	40,13	72,02	165.000,000
Amajari	38,68	58,71	72.953,3588
Iracema	30,23	83,12	206.672,8747
Uiramutã	28,24	97,96	-
Cantá	17,2	5,4	198.079,8807
Mucajaí	17,2	47,29	103.598,6306
Rorainópolis	14,54	18,53	294.468,4535
Caracaráí	13,32	16,03	183.604,4567
Bonfim	13,26	21,6	32.429,3583
Normandia	12,28	98,65	-
São Luiz	12,2	1,56	43.139,0224
Caroebe	12,18	52,7	167.529,170
São João da Baliza	11,56	41,56	10.608,3928
Pacaraima	9,79	98,81	-
Boa Vista	5,83	25,33	113.479,4135

Fonte: MEC/INEP (2010) e IBGE-2005, INCRA/SIPRA (26/01/2009) adaptado de Arantes (2009)

Observa-se na tabela, que em municípios com alta taxa de analfabetismo como Alto Alegre, Amajari, Iracema e Uiramutã há várias áreas de terras indígenas e assentamentos da reforma agrária, onde a desigualdade se mostra maior. Nestes municípios, pelas condições de analfabetismo, terras indígenas e assentamentos, possuem maiores dificuldades estruturais de condições de vida e se ressentem de um esforço maior do poder público.

Com relação às escolas rurais de educação no campo, apresenta-se uma situação mais precária de infraestrutura. Ao tratar da Educação de Jovens e Adultos (EJA) na reforma agrária de Roraima, Ximenes (2016) observa que as condições são muito deficitárias, as salas de aulas não possuem infraestrutura adequadas.

Com relação ao desempenho educacional, se destaca o IDEB de Roraima e da região Norte - ensino fundamental regular – rede estadual - anos iniciais e finais, na tabela 25 a seguir.

Tabela 25- IDEB-Anos iniciais e finais do ensino fundamental da região Norte-2017.

	IDEB 2017 – anos iniciais				IDEB 2017 – Anos finais			
	Estadual	Privada	Pública	Todas as redes	Estadual	Privada	Pública	Todas as redes
RO	6,1	7,2	5,7	5,8	4,9	6,5	4,8	4,9
AC	6,1	7,4	5,7	5,8	4,7	6,4	4,6	4,7
TO	5,8	7,3	5,4	5,6	4,4	6,4	4,5	4,6
RR	-	7,1	5,4	5,5	4,0	6,0	4,0	4,1
AM	5,8	7,0	5,3	5,4	4,6	6,1	4,4	4,5
PA	4,5	6,5	4,5	4,7	3,3	5,8	3,6	3,8
AP	4,5	6,8	4,4	4,6	3,5	6,0	3,5	3,8
Norte	5,4	6,8	4,9	4,9	4,2	6,0	4,4	4,2
Brasil	6	7,1	5,5	5,8	4,5	6,4	4,1	4,7

Fonte: Inep, 2018.

Analisando a tabela acima, com relação aos indicadores IDEB anos iniciais, observa-se que Roraima tem o indicador pior que a média nacional, a rede privada possui indicador equivalente à média do país, e o quarto da região Norte. Com relação ao IDEB anos finais, o estado possui média inferior à média da região Norte e do Brasil na rede estadual e em todas as redes de ensino. Esta situação mostra o quadro de desigualdade em Roraima, abaixo da média nacional e da região Norte, situação a que os recursos do PDDE se propunham a resolver, desconsiderando que a desigualdade social, não é por causa da educação, mas se reflete nela, que por sua vez reforça a desigualdade. Assim é necessária uma maior participação da União, na redução destas desigualdades, bem como no financiamento educacional.

No ensino médio o indicador do IDEB é apresentado na tabela 26 a seguir:

Tabela 26 - Ideb - Ensino médio da região Norte -2017

Estado	IDEB 2017 –Médio		
	Estadual	Privada	Todas as redes
RO	3,8	5,5	4,0
AC	3,6	5,4	3,8
TO	3,7	5,8	3,8
AM	3,3	5,4	3,5
RR	3,3	5,4	3,5
AP	3,0	5,4	3,2
PA	2,8	5,5	3,1
Norte	3,2	5,5	3,3
Brasil	3,5	5,8	3,8

Fonte: Inep, 2018

Com relação ao ensino médio de Roraima, os indicadores são ainda mais baixos. A rede estadual teve um IDEB de 3,3, abaixo da média nacional de 3,5. A rede privada também ficou abaixo da média com 5,4. Comparando com todas as redes da região Norte, o estado de Roraima ficou em quinto lugar, à frente somente do Amapá e Pará. O PDDE torna-se pouco relevante para auxiliar como meio na infraestrutura escolar para a melhoria da aprendizagem, considerando o IDEB.

Segundo o Censo Escolar de 2017, a rede de educação básica de Roraima possuía 155.362 alunos, com 50.473 destes na rede estadual urbana e 21.838 na rural. Em relação à rede municipal, havia 48.389 matriculados em área urbana e 15.277 em área rural. A capital Boa Vista concentra o maior número de matrículas 39.013 da rede estadual urbana e 1.366 rural. A rede municipal urbana de Boa Vista possui 34.508 matriculados e a rural 1.535. O Censo Escolar de 2017 observa, ainda, que das 155.362 matrículas, 117.576 eram urbanas e 37.786 rurais. O município com maior número de matrículas é Boa Vista, 94.650, sendo 91.461 urbanas e 3.189 rurais. O município com menor número de matrículas urbanas é Uiramutã, com 404, sendo que matrículas rurais equivalem a 5.040. Este município possui 98% de suas terras em áreas indígenas, devido ao caráter peculiar que a região possui. Os dados mostram como Roraima é um estado muito diferenciado em relação aos demais estados brasileiros, pois a desigualdade social atinge, em especial, aos trabalhadores de área rural, localização de maior concentração de escolas públicas, população a que se propõem as finalidades do PDDE.

A seguir é apresentada a quantidade de escolas da educação básica em Roraima do ano de 2017:

Tabela 27 - Quantidade de escolas da educação básica em Roraima -2017.

Estado e Municípios	Total de Escolas	Total Rede Municipal	Total Rede Estadual	Total Rede Federal	Total Escolas Privadas	Total Escolas Urbanas	Total Escolas Rurais	Total Escolas rurais Indígenas
Alto Alegre	45	18	27	-	-	4	41	29
Amajari	51	24	26	1	-	4	47	38
Boa Vista	238	114	75	4	45	205	33	24
Bonfim	34	17	16	1	-	5	29	22
Cantá	51	34	17	-	-	2	49	11
Caracarái	34	22	11	1	-	9	25	1
Caroebe	24	14	10	-	-	4	20	6
Iracema	20	6	14	-	-	5	15	11
Mucajai	24	14	9	-	1	9	15	-
Normandia	92	14	53	-	-	4	88	88
Pacaraima	52	39	43	-	1	4	48	46
Rorainópolis	41	30	9	-	2	12	29	-
São João da Baliza	12	8	4	-	-	7	5	2
São Luiz	10	7	3	-	-	3	7	-
Uiramutã	106	40	63	-	-	2	104	104

Total no Estado	834	395	383	7	49	279	555	382
-----------------	-----	-----	-----	---	----	-----	-----	-----

Fonte: INEP – Censo da Educação Básica 2017

Considerando os dados do Censo Escolar (2017), Roraima possui 834 escolas de educação básica, sendo 395 municipais, 383 estaduais e 49 privadas e 7 federais⁴⁹. O município de Boa Vista possui a maior quantidade, com um total de 238 escolas. Destas escolas, 114 são municipais, 75 são estaduais, 45 privadas e 4 federais. Segundo os dados, o número de escolas da rede estadual é composto por 78% rurais e 22% urbanas, fazendo de Roraima o único estado com mais unidades de ensino estadual em área rural do que em área urbana no país. Na rede municipal, são 64% rurais e 36% urbanas. O total de escolas urbanas são 279 e rurais totalizam 555, destas, 382 são escolas rurais indígenas (69%), característica já apresentada anteriormente, devido à maior participação da população indígena da nação. Portanto, este cenário das escolas mostra a particularidade de Roraima, pois muitas escolas públicas por estarem localizadas longe dos centros urbanos, não têm condições de terem acesso ao PDDE. Mesmo as prefeituras não conseguem acessar o recurso. Além dos valores do PDDE serem muito pequenos e adotarem o mesmo valor para toda nação, não atendem às condições de deslocamento da região Norte que são enormes, aumentando ainda mais as desigualdades.

O total de escolas rurais estaduais indígenas representa 86% e o total de escolas rurais municipais indígenas representa 49%. O município de Uiramutã é o que possui o maior número de escolas, sendo 104 escolas rurais indígenas, com 65 da rede estadual e 39 municipais. Esta é uma característica muito significativa, pois o estado possui uma grande quantidade de escolas rurais e indígenas, que deveria ser levada em conta para o financiamento da educação por parte do PDDE, para a superação das desigualdades regionais.

Roraima é o estado brasileiro com o maior percentual de população indígena. Segundo os dados do Censo do IBGE (2010), os grupos indígenas constituem 11% da população do estado. O problema é que, pelas regras do PDDE, a maioria das escolas rurais e indígenas têm dificuldades para gerir as UEx's nas escolas para a obtenção de recursos, pois os procedimentos exigidos confrontam-se com os processos socioculturais da população indígena para superar as especificidades que o programa requer.

No entanto, é importante analisar a distribuição das matrículas da rede básica de educação no interior de Roraima, a seguir:

⁴⁹ Sendo 4 escolas no município de Boa Vista (duas vinculada a UFRR e duas do IFRR), e em outros municípios tem-se 1 em Amajari, 1 em Bonfim e 1 em Caracarái todas do IFRR, que não foram analisadas no estudo do PDDE.

Tabela 28- Matrículas da rede básica de educação do interior de Roraima, urbana e rural - 2017.

Município do Interior de Roraima	Total geral de matrículas básicas na educação básica	Urbana	Rural
Alto Alegre	4.563	1.715	2.848
Amajari	3.486	1.216	2.270
Bonfim	4.651	1.777	2.874
Cantá	5.137	595	4.542
Caracarái	5.938	3.627	2.311
Caroebe	2.682	1.404	1.278
Iracema	2.288	1.351	937
Mucajái	4.928	3.117	1.811
Normandia	5.353	1.415	3.938
Pacaraima	4.795	2.158	2.637
Rorainópolis	8.258	4.993	3.265
São João da Baliza	1.899	1.557	342
São Luiz	1.290	786	504
Uiramutã	5.444	404	5.040
Total do Interior de Roraima	60.712	26.115	34.597

Fonte: Censo escolar (2017)

Analisando a tabela acima, observa-se que, se considerarmos os municípios do interior de Roraima, 62,5% (34.597) dos alunos da educação básica do interior se encontram em área rural, 47,25% dos alunos em área urbana, outra dificuldade da região. Significa dizer que, pelos dados do Censo escolar de 2017, a quantidade de alunos da área rural do interior de Roraima supera a quantidade de matriculados que estão na área urbana. Isso reforça a análise de que é necessário conferir as condições socioeconômicas, historicamente articuladas aos processos educacionais, para se alinhar uma perspectiva de qualidade de ensino com financiamento consistente para a região Norte.

Como ilustração da análise, pode-se atentar para o município de Uiramutã, que possui o maior número de matrículas em área rural, amplamente situado em terras indígenas. Proporcionar que o financiamento esteja condizente com as desigualdades regionais materializa-se no atendimento de características socioeconômicas como a de Roraima, que comporta a maior quantidade de alunos em área rural. Considera-se, ainda, que os municípios do interior de Roraima apresentam Índices de Desenvolvimento na Educação (IDH-M, 2010) muito baixos em 4 municípios (Alto Alegre, Amajari, Iracema e Uiramutã) e baixos nos 11 municípios. Significa dizer que estes se ressentem de maior financiamento em educação para reduzir as desigualdades socioeducacionais.

Oliveira (2016) destaca que, até os anos de 1980, não houve qualquer política local para a formação de professores no ensino básico em Roraima, sendo outra dificuldade regional. O estado apresenta crescente oferta de vagas para formação de professores da educação básica.

No entanto, destaca que as condições de trabalho são muito precárias, com escolas deterioradas e com desvalorização dos profissionais, além de outros problemas ligados à carreira docente. Em 2018, houve um agravamento da situação deficitária do estado, que gerou falta de transporte escolar estadual, devido ao não pagamento de empresas terceirizadas, que deixou muitos alunos do interior sem poder frequentar a escola.

Assim, podem-se observar as condições socioeducacionais muito diferenciadas de Roraima, que possui particularidades que necessitam de um maior financiamento das escolas por parte da União, particularidades atribuídas pelo seu processo de ocupação recente.

5.3 O PDDE EM RORAIMA: UMA ABORDAGEM SOBRE SEUS REFLEXOS JUNTO AO SISTEMA PÚBLICO DE ENSINO

A seguir se analisa o PDDE em Roraima, na perspectiva da distribuição dos recursos, o valor investido, a inadimplência e falta das UEx's por município e o seu desempenho. Diante dessas dificuldades, reforça-se o preceito político-ideológico de que o problema é de gestão dos sistemas e das escolas, restringindo os recursos advindos do PDDE tanto na sua concepção quanto na sua execução.

Na análise do PDDE em Roraima no setor educacional, observa-se que no ano de 2014, houve o atendimento de 237 escolas com UEx's em 2014, equivalendo a 28% apenas do total da rede de ensino. Desse total de escolas, 103 UEx's eram de escolas municipais e 134 UExs eram de escolas estaduais. Significa dizer que o PDDE tem se efetivado em 23% da rede de municipal e 34% da rede estadual.

Os dados das UEx's em Roraima, confirmam a análise desenvolvida alertando que o cumprimento dos processos administrativos do PDDE tem reduzida contribuição na viabilização de recursos para os sistemas de ensino e unidades escolares, considerando as condições socioeconômicas e político-educacionais marcadas pelas desigualdades na região Norte. Para aprofundar a análise sobre o impacto do PDDE, os dados do SAEB (2015)⁵⁰ relativos ao cenário educacional de Roraima foram utilizados para a verificação da oportunidade desses recursos junto às escolas.

⁵⁰ Sistema de Avaliação da educação básica (Saeb) é composto por um conjunto de avaliações externas em larga escala que permitem ao Inep realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de alguns fatores que possam interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino ofertado. O questionário Diretor tem como objetivo coletar dados acerca da formação profissional, práticas gerenciais e do perfil socioeconômico e cultural dos diretores das escolas em que a avaliação está sendo aplicada.

Um elemento importante que estabelece relação com o financiamento das escolas diz respeito ao provimento dos recursos pedagógicos pelo PDDE e participação dos estados e municípios. Na medida em que as escolas estão adequadamente equipadas em termos de recursos pedagógicos, pode-se considerar que o financiamento tem repercutido na construção de sua proposta educativa. Nesse sentido, avaliaram-se as respostas do SAEB (2015) dos gestores das escolas públicas de Roraima, que permitem estabelecer relações com tal impacto.

Nas respostas que os gestores das escolas públicas de Roraima concederam ao questionário do SAEB, 70% afirmaram encontrar dificuldades na aquisição/atualização de recursos pedagógicos. Dentre estes, 50% avaliam como moderada (18%) e muita (32%), no que se refere às dificuldades na aquisição e na atualização desses recursos. Nesse sentido, pode-se inferir que o financiamento das escolas ainda se traduz pouco em termos de aquisição de recursos pedagógicos em Roraima.

Em termos propriamente de financiamento, 75% dos diretores da educação básica de Roraima apontaram a insuficiência de recursos nas escolas, sendo este um dos fatores que acaba prejudicando a melhoria do aprendizado dos alunos, mostrando a precária situação vivenciada por estas instituições.

A seguir, apresenta-se a tabela 29 sobre a captação de recursos financeiros pelas escolas públicas em Roraima:

Tabela 29 - A escola pública em Roraima recebe apoio financeiro – 2015 (todas as escolas públicas).

Municípios de Roraima	Governo federal		Governo estadual		Governo municipal		De empresas e doadores individuais		Total de diretores de escola respondentes por município
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	
Alto Alegre	2	2	1	3	3	1	2	2	4
Amajari	0	3	0	3	2	1	0	3	3
Boa Vista	56	27	11	70	38	45	9	75	84
Bonfim	2	3	1	4	3	1	1	4	5
Cantá	2	3	2	3	1	4	2	3	5
Caracaraí	4	6	0	10	4	6	4	6	10
Caroebe	2	4	0	6	2	4	1	5	6
Iracema	3	4	2	5	3	4	0	7	7
Mucajá	3	2	2	3	2	3	0	5	5
Normandia *	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pacaraima*	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rorainópolis	6	4	2	8	5	5	4	6	10
São João da Baliza	1	2	0	3	1	2	1	2	3
São Luiz*	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Uiramutã*	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Roraima	85	62	21	124	67	79	25	123	148

Elaboração própria

Fonte: SAEB(2015), questionário Prova Brasil -2015 - questionário Diretor (2015) / Inep (2015) (QEDU), questionários respondidos: 148 em Roraima

* Questionário não está disponível para municípios com menos do que três escolas, com o objetivo de preservar o anonimato dos respondentes (<https://www.qedu.org.br/cidade/3142-boa-vista/pessoas/diretor>)

Com relação ao financiamento das escolas públicas, segundo os dados do SAEB (2015), observa-se que 42% (62 escolas) não recebem apoio financeiro federal, isto é, o PDDE não chega às escolas. No município de Boa Vista, 32% (27 escolas) dos diretores afirmaram que a escola não recebe apoio do Governo Federal, mostrando o quanto os diretores tem conhecimento do programa. Portanto, não têm acesso ao PDDE. Cabe ressaltar que o intuito de empresas e doadores individuais de recursos para as escolas não se confirma, haja vista que 89% das escolas não recebem, sendo que uma das razões do PDDE propostas pelo Governo Federal e de organismos internacionais era criar as UEx's para receberem recursos externos para as escolas. Isto não se confirma em Boa Vista e também em 83% das escolas dos 11 municípios. Em outros termos, não há interesse de grupos privados investirem recursos financeiros diretamente nas escolas, que ficam, inclusive, sem recursos públicos e estatais.

Segundo os dados do SAEB (2015), de acordo com os diretores dos municípios de Roraima, 75% destacaram a escassez de recursos em 11 municípios do estado, sendo este um dos propósitos do PDDE de dar auxílio suplementar à administração e manutenção das escolas.

As direções das escolas públicas de Roraima avaliam, de modo geral, que os recursos financeiros são insuficientes. Cabe, então, confrontar essa avaliação com dados referentes ao PDDE em Roraima.

A tabela 30, a seguir, diz respeito ao total de recurso do PDDE investidos na rede pública de ensino de Roraima no período de 1997 a 2017.

Tabela 30 - Valor investido do PDDE básico de 1997 a 2017 em Roraima nas redes de ensino estaduais e municipais.

Ano	Valor do investimento do PDDE no sistema estadual e municipal	% variação anual
1997	914.680,00	-
1998	766.660,00	-16,18
1999	688.500,00	-10,19
2000	785.000,00	14,02
2001	809.100,00	3,07
2002	698.300,00	-13,69
2003	761.000,00	8,98

2004	755.022,10	-0,79
2005	838.087,70	11,00
2006	813.368,00	-2,95
2007	766.112,02	-5,81
2008	885.376,98	15,57
2009	1.282.311,12	44,83
2010	812.572,03	-36,63
2011	870.373,61	7,11
2012	2.710.814,39	211,45
2013	1.904.306,16	-29,75
2014	1.096.273,72	-42,43
2015	2.933.908,82	167,63
2016	2.069.710,00	-29,46
2017	2.229.670,00	7,73
Total do período	25.391.146,65	-

Fonte: relatórios de gestão do FNDE (1997-2006) e SIGEFWEB do FNDE (2007-2017) e portal da transparência.

Analisando a tabela 30 anterior, observa-se que o valor investido do PDDE no estado de Roraima entre 1997 a 2017 chegou ao total de 25,3 milhões de reais. Esse valor apresentou uma grande variação no volume dos recursos para as escolas no período. Em 1997, o valor total era de 914,6 mil reais para atender a 61.984 alunos. Segundo os dados do FNDE, decorridos vinte anos, o valor investido atingiu ao patamar de 2,2 milhões de reais para atender a 135.977 alunos de escolas públicas da rede municipal e estadual. Entretanto, o valor investido em 2017 se mostra reduzido em relação a 1997. Isso porque, se for corrigido monetariamente pelo IGPI⁵¹, é cinco vezes menor por aluno per capita, e não cresceu na realidade, sem considerar ainda as perdas de 2013 a 2017, referentes à inflação do período, que não teve reajuste.

A seguir, apresenta-se o investimento do PDDE de Roraima no ano de 2017 e o investimento por aluno:

⁵¹ IGP-DI/FGV foi instituído em 1944 com a finalidade de medir o comportamento de preços em geral da economia brasileira. É a média ponderada de seus três índices componentes (IPA-DI, IPC e INCC, com pesos de 60%, 30% e 10%, respectivamente, considerado pela pesquisa como mais adequado para as questões de custeio e capital do PDDDE, que podem envolver pequenas reformas na infraestrutura das escolas e utilizado também na pesquisa de Moreira (2012) sobre o PDDE.

Tabela 31 - Investimento do PDDE nos municípios, nas redes municipais e estaduais de Roraima no ano de 2017.

Municípios de Roraima	Total de recurso do PDDE/2017 investido nas redes municipal e estadual	Total de matrículas municipal e estadual 2017	PDDE/ per capita aluno estadual e municipal Em R\$
Alto Alegre	56.220,00	4.563	12,32
Amajari	52.660,00	2.997	17,57
Boa Vista	1.558.300,00	76.422	20,39
Bonfim	49.600,00	4.551	10,90
Cantá	40.540,00	5.137	7,89
Caracaraí	31.820,00	5.589	5,69
Caroebe	36.820,00	2.682	13,73
Iracema	7.240,00	2.288	3,16
Mucajá	70.280,00	4.898	14,35
Normandia	66.280,00	5.353	12,38
Pacaraima	34.900,00	4.761	7,33
Rorainópolis	209.490,00	8.103	25,85
São João da Baliza	0,00	1.899	0,00
São Luiz	15.520,00	1.290	12,03
Uiramutã	41.750,00	5.444	7,67
Total em Roraima	2.229.670,00	135.977	16,40

Fonte: FNDE/SIGEFWEB (2018) e Censo escolar (2017). Elaboração própria.

Na análise dos dados acima, observou-se, ainda, que no ano de 2017 o PDDE não atendeu a 40% das escolas nos municípios de Roraima, nas EEx's (executado pelas prefeituras e Secretaria Estadual de Educação), resultando em um não financiamento direto nas escolas com menos de 50 alunos. Nota-se a grande variabilidade nos valores do PDDE por aluno, pois muitas escolas dependem das UEx's e EEx's, e estas não estavam aptas a receber os recursos, que leva em conta a quantidade de matrículas.

Conforme os dados da pesquisa de Paz (2017), destaca-se o custo de oportunidade social perdida do PDDE em 2016, referente à falta e à inadimplência das UEx's, sendo que 37,9% das escolas de Roraima ficaram sem receber o recurso. Uma análise sobre os recursos do PDDE recebidos pelos municípios de Roraima no ano de 2017 confirma o estudo realizado junto ao FNDE/SIGEFWEB. A tabela acima exhibe que o financiamento do PDDE nas escolas públicas municipais e estaduais de Roraima é, invariavelmente, inferior ao valor por aluno de R\$ 20,00, proposto pelo PDDE por matrícula, estabelecido na resolução do FNDE de nº10/2013, conforme já destacado na seção 3 deste estudo. Boa Vista e Rorainópolis superaram por pouco o valor per capita aluno de R\$20,00 (R\$20,39 e R\$25,85, respectivamente), mas a maioria dos municípios ficou aquém desse valor, com o município de São João da Baliza não recebendo nenhum recurso.

Esse processo vivenciado em Roraima revela que a redução de recursos da execução do PDDE tornou-se recorrente nas políticas educacionais. O relatório de gestão do FNDE (2018, p.81) indica que “... a partir de 2014, tem ocorrido a desaceleração das políticas educacionais referentes às Ações Agregadas, que, por sua vez, é a principal razão da redução gradativa de recursos...”.

Cabe registrar que as exigências de criação de uma UEx nas escolas estaduais e municipais de Roraima dificultam o acesso aos recursos pelas próprias características da rede pública. Isso porque 69% das escolas estaduais e municipais são indígenas, cujos valores socioculturais distanciam-se do cumprimento de regras normativas, procedimentos de gestão e atendimento de metas requeridas pelo Estado.

Em outros termos, as condições sócio-históricas não são consideradas para um financiamento que respeite as desigualdades. Essas regras, procedimentos e metas padronizam o controle de financiamento entre os estados do Norte e do Sul do país, mas retiram condições educacionais necessárias para a superação das desigualdades pela consideração dos valores socioculturais das diferentes regiões.

O PDDE se consolidou como um programa que estimula a privatização das escolas públicas por meio das UEx's, mas não se materializa em Roraima. Além disso, não garante às escolas públicas o financiamento de seu custeio, estabelecido como transferência em lei obrigatória nº 11.947, de 16 de junho de 2009, negando o direito aos alunos a garantias mínimas de acesso à educação pública de qualidade e que proporcione a redução das desigualdades em Roraima e na região Norte.

A seguir, apresenta-se o PDDE recebido nos municípios de Roraima, no ano de 2018:

Tabela 32– PDDE recebido nos municípios de Roraima no ano de 2018.

Municípios de Roraima	Prefeitura recebeu PDDE	Valor recebido pela Prefeitura (EEx)	QTD de UEx receberam PDDE	Valor recebido pelas UExs	Total do PDDE	Total de matrículas municipal e estadual	PDDE/aluno estadual e municipal em R\$
Alto Alegre	Sim	6.520,00	4	17.480,00	24.000,00	4.629	5,18
Amajari	-	-	3	22.000,00	22.000,00	2.998	7,34
Boa Vista	Sim	3.760,00	132	1.377.440,00	1.381.200,00	78.114	17,68
Bonfim	Sim	5.040,00	4	22.700,00	27.740,00	4.713	5,89
Cantá	-	-	7	45.600,00	45.600,00	5.244	8,70
Caracarái	-	-	6	44.860,00	44.860,00	5.879	7,63
Caroebe	Sim	14.120,00	6	43.580,00	57.700,00	2.548	22,65
Iracema	-	-	1	6.120,00	6.120,00	2.174	2,82
Mucajái	-	-	7	56.720,00	56.720,00	4.867	11,65
Normandia	Sim	48.260,00	4	33.480,00	81.740,00	5.437	15,03
Pacaraima	Sim	2.900,00	8	42.140,00	45.040,00	5.308	8,49

Rorainópolis	Sim	360,00	22	213.140,00	213.500,00	7.922	26,95
São João da Baliza	-	-	-	-	0,00	1.838	0,00
São Luiz	Sim	2.970,00	2	9.560,00	12.530,00	1.348	9,30
Uiramutã	Sim	50.400,00	6	23.890,00	74.290,00	5.646	13,16
Total em Roraima	09	134.330,00	212	1.958.710,00	2.093.040,00	138.665	15,09

Fonte: FNDE/SIGEFWEB (2018)

Nos estudos realizados junto ao FNDE/SIGEFWEB em 2018, pode-se constatar que apenas nove prefeituras em um total de 212 UExs receberam recursos nos municípios do estado de Roraima. O município de Boa Vista possui a maior quantidade de recursos, 68,6% do total disponível para o estado de Roraima em um conjunto de 132 UEx's, contudo a EEx estadual (Secretaria Estadual de Educação) recebeu R\$ 192.440,00 dos recursos.

O maior investimento do PDDE se deu no município de Caroebe, sendo um total de R\$ 22,65 por aluno das redes municipal e estadual. O município de São João da Baliza não recebeu recurso, nem mesmo as UExs. Cabe ressaltar que 40% das prefeituras dos municípios também não receberam recursos. Observou-se, ainda, um valor muito baixo no investimento por aluno pelo programa, que a média de financiamento estadual por aluno foi de R\$15,90, não atendendo à redução de desigualdades, pois muitas escolas não recebem o financiamento, mesmo as escolas sem UEx, com menos de 50 alunos, que recebem por aluno o valor de R\$40,00 (urbana) e R\$ 60,00 (rural). Entretanto, cabe destacar que 70,60% das escolas são rurais e 29,4% são urbanas, recebendo um valor igual para todo o país, e não considera a redução das desigualdades desde 2013, objetivo de parte dos recursos do salário educação que financia o PDDE, tendo um custo de oportunidade perdida de 45% dos recursos no Estado.

A seguir, é analisado o índice desempenho da gestão descentralizada do PDDE⁵² (IDEGES), elaborado pelo FNDE (2018) para as redes municipais e estadual de Roraima do

⁵² O IDEGES é um instrumento para mensurar o desempenho da gestão descentralizada do PDDE em todo território nacional, a fim de viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação, orientar a ação governamental para melhoria do desempenho do Programa, favorecer o exercício do controle social e reconhecer iniciativas exitosas de gestão. Sua concepção foi realizada por iniciativa da Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão de Programas (COMAG), vinculada à Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar, da Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE) do FNDE, sendo responsável por sua manutenção, acompanhamento e difusão para o público externo. (FNDE, 2018, p. 3). Para tanto, são sugeridas, pelo menos, as medidas abaixo:

- Adesão: Estimular e apoiar a constituição de UEx, principalmente, para escolas com mais de 50 alunos.
- Atualização Cadastral: Assegurar que todas as UEx atualizem seus cadastros anualmente, de preferência até o mês de abril.
- Execução: orientar e apoiar as UEx para que, a cada ano, executem, pelo menos, os saldos de anos anteriores e os recursos recebidos no 1º semestre do ano em curso.
- Prestação de Contas: orientar e apoiar as UEx na regularização de todas as pendências de prestação de contas. Serve para verificar o cumprimento dos procedimentos adequados às redes municipais e estaduais de ensino para recebimento de recurso do PDDE.

ano de 2017 (tabela 33). Este índice é composto por quatro variáveis: Índice de Adesão ao PDDE (IAd), Índice Atualização Cadastral (IAt), Índice de Execução de Recursos (IEx) e Índice de Regularidade com Prestação de Contas (IrPC) das Unidades Executoras do PDDE, numa escala de 0 a 10, sendo que, quanto mais próximo de 10, maior o desenvolvimento do programa.

Tabela 33- Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IDEGES - PDDE) - 2017- Rede municipal de ensino de Roraima.

MUNICÍPIO	ÍNDICE DE ADESÃO AO PDDE - (IAd) 2017	ÍNDICE ATUALIZAÇÃO CADASTRAL (IAt) - 2017	ÍNDICE DE EXECUÇÃO (IEx) - 2017	ÍNDICE DE REGULARIDADE COM PRESTAÇÃO DE CONTAS - 2017(IrPC)	IdeGES – 2017	Faixas IdeGES – 2017*
ALTO ALEGRE	0,76	0,25	0,69	0,00	1,77	MB
AMAJARI	0,79	0,33	0,00	0,43	1,54	MB
BOA VISTA	0,99	0,73	0,44	0,94	5,41	B
BONFIM	0,35	0,50	0,89	1,00	4,18	B
CANTÁ	0,65	1,00	0,00	1,00	3,89	MB
CARACARAÍ	0,73	0,11	0,65	0,79	2,91	MB
CAROEBE	0,88	0,50	0,56	0,38	2,99	MB
IRACEMA	0,67	0,00	0,05	0,09	0,62	MB
MUCAJAÍ	0,60	0,20	0,00	0,84	1,68	MB
NORMANDIA	0,69	1,00	0,00	1,00	4,01	B
PACARAIMA	0,43	0,33	0,00	0,00	0,58	MB
RORAINOPÓLIS	1,00	0,37	0,43	1,00	4,37	B
SAO JOÃO DA BALIZA	0,50	0,33	0,00	0,25	0,91	MB
SÃO LUIZ	0,67	0,50	0,00	1,00	2,67	MB
UIRAMUTÃ	0,89	1,00	0,00	1,00	4,66	B
RORAIMA**	0,71	0,48	0,25	0,65	2,81	MB
BRASIL**	0,93	0,39	0,79	0,93	5,61	B

Fonte: Elaboração própria

Fonte: dados do IDeGES- PDDE (FNDE, 2018)

*Obs: Muito Baixo (MB), Baixo (B), Médio (M), Alto (A) e Muito Alto (MA)

** calculado pelo autor através da média aritmética dos indicadores dos municípios nos estados e no país.

Analisando a tabela acima, observa-se que, na rede municipal de ensino de Roraima, 10 municípios apresentam seus desempenhos do PDDE muito baixo, sendo o menor do município de Pacaraima. São 5 municípios com índice baixo, sendo que o município de Boa Vista apresenta o maior índice, mesmo assim ainda fica abaixo da média nacional. Observa-se ainda que, no estado de Roraima, a média é muito baixa, com 2,81, devido às características regionais

que deveriam ser consideradas, muito inferior à média nacional, que é de 5,61. Registre-se que 8 municípios nem execução tiveram em 2017.

A situação demonstra que o PDDE não consegue atender a mais da metade das escolas de Roraima. O município com menor índice de adesão é Bonfim, e com maior adesão é Rorainópolis, por estimular a criação de UEx para todas as escolas com mais de 50 alunos. O indicador da rede municipal do estado de Roraima é abaixo da média do Brasil.

Para o indicador “atualização cadastral”, o menor índice é Iracema, já o maior indicador é Cantá, Normandia e Uiramutã.

Com relação ao índice de execução, os municípios de Amajari, Cantá, Mucajaí Normandia, Pacaraima, São João da Baliza, São Luiz e Uiramutã não executaram nenhum recurso em 2017.

Em termos da execução de recursos, o maior índice foi do município de Bonfim, acima da média nacional. Já o índice de execução no estado é de 0,25, muito abaixo da média brasileira de 0,79. Com relação ao indicador das prestações de contas, o menor índice é relativo ao município de Alto Alegre e Pacaraima. O maior deste índice é relativo ao município de Bonfim, Cantá, Normandia, Rorainópolis, São Luiz e Uiramutã. Destaca-se que a média de Roraima é abaixo da média nacional no que se refere à execução de recursos, conforme dados IDEGES. Na rede municipal nos estados, Roraima possui o pior indicador no PDDE (2,81), sendo considerado o único com “muito baixo”, enquanto a média nacional é baixa, com valor de 5,61.

Os resultados apresentados do IDEGES-PDDE em Roraima, em função controladora, torna-se pouco significativa para que as redes municipais e estadual de Roraima obtenham os recursos do PDDE, porque se ressentem de condições que proporcionem acesso por parte dos gestores das UEx's, tanto das secretarias dos sistemas de ensino quanto dos diretores das unidades escolares.

A seguir é apresentado a IDEGES-PDDE do ano de 2017 para a rede estadual de ensino público de Roraima:

Tabela 34 - Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IDEGES - PDDE) - 2017- rede estadual de ensino de Roraima.

MUNICÍPIO	ÍNDICE DE ADESÃO AO PDDE - 2017	ÍNDICE ATUALIZAÇÃO CADASTRAL - 2017	ÍNDICE DE EXECUÇÃO - 2017	ÍNDICE DE REGULARIDADE COM PRESTAÇÃO DE CONTAS - 2017	IdeGES - 2017	Faixas IdeGES - 2017*
ALTO ALEGRE	0,67	0,43	0,00	0,93	2,36	MB
AMAJARI	0,92	0,14	0,02	0,96	2,39	MB
BOA VISTA	0,97	0,41	0,50	0,93	4,41	B
BONFIM	0,63	0,33	0,64	0,86	3,39	MB
CANTÁ	0,82	0,20	0,28	0,87	2,69	MB
CARACARAÍ	0,75	0,17	0,50	0,96	3,16	MB
CAROEBE	1,00	0,40	0,30	0,93	3,86	MB
IRACEMA	1,00	0,00	0,01	0,98	2,31	MB
MUCAJAÍ	1,00	0,25	0,04	0,86	2,64	MB
NORMANDIA	0,88	0,22	0,01	0,80	2,17	MB
PACARAIMA	0,90	0,45	0,16	0,83	3,09	MB
RORAINOPOLIS	0,89	0,14	0,37	0,97	3,16	MB
SÃO JOÃO DA BALIZA	1,00	0,33	0,00	0,90	2,81	MB
SÃO LUIZ	1,00	0,33	0,80	0,95	5,35	B
UIRAMUTÃ	0,92	0,21	0,00	0,79	2,18	MB
RORAIMA**	0,89	0,27	0,24	0,90	3,06	MB
BRASIL**	0,97	0,39	0,80	0,90	5,71	B

Elaboração própria

Fonte: dados do IDeGES- PDDE (FNDE, 2018)

*Obs: Muito Baixo (MB), Baixo (B), Médio (M), Alto (A) e Muito Alto (MA)

** calculado pelo autor através da média aritmética dos indicadores dos municípios nos Estados e no país.

Analisando a tabela acima, observa-se o desempenho do PDDE na rede estadual de ensino de Roraima, sendo que 13 (86,6%) Municípios de Roraima possuem IDGES – FNDE, muito baixo, sendo o menor do município de Normandia, e 2 municípios com índice baixo. O município com maior índice é São Luiz, com 5,35, mesmo assim abaixo da média nacional, que foi de 5,71. Ressalte-se que na rede estadual de ensino do estado de Roraima, a média é muito baixa, também abaixo da média nacional.

Observa-se ainda que 3 municípios nem execução tiveram em 2017. O município com menor índice de adesão é Bonfim e com maior adesão ao programa são: Caroebe, Iracema, Mucajaí, São João da Baliza, São Luiz. O indicador da rede estadual do estado de Roraima é abaixo da média do Brasil. Para o indicador atualização cadastral, o menor índice é Iracema, já o maior índice é do município de Pacaraima, que é de 0,45, acima da média nacional. No entanto, a média estadual é abaixo, com valor de 0,27. Com relação ao índice de execução, os

municípios de Alto Alegre, São João da Baliza e Uiramutã não tiveram execução no período, já o maior índice foi do município de São Luiz, igual a média brasileira de 0,80.

Destaca-se que o índice de execução do PDDE estadual é muito abaixo da média nacional, totalizando 0,24. Com relação ao indicador das prestações de contas, o menor índice é do município de Uiramutã, abaixo da média nacional e o maior índice é do município de Iracema. Neste indicador, a rede estadual de educação de Roraima fica com o mesmo valor da média nacional de 0,90. Ou seja, as desigualdades são maiores nos municípios do interior de Roraima, que apresentam os menores índices para o PDDE.

Com relação IDEGES-PDDE, a rede estadual de Roraima ficou em penúltimo em relação aos outros entes federativos, com valor de 3,06, bem abaixo da média nacional de 5,71, demonstrando que os procedimentos de controle de recursos estão longe de garantir um processo de democratização das redes públicas municipais e estadual em Roraima.

A análise do PDDE evidencia que a política de financiamento encontra desafios significativos para superar as desigualdades presentes no sistema educacional brasileiro. Estudos como os de Hasenbalg (1997, 2005), Silva e Hasenbalg (1998, 2000), Queiroz (1999, 2002), Reiter e Dias (2005), França (2008), Bock (2009) e Castro (2009) demonstram que as desigualdades socioeducacionais permanecem entre as diferentes regiões do país.

A hegemonia neoliberal nas políticas sociais implicou na mudança no modelo de financiamento da educação do Brasil, em que está inserido o Programa Dinheiro Direto na Escola, para as organizações não-governamentais serem responsáveis pelos processos de melhoria da educação, com uma pequena participação da União. Segundo Davies (2010, p. 231), as políticas educacionais da União refletem as desigualdades e as contradições do sistema hegemônico.

A partir das análises de autores como Davies (2013), pode-se considerar que se estabeleceu uma perspectiva política para o financiamento da educação pública brasileira em que os investimentos estatais restringiam-se ao atendimento focalizado das demandas, de modo a garantir a eficiência, a eficácia e a otimização de recursos na direção da qualidade de ensino básico. Esta perspectiva de financiamento acabou por implementar o modelo de voluntariado para dentro da escola, para contingenciar os recursos necessários à autonomia da escola.

Por outro lado, associada à perspectiva focalizada de atendimento às demandas, Oliveira (1999) aborda que as exigências de aplicação, transparência e controle do financiamento se sustentavam, também, nas ideias de descentralização da educação pública brasileira. Atribuía-se às instituições de ensino o lugar de definição das prioridades educacionais, de modo a

preservar a autonomia escolar nos planos pedagógico, administrativo e financeiro, contribuindo para um processo de flexibilização da organização dos sistemas de ensino.

Oliveira (1999) registra, ainda, que o contexto das políticas de financiamento educacional implementadas nos anos de 1990 permitiu a constituição de uma estratégia que se notabilizou pela transferência de responsabilidades dos órgãos superiores do sistema educacional para as unidades escolares, possibilitando que o provimento financeiro da educação pública brasileira por parte da União adquirisse um caráter meramente suplementar, enquanto as instituições de ensino assumiam o protagonismo na viabilização de recursos para a manutenção de suas atividades educacionais.

Segundo a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM⁵³(2019), a região Norte apresenta os valores mais altos na distorção idade-série, tanto no ensino fundamental como no ensino médio, ou seja, apresenta maior proporção de alunos com mais de dois anos de atraso escolar entre as regiões brasileiras e em relação à média nacional (2018). Segundo a SUDAM (2019), a região Norte apresenta para o ensino fundamental a taxa de 25,3 de distorção idade-ano na sua zona urbana contra 38,5 na zona rural. No ensino médio essa taxa é bem maior, totalizando 43,2 na zona urbana, e 57,0 na zona rural, o que indica a precariedade na escolarização básica nestas áreas. Segundo o estudo, o nível de escolaridade da população brasileira é baixo e desigual.

Considerando o levantamento de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, Cara (2016) destaca que, para o ano de 2012, a cada R\$ 1 investido em educação, os municípios contribuíram com R\$ 0,42, os estados despenderam R\$ 0,40 e a União participou com apenas R\$ 0,18, para o investimento direto em educação básica. O autor reforça que, entre 2009 e 2012, os valores provenientes da União decresceram na ordem de R\$ 0,02.

Segundo Cara (2016), considerando-se que em 2012 os investimentos do Produto Interno Bruto (PIB) na educação atingiram a ordem de 5,5%, houve uma distribuição desigual, em que a União contribuiu com apenas 1%, enquanto estados e municípios destinaram os

⁵³ A SUDAM é entidade autárquica vinculada ao Ministério do Interior, criada pela Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, em substituição à Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Com a função de coordenar a ação federal na região amazônica, é a principal encarregada da elaboração e da execução do Plano de Valorização Econômica da SPVEA, diretamente ou mediante convênios com entidades públicas ou privadas, e utilizando como agente financeiro o Banco da Amazônia S.A. Foi extinta a 24 de agosto de 2001, no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), e substituída pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), sendo, no entanto, recriada no início em 2007, no governo Lula.

valores de 2,2% e 2,3%, respectivamente, resultado da descentralização e do pacto federativo no financiamento na educação.

Para Pinto (2018), significa dizer que, embora com uma arrecadação expressiva com mais da metade da receita tributária líquida, a União comparece com menos recursos no âmbito do sistema educacional. Inversamente, estados e municípios investem mais recursos em educação apesar de, comparativamente, usufruírem de menor arrecadação. Pode-se observar que, diante desse desequilíbrio nos investimentos entre os entes federados, compromete-se o § 1º do art. 211 da Constituição Federal de 1988, pois a União distancia-se do exercício da “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”, ou seja, redistribui e supre relativamente.

Cruz (2009) demonstra que o modelo federativo brasileiro converge para um federalismo caracterizado como executivo, em que a União define unilateralmente políticas que confinam a autonomia dos demais entes federados. A autora⁵⁴ afirma que a questão tributária e as desigualdades regionais se mostraram como limites ao pleno desenvolvimento do modelo federado do país.

Em estudo realizado em cinco estados brasileiros, Adrião e Peroni (2007) analisaram o processo de implementação do PDDE e suas consequências para a gestão do sistema educacional, destacando suas concepções norteadoras e o seu papel na redefinição da regulação estatal, por meio da criação de unidades executoras pela esfera privada. As autoras destacam que o escopo do PDDE é a descentralização financeira. Demonstram que a administração de recursos financeiros pela própria escola responde às mudanças na configuração estatal realizada no Brasil nos anos 1990. Contudo, a política tem tentado induzir o papel do Estado ao de regulador de todos ou quase todos os setores e relações da sociedade, transferindo as responsabilidades de efetivação dos serviços públicos para os processos de privatização, terceirização e publicização, conforme destacado por Bresser-Pereira (1997), em que as políticas sociais foram consideradas serviços não-exclusivos do Estado.

Cabe destacar que o recurso do PDDE provém do salário-educação, em que um dos objetivos é “propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios, estados, Distrito Federal e regiões brasileiras”, previsto no artigo 15, inciso I, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e art. 9º, inciso I, Decreto nº 6.003 de 28 de dezembro de 2006, que

⁵⁴ Cruz (2009) autora de "Pacto Federativo e Financiamento da Educação: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque

regulamenta o § 5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988. Este financiamento da superação das desigualdades socioeducacionais era um fator considerado pelo FNDE de 1995 até 2012, embora fosse muito pequeno.

O PDDE é a única política continuada, desde 1995, a financiar diretamente as escolas públicas por parte da União, sendo o quarto maior programa do Ministério da Educação. Vale ressaltar que o financiamento por aluno, como demonstrado na pesquisa, é muito pequeno para que a escola alcance a autonomia com a melhoria da qualidade do ensino público. No entanto, esta política cumpriu o preceito político-ideológico de justificar a redução de recursos das escolas, sob a alegação que somente era necessária uma gestão nas escolas empenhadas em promover parcerias com a iniciativa privada.

Este programa também serviu de referência para que estados e municípios, também descentralizassem recursos para as escolas, como ocorreu no município de Boa Vista, que criou o Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola – PMDDE, um programa similar ao PDDE.

Contudo, este tratamento foi excluído do programa desde o ano de 2013, conforme tratado na seção 3.2, e além das dificuldades apontadas, este limitou o desenvolvimento das escolas que mais precisam na região Norte, especialmente em Roraima, a ficarem com financiamento desigual ao que pressupõe o artigo 212 da referida Carta Magna.

Percebeu-se que o PDDE se preocupou mais em sim manter a postura política ideológica neoliberal de conter gastos nas escolas e responsabilizar a comunidade escolar, do que reduzir as desigualdades.

Portanto, observou-se que o PDDE tem um discurso como objetivo, mas não criou condições necessárias para alcançá-lo. Por outro lado, pode ter sido ao longo dos anos, contaminado com ideias de mercado e responsabilização. Além disso, ao afirmar que pouco atende ao objetivo de reduzir as desigualdades, percebe-se sua ligação com a teoria do capital humano, que acaba prejudicando a ideia de educação como direito social.

6 CONCLUSÃO

Educar é crescer. E crescer é viver. Educação é, assim, vida no sentido mais autêntico da palavra. (TEIXEIRA, 1971, p.57)

Os acordos internacionais contribuíram para a implantação da lógica gerencialista, constituindo o PDDE, na sua concepção, estruturação e gestão, pela perspectiva da otimização de recursos, das ações focalizadas e da realização de parcerias privatizantes. Ainda que o PDDE tivesse como objetivo a redução das desigualdades regionais no sistema educacional brasileiro, sua lógica pautava-se na perspectiva de que as escolas buscassem recursos privados com o FNDE ocupando um lugar de mera suplementação dos recursos.

Apesar de um dos objetivos do PDDE consistir na redução das desigualdades socioeducacionais mediante a transferência direta de recursos financeiros para a escola, é importante reconhecer que a União empreende uma pequena participação nos investimentos para a promoção da melhoria pedagógica e manutenção da infraestrutura, nas redes de ensino municipal e estadual e educação especial privada.

Contudo, superar as desigualdades regionais presentes no sistema educacional brasileiro exige que a União exerça o protagonismo frente à política de financiamento, sob o risco de se fragilizar o pacto federativo previsto na legislação brasileira. Assim se observa um centralismo e a necessidade de se implantar um financiamento baseado no custo aluno qualidade.

De fato, o processo de transferência direta de recursos financeiros para as escolas pretende garantir a eficiência, a transparência e o controle da União sobre as políticas de financiamento, mas sem comportar um processo de participação dos que estão envolvidos na execução da proposta educacional. Além de reduzidos, os recursos financeiros advindos da União se constituem por definições previamente estabelecidas pelo poder central, distanciando-se das proposições de municípios e estados, da diversidade de um país com dimensões continentais como o Brasil e do pluralismo sociocultural que marca o sistema educacional.

A análise do estudo buscou questionar o PDDE como modelo de investimento direto da União nas escolas da região Norte e especificamente em Roraima. De maneira geral, percebeu-se que a criação de UEx's permitiu que mecanismos heterônomos proporcionassem a consolidação de critérios de responsabilização da gestão, para implantar uma nova concepção de AED, com proposta democratizante, mas que não dá uma verdadeira gestão autônoma da escola, e sim institui uma política ideológica que fomenta a iniciativa privada na escola.

Em que pesem os argumentos democratizantes, promotores do processo de descentralização do sistema educacional, a política de financiamento da educação pública brasileira pouco modificou as condições históricas que prevalecem na realidade socioeducacional de Roraima.

Considerando o processo sócio-histórico de ocupação da região Norte, destaca-se que o PDDE necessita estar articulado com outras ações, para superar os desafios e das possibilidades colocadas para a gestão dos sistemas de ensino e unidades escolares. Isso pode ser verificado quando se analisa os dados de Roraima. O PDDE pouco atende ao objetivo de reduzir as desigualdades em Roraima. Neste estado, a maioria das escolas são rurais e indígenas, ressentindo-se das exigências impostas que, ao contrário de viabilizar condições de financiamento, tornam-se um empecilho para que o recurso chegue às escolas.

Isso implica dizer que os processos educacionais expressam as condições históricas de constituição socioeconômica presentes na região Norte. Portanto, é importante considerar, sobretudo em relação ao financiamento, a necessária articulação entre os processos educacionais e as condições históricas da formação social brasileira, que necessariamente não passa somente pelo investimento, mas todo o conjunto de ações para a qualidade do ensino, como o destacado por Dourado, Oliveira e Santos (2007).

Assim, o financiamento dos processos educacionais articulado às especificidades das regiões brasileiras pode resultar na superação das desigualdades, mas é preciso compreendê-lo frente aos desafios estruturais de cada localidade. Pode-se considerar que a concepção e operacionalização tenha se estabelecido aquém da formulação de um objetivo tão abrangente como a redução das desigualdades, porque o PDDE cumpria mais o preceito político-ideológico de controle e de contenção de recursos do que a melhoria da qualidade dos sistemas de ensino em que se encontram educadores (as) e educandos (as).

Portanto, observou-se que o PDDE tem um discurso de redução das desigualdades quanto ao seu objetivo, mas não criou condições necessárias para alcançá-lo. Por outro lado, pode ter sido ao longo dos anos, contaminado com ideias de mercado e responsabilização, e que se tornou muito mais importante. Neste sentido, o PDDE tem uma ligação com a teoria do capital humano, enquanto tratar a educação como mercadoria e benefício individual, e que acaba prejudicando a ideia de educação como direito social.

Neste sentido o programa implementou valores de mercado na administração escolar e de responsabilização, no entanto, este modelo não pode colocar a educação sob à lógica do processo individual. Contudo, as escolas são um bem público, e o PDDE vem propagando uma ideia de escolas para uma cultura de mercado, mas não enquanto finalidade social.

Em Roraima, observa-se que nas escolas rurais, principalmente as situadas em áreas indígenas, possuem especificidades muito particulares, não consideradas pelo PDDE, devido aos procedimentos normativos e às exigências de responsabilização da gestão das escolas para a criação de UEx's, mas este modelo de financiamento desconsidera as particularidades regionais para a obtenção de recursos públicos advindos do PDDE, que são desconsideradas. O programa precisa respeitar e se adequar ao modelo. Além disso, buscam induzir a gestão das escolas públicas à realização de parcerias privatizantes, que negligenciam a realidade histórica, social, econômica e política de Roraima, assim como de toda a região Norte.

Assim, o financiamento educacional das escolas deve considerar várias outras medidas para a redução das desigualdades, inclusive pelo próprio PDDE.

As condições educacionais da região Norte e, especificamente de Roraima, demonstram que a centralidade que o PDDE assumiu para a política de financiamento distancia-se das possibilidades de minimização das desigualdades regionais no Brasil. O PDDE deixa de beneficiar muitos alunos, sendo que muitas escolas de Roraima e da região Norte não tem acesso a este financiamento. Para a conquista de universalização da educação pública, gratuita e socialmente referenciada, é preciso atender às necessidades de infraestrutura e manutenção para a superação das desigualdades; assim, o PDDE precisa estar articulado com outras ações.

Observou-se que muitas escolas apresentam dificuldades na administração da UEx. Existem ainda as escolas que, por inadimplência e falta de apoio governamental tanto em nível federal quanto estadual e municipal, encontram dificuldades para se tornar aptas a receber e gerenciar o recurso advindo do PDDE.

Observa-se, portanto, a necessidade de um atendimento mais específico por parte do FNDE, ao considerar as desigualdades regionais. Sobretudo no caso de Roraima, são muitas as contradições a serem superadas, que apontam para a necessidade de um financiamento venha a garantir o ensino público gratuito e de qualidade, respeitando as especificidades regionais.

Sem considerar as condições sócio-históricas que marcam a caracterização rural e indígena das escolas públicas roraimenses, as exigências tanto em relação ao estabelecimento de UExs quanto à imposição de normas, critérios e processos revelam que o PDDE se constitui como instrumento que restringe, e não que potencializa, a qualidade de ensino. Os dados demonstram que os recursos do PDDE são ínfimos e que pouco atendem à realidade da educação pública roraimense, evidenciando que, de fato, seu objetivo de redução das desigualdades regionais era inócuo. Maior interesse cumpria o fator político e ideológico de fomentar UEx's, que incentivassem relações privatistas por dentro da gestão dos sistemas e das unidades escolares.

O caráter redistributivo e suplementar constitucionalmente previsto tende a assumir um sentido que tangencia os objetivos de equalização das oportunidades educacionais e do padrão mínimo da qualidade de ensino. E a hegemonia neoliberal tornou as políticas sociais como não exclusivas do Estado, ou seja, a Reforma retirou direitos, sob a alegação que a publicização traria melhora na educação com financiamento direto das escolas. Acontece que onde as desigualdades são maiores, como na região Norte, muitas escolas ficam sem o recurso, impedindo a superação destas desigualdades.

Além disso, verificou-se o desrespeito à legislação a partir de 2013, quanto ao financiamento da gestão escolar para a redução das desigualdades socioeducacionais regionais, através do PDDE, pois os recursos são oriundos da quota-federal do salário-educação, conforme previsto no artigo 15, inciso I, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e art. 9º, inciso I, Decreto nº 6.003 de 28 de dezembro de 2006, que regulamenta o § 5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988.

As conclusões prosseguem em relação às análises já realizadas, às perspectivas e aos desafios do PDDE, o qual é proposto como mecanismo de redução das desigualdades. Salienta-se que o PDDE serviu como instrumento de reforço político-ideológico da hegemonia neoliberal de otimização de recursos, de focalização das demandas e de descentralização da gestão.

Nesse sentido, seu objetivo de redução das desigualdades regionais foi negligenciado, considerando a região Norte e, especificamente, o estado de Roraima, como expressões de uma política que se distância de um projeto democrático-popular de educação e de sociedade, voltado aos interesses da classe trabalhadora.

REFERÊNCIAS

ABU-DUHOU, Ibtisam. **Uma gestão mais autônoma das escolas**. Brasília: UNESCO, IIEP, 2002. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000129724>. Acesso em 16 ago. 2018.

ACUÑA, Cristóbal de. **Nueuo descubrimiento del gran rio de las Amazonas**. Madri, IMPRENTA DEL REINO (MADRI) – impressor, 1641.

ADRIÃO, T. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera M. Vidal. **Programa Dinheiro Direto na Escola**: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação? Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, 2007. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484184/Programa+dinheiro+direto+na+escola+uma+proposta+de+redefini%C3%A7%C3%A3o+do+papel+do+Estado+na+educa%C3%A7%C3%A3o/f39b25b6-d796-45b2-b701-6ccc1bdf2296?version=1.2>. Acesso 21 de janeiro de 2019.

AGUIAR, A.B.; MARTINS, G.A. A teoria das estruturas organizacionais de Mintzberg e a gestão estratégica de custos: um estudo nas ONGs paulistas. **Revista Contabilidade e Finanças/USP**, Edição Comemorativa, pp. 51-64, 2006.

ALTAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf>. 2013. Acesso em: 05 abr.2019.

ALVES, M. T. G.; XAVIER, F. P. **Desigualdades de aprendizado entre alunos das escolas públicas brasileiras: evidências da Prova Brasil (2007 a 2013)**: Relatório de pesquisa. Brasília: UNESCO, 2016a.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; XAVIER, Flavia Pereira. **Qualidade da infraestrutura das escolas públicas do ensino fundamental no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2019. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368757?posInSet=1&queryId=7990941a-c4d6-47cc-94a7-f163404e5ce8>. Acesso 20 de julho de 2019.

AMARAL, N. C. Financiamento da educação básica e o PNE: Ainda e sempre, muitos desafios. **Retratos da Escola**. Brasília, v. 8, n. 15, p. 293-311, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/viewFile/443/574>. Acesso em 16 ago. 2019.

ANDREWS, Matt. Erros e acertos. *Revista Educação*, 10 de setembro de 2011. Concedida a *Revista Educação*. Disponível em: <http://www.revistaeducacao.com.br/erros-e-acertos/2010>. Acesso em: 20 jan. 2018.

ANDREWS, Matt. What makes a policy intervention successful? Glimpses of experience in Brazil's Fundescola education reform (a). **Harvard Kennedy School**, 2010. Disponível em: <https://case.hks.harvard.edu/what-makes-a-policy-intervention-successful-glimpses-of-experience-in-brazil-s-fundescola-education-reforma>. Acesso em: 19 jun. 2019.

ANTUNES, R. **A desertificação neoliberal no Brasil (COLLOR, FHC e Lula)**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

ANTUNES, R. **Adeus ao Trabalho. Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 6ª edição. São Paulo: Editora Cortez, 1999.

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo editorial, 1999.

ARANTES, E. C. A formação agrária na Amazônia: uma análise do caso do Estado de Roraima (1972 a 2007). In: SANTOS, Nelvio Paulo Dutra. (Org.). **Amazônia: Espaço, Cultura e Visões de Mundo**. Boa Vista: Editora UFRR, 2008.

ARANTES, E. C. **Entrevista FNDE 2017**. Brasília, DF: FNDE, 2017. Autor. Mimeo.

ARANTES, Emerson Clayton. **Regularização Fundiária e Direito de Propriedade na Amazônia Legal: um estudo de caso do estado de Roraima**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Ciências Econômicas - UFRGS, Porto Alegre, 2009.

ARCIA, Gustavo; PATRINOS, Harry; PORTA, Emilio; MACDONALD, Kevin. 2011. School autonomy and accountability in context: Application of benchmarking indicators in selected European countries. Washington, DC: **World Bank Group**, 2011. <http://documents.worldbank.org/curated/en/186021468133193913/School-autonomy-and-accountability-in-context-Application-of-benchmarking-indicators-in-selected-European-countries>. Acesso em: 20 jan. 2018.

AZEVEDO, J. L. de. **A educação como política pública**. 3ª Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BANCO DA AMAZÔNIA. FNO - FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE. **PLANO DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS PARA 2017**. Ministério da Integração Nacional, Brasília, 2017. Disponível em: http://mi.gov.br/documents/10157/3791747/Plano+FNO+2017_10+-+vers%C3%A3o+final+_novas+taxas+n%C3%A3o+rural_+FINAL.pdf/d8fe4af5-1803-492f-8410-29c6df451f96. Acesso em: 28 fev. 2019.

BANCO MUNDIAL 2002. **Brasil - Inovações no Projeto de Educação Básica, o Segundo e Terceiro Projetos de Educação Básica do Nordeste e o Projeto de Melhoramento Escolar**. Washington, DC: Banco Mundial. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/551411468743667208/Brazil-Innovations-in-Basic-Education-Project-the-Second-and-Third-Northeast-Basic-Education-Projects-and-the-School-Improvement- Projeto>. Acesso em: 20 jan. 2018.

BANCO MUNDIAL. **Educação primária. Documento de política do Banco Mundial.** Washington, DC: World Bank, 1992.

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación: estudio sectorial del Banco Mundial.* Versão preliminar. Washington, DC, maio 1995.

BANCO MUNDIAL. **Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade).** Relatório de Avaliação n. 12477-BR. Washington, DC, 1994.

BANCO MUNDIAL. **SABER Brief – School Autonomy and Accountability**, 2016. http://wbgfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/brief/SABER_SAA_Brief.Pdf. Acesso em: 20 jan. 2018.

BANCO MUNDIAL. **Segundo Projeto Nordeste de Educação Básica.** Relatório de avaliação prévia n. 11298-BR. Washington, DC, abr. 1993.

BANCO MUNDIAL. Uma parceria de resultados: **o Banco Mundial no Brasil.** Washington, D.C.: [2002]. Disponível em: www.obancomundial.org/index.php/content/view_folder/1259.html. Acesso em: 20 dez. 2003.

BANCO MUNDIAL. *Brazil - Innovations in Basic Education Project (English).* Washington, DC: Banco Mundial, 1999. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/568311468228251377/pdf/multi-page.pdf> Acesso em 16 ago. 2019.

BARBOSA, Reinaldo Imbrósio. **Ocupação Humana em Roraima: Do Histórico Colonial ao Início do Assentamento Dirigido.** Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi, 9 (1): 123-144. Belém, 1993.

BARBOSA, Reinaldo Imbrósio. **Ocupação Humana em Roraima: Do Histórico Colonial ao Início do Assentamento Dirigido.** Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi, 9 (1): 123-144. Belém, 1993.

BARRERA-OSORIO, Felipe; FASIH, Tazeen; PATRINOS, Harry Anthony; SANTIBÁÑEZ, Lucrecia. **Toma de decisiones descentralizada en la escuela.** La teoría y la evidencia sobre la administración escolar descentralizada. Banco Mundial, Washington, DC, 2010. In: <http://documents.worldbank.org/curated/en/713341468340477984/pdf/487400PUB0REPL10ols10Spanish10final.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

BARRERA-OSORIO, Felipe; Fasih, Tazeen; Patrinos, Harry Anthony; Santibáñez, Lucrecia. **Decentralized decision-making in schools: the theory and evidence on school-based management.** Banco Mundial, Washington, DC, 2009.

BARROS, Nilson Cortez Crocia de. **Roraima paisagens e tempo na Amazônia setentrional.** Recife: Ed.Universidade Federal de Pernambuco, 1995.

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. S. P. The impact of three institutional innovations in Brazilian Education.. In: SAVEDOFF, W. D.. (Org.). **Organization Matters – Agency problems in health and education in Latin America**. Washington: IADB, v. , p. 75-130,1998.

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. S. P.. "O Impacto de Gestão sobre o Desempenho Educacional. (Brasil). ResearchDepartment Publications 3000, **Inter-American Development Bank**, Research Department, 1997.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. Pobreza multidimensional no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2006. (**Texto para discussão**, n. 1227). Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4372. Acesso 10 Jan 2019.

BECKER, Bertha K. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. 2.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

BECKER, Bertha K. **Por que a participação tardia da Amazônia na formação econômica do Brasil?** In: ARAÚJO, T. P. de; VIANNA, S. T. W.; MACAMBIRA, J. 50 Anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/14_cap07_Tania_Valdeci.pdf. Acessado em 20/02/2018.

BECKER, Bertha K. **Revisão das políticas de ocupação da Amazônia**: é possível identificar modelos para projetar cenários? *Parcerias Estratégicas*, n.12, p.135-159, 2001.

BETHONICO, Maria Bárbara Magalhães. A Gestão dos territórios indígenas em ilha de Roraima – algumas reflexões sobre a realidade socioespacial. In: **Anais**. Seminário Internacional Sociedade e Fronteiras (II); Encontro Norte da Sociedade Brasileira de Sociologia – 4SBSNORTE (IV); Semana de Humanidades (II). 2014, Boa Vista – RR.

BOCK, A. M. B. A desigualdade social e a educação: a dimensão subjetiva do processo educacional. In: **Congresso Nacional de Psicologia Escolar e Educacional**, 9., 2009, São Paulo, 2009. *Anais*. São Paulo: UPM, 2009.

BRASIL, Ministério da Educação. **Mobilização social e política pela educação para todos**. A experiência brasileira. 1997. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000660.pdf>. Acesso em 16 ago. 2018.

BRASIL. **As Desigualdades na Escolarização no Brasil**: Relatório de Observação nº 5. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 6.003 de 28 de dezembro de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm. Acesso em: 10 mai. 2019.

BRASIL. DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral. **RADAM**. Projeto Radambrasil. DNPM, 1975.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 2009.

BRASIL. ENAP. **7º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal - Prêmio Hélio Beltrão – 2002.Experiência. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Enap, Brasília, 2002. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/550/1> Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. FNDE. Pesquisa de Satisfação dos Beneficiários do PDDE, maio a outubro de 2011. **Sistema PDDE Web**, FNDE, 2012.

BRASIL. FNDE. **Portal do FNDE**. 2018. <https://www.fnde.gov.br/programas/pdde>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. FNDE. **Resolução nº 10, DE 21 DE MARÇO DE 2002**. Estabelecer as normas e diretrizes para financiamento de projetos educacionais no âmbito do Programa FUNDESCOLA para o ano de 2002. Brasília, 2002.

BRASIL. FNDE. **Resolução nº 17, DE 9 DE MAIO DE 2005**. Dispõe sobre os critérios e as formas de Transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências. Brasília, 2005.

BRASIL. FNDE. **Resolução nº 19, DE 15 DE MAIO DE 2008**. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Brasília, 2008

BRASIL. FNDE. **Resolução nº 27, DE 14 DE JULHO DE 2006**. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas, referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Brasília, 2006.

BRASIL. FNDE. **Resolução nº 4, DE 21 DE JANEIRO DE 1999**. Aprovar as normas para assistência financeira a programas e projetos educacionais . Fundescola. Brasília, 1999.

BRASIL. FNDE. **Resolução nº 43, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2005**. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências. Brasília, 2005.

BRASIL. FNDE. **Resolução nº 55, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2007**. Estabelece incremento nos repasses destinados ao desenvolvimento de atividades educativas e recreativas, nos finais de semana, pelas escolas de que trata o art. 10 da Resolução/CD/FNDE nº 9, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre os processos de adesão, habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), prevê transferência de recursos de custeio para ressarcimento de despesas com supervisão e monitoramento de tais atividades, autoriza repasses de recursos voltados à implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), acrescenta os §§ 7º, 8º, 9º e 10 ao art. 8º, revoga o § 4º do art. 20, altera a redação do § 3º do art. 22 da referida resolução, e dá outras providências. Brasília, 2007.

BRASIL. FNDE. **Resolução nº 6, DE 28 DE MARÇO DE 2006**. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas, referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Brasília, 2006.

BRASIL. FNDE. **Resolução nº 8, DE 2 DE MARÇO DE 2001**. Estabelecer as normas e diretrizes para financiamento de projetos educacionais no âmbito do Projeto Fundescola II para o ano de 2001. Brasília, 2001.

BRASIL. FNDE. **Resolução nº 9, DE 24 DE ABRIL DE 2007**. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Brasília, 2007.

BRASIL. FNDE. **RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 6, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2000**. Aprova as Normas Para Financiamento de Projetos Educacionais no Âmbito do Fundo de Fortalecimento da Escola – Fundescola. Brasília, 2000.

BRASIL. **Fundo de Fortalecimento da Escola. O que é o Fundescola**. Disponível em: www.fundescola.mec.gov.br. Acesso em 25 de julho de 2004.

BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. (FNDE). **Relatório de Gestão 2016**. Brasília, DF: FNDE, 2017. Disponível em: [http://www.fnde.gov.br/acessibilidade/item/2489-relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o](http://www.fnde.gov.br/ acessibilidade/item/2489-relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o). Acesso em: 10 ago. 2018.

BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. (FNDE). **Relatório de Gestão 2017**. Brasília, DF: FNDE, 2018. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao?download=12436:relat%C3%B3rio-de-gest%C3%A3o-2017>. Acesso em: 10 mai. 2019.

BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. (FNDE). **Relatório de Atividades 2005**. Brasília, DF: FNDE, 2006. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades?start=3>. Acesso em: 10 ago. 2018.

BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. (FNDE). **Resoluções**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acesso-a->

informacao/institucional/legislacao/itemlist/category/82-resolu%C3%A7%C3%B5es
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm. Acesso em: 10 ago. 2018.

BRASIL. IBGE. **Censo Demográfico 2010: resultados gerais da amostra**. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/000000084731_04122012315727483985.pdf. Acesso em: 13. Fev. 2018.

BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2007a. Disponível em: . Acesso em: 23 mar. 2018.

BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jun. 2009.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação**. Diário Oficial da União, Brasília - DF, 2001.

BRASIL. Lei Nº 12.695, De 25 De Julho De 2012. **Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei no 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei no 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei no 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013. **Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 10 set. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112858.htm Acesso em 10 mai. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**: aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 06 dez. 2014a.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.424, DE 24 de dezembro de 1996**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm#art15. 20 de julho de 2019.

BRASIL. **Manual de orientação para constituição de unidade executora**. FNDE. Brasília, DF: [s.n.]. 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/191-consultas?download=10427:procedimentos-uex-manual-de-orientacao>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. MEC- Ministério de Educação e do Desporto. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem**. Brasília, 1993.

BRASIL. **Medida Provisória n. 1.784, de 14 de dezembro de 1998**. Diário Oficial da União, Brasília - DF, 1998.

BRASIL. **Medida Provisória n. 1.784-1, DE 13 DE JANEIRO DE 1999**. reedita a MEDIDA PROVISÓRIA No 1.784. Diário Oficial da União, Brasília - DF, 1999.

Brasil. Ministério da Educação (MEC). **Políticas e resultados 1995-2002**: descentralização e participação. Brasília, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. FNDE. Dinheiro Direto na Escola. Brasília, DF: FNDE, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. **FUNDESCOLA**: Fundo de fortalecimento da escola: 1998-2002. Brasília, DF: MEC, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de orientação para constituição de unidades executoras**. Brasília: FNDE, 1997b.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução FNDE/CD nº12, de 10 de maio de 1995. **Institui o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE)**. Brasília:1995.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 03, de 04 de março de 1997. **Estabelece os critérios e formas de transferências de recurso financeiros às escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual, do Distritos e municipal e às escolas de educação especial mantidas por organização não governamental, sem fins lucrativos, à conta do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - PMDE, em 1997**. Diário Oficial da União, Brasília, 07 mar. 1997a.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social: Programa Bolsa Família**. Brasília, 2019.

BRASIL. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001523.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado-PDRAE. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**, 1995.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 1996a.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 21, de 14/11/2018**. Novo Ensino Médio. Brasília, 2018.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 7, de 22/03/2018**. Mais Alfabetização. Brasília, 2018.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 9, de 13/04/2018**. Educação Conectada. Brasília, 2018.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 11, de 07/05/2013**. Atleta na Escola. Brasília, 2013

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 15, de 10/07/2014, e alterações**. Brasília, 2014.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 18, de 03/09/2014**. Escola Sustentável. Brasília, 2014

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 18, de 27/12/2017**. Ação Emergencial para o Rio de Janeiro. Brasília, 2017.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 19, de 21/05/2013**. Escola Acessível. Brasília, 2013.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 32, de 02/08/2013**. Escola do Campo. Brasília, 2013

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 33, de 09/08/2013**. Água na Escola. Brasília, 2013.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 4, de 31/03/2014**. Mais Cultura na Escola. Brasília, 2014.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 49, de 11/12/2013**. PDE Escola. Brasília, 2013.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 5, de 25/10/2016**. Mais Educação. Brasília, 2016

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 6, de 27/02/2018**. Brasília, 2018

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 8, de 16/12/2016**. Brasília, 2016.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 9, de 02/03/2011, e alterações**. Brasília, 2011

BRASIL. Resolução CD/FNDE nº 9, de 20 de março de 2001. **Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 de mar de 2001.

BRASIL. Resolução FNDE/CD n. 03, de 27 de fevereiro de 2003. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 de fev de 2003.

BRASIL. Resolução nº 04 de 17 de março de 2009 (Retificada). **Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 de mar de 2009.

BRASIL. Resolução nº 9, DE 20 DE MARÇO DE 2001. **Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 de março de 2001.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de abr de 2004.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013. **Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 abr 2005.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 10, de 22 de março de 2004. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 de mar de 2004.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 17, de 19 de abril de 2011. **Dispõe sobre os procedimentos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 de abr de 2011.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 17, de 9 de maio de 2005. **Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 mai 2005.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 3, de 21 de janeiro de 1999. **O Programa Dinheiro Direto na Escola consiste na transferência pelo FNDE de recursos financeiros**

consignados em seu orçamento em favor das escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual, do Distrito Federal e municipal e escolas de educação especial. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jan 1999.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 43, de 11 de novembro de 2005. **Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de novembro de 2005.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 6, de 28 de março de 2006. **Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 de março de 2006.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 7, de 08 de março de 2000. **Estabelece os critérios e formas de transferência de recursos financeiros às Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, às Prefeituras Municipais e às Escolas Federais, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar- PNAE.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 de março de 2000.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 7, de 12 de abril de 2012. **Dispõe sobre os procedimentos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 de abr de 2012.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 9, de 24 de abril de 2007. **Dispõe sobre PDDE.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 de abril de 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Decisão 907/1997** – TCU – Plenário, 1997.

BRESSER- PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial, **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 47, v.120, n.1, p. 7-29, jan./ abr. 1996.

BRESSER- PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 1ª ed. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, no.1, Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, julho 1997.

CALDWELL, Brian J. **School Based Management.** UNESCO, IIEP. Paris, 2005.

CARA, Daniel. A educação e o “novo regime fiscal” de Temer e Meirelles. **Palestra.** 2016. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/329c444c-54fa-400d-b726-479ed76488d4>. Acesso em: 10 mai. 2018.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mensagem ao Congresso Nacional**, em 15 de fevereiro de 1996. Presidência da República. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-1996-fernando-henrique-cardoso/@@download/file/1996%20-%20Fernando%20Henrique%20Cardoso%20-%20Mensagem%20ao%20Congresso%20Nacional.pdf>. Acesso em 16 ago. 2019.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Pronunciamento em Cadeia Nacional**, em 07 de fevereiro de 1995. Presidência da República. Brasília, 1995. Disponível em : <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-1995-fernando-henrique-cardoso/@@download/file/1995%20-%20Fernando%20Henrique%20Cardoso%20-%20Mensagem%20ao%20Congresso%20Nacional%20Fernando.pdf>. Acesso em 16 ago. 2019.

CARDOSO, José Carlos Martins. O PDDE como Instrumento de Democratização da Gestão Escolar no Pará. **Dissertação**. Universidade Federal do Pará, 2009.

CARNOY, Martin et al. How schools and students respond to school improvement programs: The case of Brazil's PDE. **Economics of Education Review**, v. 27, n. 1, p. 22-38, 2008.

CARVALHO, E. J. G. Autonomia da Gestão Escolar: Democratização e Privatização - Duas faces de uma mesma moeda. 2005. **Tese** (Doutorado em Educação) – Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2005.

CASTRO, J. A. de, MENEZES, R. M. **Avanços e limites na gestão da política federal de ensino fundamental nos anos 1990**. Brasília, IPEA. 2003. 39 p. (Texto para Discussão, n. 947).

CASTRO, J. A. Evolução e desigualdade na educação brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009. Disponível em: www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 20 jan. 2019.

CASTRO, J.A.; BARRETO, A.R.; CORBUCCI, P.R. **A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. 31 p. (Texto para Discussão, n. 745).

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento e gasto da educação pública no Brasil. In: BRASIL. **Salto para o futuro**. Ano XXIII, Boletim 11, Junho 2013. Brasília, DF: MEC/SEB, 2013, p.10-20.

CASTRO, Jorge Abrahão de; Menezes, Raul Miranda. Avanços e limites na gestão da política federal de ensino fundamental nos anos 1990. **Texto para discussão** no 947. Brasília: IPEA, 2003. 36p.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

CLARKE, Marguerite. **Roadmap for Building and Effective Assessment System**. Human Development Network. The World Bank, Washington DC, 2010.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL)/UNESCO. CEPAL (2018). **A ineficiência da desigualdade**. Síntese, Santiago, 2018b. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/43569-ineficiencia-desigualdade-sintese>. Acesso em 21/01/2019.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL)/UNESCO. **Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade**. Santiago. CEPAL;1992.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL)/UNESCO. **Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe**, 2015 (LC/W.671), Santiago, 2015.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL)/UNESCO. **“Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe”**, Documentos de Proyectos (LC/W.671). Santiago, 2017a.

CONSED. Carta dos secretários estaduais de educação da região Norte por um Sistema Nacional de Educação Efetivo: com padrão mínimo de qualidade nacional, complementado pelo fator amazônico. Amazônia Brasileira, 11 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www.educacao.am.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/Carta-Educacao-NORTE-1.pdf>. Acesso 02 jan 2019

CONSED. Secretário de Educação do Amazonas protocola carta de reivindicações no MEC. 14 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www.consed.org.br/central-de-conteudos/secretario-de-educacao-do-amazonas-protocola-carta-de-reivindicacoes-no-mec> Acesso 02 jan 2019. Acesso 02 jan 2019.

CORTELLA, Mario Sergio. Formação docente: recusar o pedagogicídio. In: SANTOS, Emerson. (Org.). **Reescrevendo a Educação: propostas para um Brasil melhor**. 1. ed. São Paulo: Scipione, 2006, v. 1. p. 62-72.

COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301, Nov. 2003. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200011&lng=en&nrm=iso. Access: on 14 Aug. 2018.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto Federativo e Financiamento da Educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CUNHA, Euclides da. **Amazônia – Um paraíso perdido**. Manaus: Editora Valer – 2003 .

DAVID, J. S. **Restructuring in progress: lessons from pioneering districts**. In: ELMORE, R., (ed.). *Restructuring schools: the next generation of educational reform*. San Francisco: Jossey Bass, 1990.

DAVIES, Nicholas. “**Pré-sal**”: **a salvação da educação?** Corecon-Rj Sindecon-Rj, N° 293 Dezembro de 2013, *Jornal dos Economistas*. Disponível em: <https://www.corecon-rj.org.br/anexos/0D200C1E44DA8A1789532EA4B391CB55.pdf>. access on 14 Aug. 2018

DAVIES, Nicholas. A aplicação das verbas da educação: controle estatal ou social? **Revista FAED**, v. 19, p. 15-32, 2013.

DAVIES, Nicholas. A Política Educacional nos Governos do PT: Continuidades Ou Descontinuidades em Relação aos do PSDB? **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n° 67, p. 39-52, mar 2016.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação estatal no Brasil: desafios para sua publicização. **Revista de Educação Pública**, v. 19, p. 229-245, 2010.

DAVIES, Nicholas. O governo Lula e a educação: a deserção do Estado continua? **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 86, p. 245-252, abr. 2004.

DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**. UNESCO. São Paulo: Cortez, 1996. Disponível em: http://dhnet.org.br/dados/relatorios/a_pdf/r_unesco_educ_tesouro_descobrir.pdf. Acesso em: 10 ago. 2018.

DOURADO, L.F.; OLIVEIRA, J.F.; SANTOS, C.A. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília, DF: INEP, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007. [online]. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>. Acesso em: 30 junho 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes; BUENO, Maria Sylvia Simões. **O público e o privado na educação. Políticas e gestão da educação (1991-1997)** / Realização: Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação. – Brasília: MEC/Inep/Comped, 2001.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso**. Uma visão comparada. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/nec/n88/n88a09.pdf>. Acesso em: 30 junho 2017.

EURYDICE. **School Autonomy in Europe**. Policies and Measures. Brussels: Eurydice, 2007.

FARAGE, Nádia. **As flores da fala: práticas retóricas entre os Wapishana**. Tese de doutorado. São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Letras, USP, 1997.

FARENZENA, Nalú; ARAÚJO, Emílio. Espaços de democratização na gestão financeira da educação. In: LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedrosa (Org.). **Gestão Escolar Democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FIELDEN, John; LAROCQUE, Norman. The Evolving Regulatory Context for Private Education in Emerging Economies. **Discussion paper**. Washington, DC: IFC, 2008.

Disponível em:

<https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/7db3ed804970bff99a01da336b93d75f/Discussion%2B Paper%2BFinal.%20pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: 10 ago. 2018.

FIGUEIREDO, V.C.; SOUZA, A.A.A.; SILVA, I.C.M.; ROSA, M.E.A.R; SETTE, R.S. Dificuldades de Gestão das Organizações Não Governamentais: Uma Nova Configuração do Modelo de Trabalho. **Anais... EnGPR ANPAD – IV ENCONTRO DE GESTÃO DE PESSOAS E RELAÇÕES DE TRABALHO, BRASÍLIA / DF, 2013.**

FISKE, Edward B.. 1996. **Decentralization of education: politics and consensus**. Directions in development. Washington, D.C. : The World Bank, 1996. Disponível em:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/119971468770433191/Decentralization-of-education-politics-and-consensus>. Acesso em 10. dez. 2018.

FONSECA, M. O Projeto Político-Pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 302-318, dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v23n61/a04v2361.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

FRANÇA, S. F. Uma visão geral sobre a educação brasileira. **Integração**, v. 1, p. 75-88, 2008. Disponível em: www.upis.br/posgraduacao/revista_integracao/educacao_brasileira.pdf. Acesso em: 10 jan. 2017.

FREITAS, Aimberê. **Políticas públicas e administrativas de territórios federais brasileiros**. 2a ed. Boa Vista: Corprint Gráfica e Editora, 1997.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Brasil e a política econômico-social: entre o medo e a esperança. **Trabalho Necessário**, Niterói, ano 3, n. 3, p.1-11, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 6.^a ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educar o trabalhador cidadão produtivo ou o ser humano emancipado. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 45-60, mar. 2003.

FUNDAÇÃO LEMMAN. QEdU, 2017. **Mapa da Distorção Idade-Série, Brasil, 2016, escolas públicas, urbanas e rurais**. Disponível em: https://www.qedu.org.br/brasil/distorcao-idade-serie?dependence=0&localization=0&stageId=initial_years&year=2017. Acesso em 10. dez. 2018.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Manual de Orientações para Prevenção de Falhas – Unidades Executoras Próprias (UEX)**. Brasília, 2018. Disponível em : http://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/191-consultas?download=12932:vol_i_uex_manual_de_orientacao_para_prevencao_de_falhas_pdde_13122018 . Acesso 02 jan 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Manual de Orientações para Prevenção de Falhas – Entidades Executoras (EEx)**.2018. Brasília, DF: FNDE, 2018. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/191-consultas?download=12931:vol_ii_eex_manual_de_orientacao_para_prevencao_de_falhas_pdde_13122018 Acesso 02 jan 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Material de estudo**. 2018. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/pdde/area-para-gestores/consultas>. Acesso em: 01/ out. 2018.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Atividades1997**. Brasília, DF: FNDE, 1997. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 02 jan. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de atividades1998**. Brasília, DF: FNDE, 1998. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 02 jan. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de atividades 1999**. Brasília, DF: FNDE, 1999. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 02 jan. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão 2000**. Brasília, DF: FNDE, 2000. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 02 jan. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão 2001**. Brasília, DF: FNDE, 2001. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 02 jan. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão 2002**. Brasília, DF: FNDE, 2002. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades> Acesso em: 02 jan. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão 2003**. Brasília, DF: FNDE, 2003. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 02 jan. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão 2004**. Brasília, DF: FNDE, 2005. Disponível em:
<https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 02 jan. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão 2005**. Brasília, DF: FNDE, 2006. Disponível em:
<https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 02 jan. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão 2006**. Brasília, DF: FNDE, 2007. Disponível em:
<https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 02 jan. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão 2009**. Brasília, DF: FNDE, 2010. Disponível em:
<https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 02 jan. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão 2010**. Brasília, DF: FNDE, 2011. Disponível em:
<https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 02 jan. 2019

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão 2011**. Brasília, DF: FNDE, 2012. Disponível em:
<https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 02 jan. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão 2012**. Brasília, DF: FNDE, 2013. Disponível em:
<https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 02 jan. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão 2013**. Brasília, DF: FNDE, 2014. Disponível em:
<https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 02 jan. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão 2014**. Brasília, DF: FNDE, 2015. Disponível em:
<https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 02 jan. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão de 2015**. Brasília, DF: FNDE, 2016. Disponível em:
<https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 02 jan. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão de 2016**. Brasília, DF: FNDE, 2017. Disponível em:
<https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 02 jan. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão de 2017**. Brasília, DF: FNDE, 2018. Disponível em:
<https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 02 jan. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão 2007**. Brasília, DF: FNDE, 2008. Disponível em:
<https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 02 jan. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão 2008**. Brasília, DF: FNDE, 2009. Disponível em:
<https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 02 jan. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Sistema SIGEFWEB (2018). **Consultas do PDDE de 2000 a 2017**. Disponível em:
<https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>. Acesso em: 02 fev. 2018.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Sistema SIGEFWEB (2018)**. PDDE.FNDE,2018. Disponível em
<https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>. Acesso em 15 de jan 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE)..
 Especificação Técnica. **Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE) 2017**. Brasília, fevereiro de 2018. Disponível em
[:http://www.fnde.gov.br/programas/pdde/area-para-gestores/consultas](http://www.fnde.gov.br/programas/pdde/area-para-gestores/consultas)Acesso em: 01/ out. 2018.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GADOTTI, Moacir. Pátria Educadora. Rede de Educação Cidadã. **Recid**, 2015.
<http://recid.redelivre.org.br/files/2015/11/P%C3%A1tria-Educadora-Gadotti2.pdf> Acesso em : 16 ago. 2018.

GAMBOA, S. A. Epistemologia da Pesquisa em Educação: estruturas lógicas e tendências metodológicas. **Tese** (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1987.

GARCIA, T. ; ADRIÃO, T. M. F. . O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA: DOIS CASOS EM ESTUDO. In: HISTEDBR:VII Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas-, 2006, Campinas. BRASIL, 1997b, p. **11****Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas: História, Sociedade e Educação no Brasil?** - HISTEDBR: Anais do VII Seminário Nacional do HISTEDB. Campinas: Graf.:FE HISTEDBR, 2006. p. 1-25.
 Disponível em:
http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario7/TRABALHOS/T/Teis e%20de%20oliveira%20guaranha%20garcia.pdf. Acesso em: 10 ago. 2018.

GENTIL, Denise; HERMANN, Jennifer. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. **Econ. soc.**, Campinas, v. 26, n. 3, p. 793-816, dez. 2017.

GENTILI, Pablo. A Privatização da Política Educacional: dez questões.**Boletim de Políticas Públicas**, LPP-EUERJ, Rio de Janeiro, dezembro de 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ed. São Paulo. Atlas. 2006.

GOMES, C. A. T.; DUARTE, M. R. T. **School Infrastructure and Socioeconomic Status in Brazil**. *Sociology and Anthropology*, v. 5, n. 7, p. 522-532, 2017. Disponível em: <http://www.hrpub.org> DOI: 10.13189/sa.2017.050704 Acesso em 16 ago. 2019.

GONÇALVES, Francisco Williams de Assis Soares; LUZ, Liliene Xavier; CRUZ, Rosana Evangelista da. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como política educacional do Estado contemporâneo. **Série-Estudos (UCDB)**, Campo Grande - MS, v. 1, p. 127-141, 2004.

GRACIE, Marcela. A força do trabalho conjunto. **Jornal do MEC**, Brasília DF: Órgão Oficial do Ministério da Educação, ano XV, n.23, p.8, nov/dez. 2002.

GUEDES, Andrea; LOBO, Thereza; WALKER, Robert; AMARAL, Ana Lúcia. "Gestion Descentralizada de La Educacion en el Estado de Minas Gerais, Brasil. Grupo de Desarrollo Humano. Grupo de Desarrollo Humano America Latina y la Region del Caribe. **Informe No. 11**. Washington, DC; WORLD BANK, 1997. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/998991468769318098/Gestion-descentralizada-de-la-educacion-en-el-estado-de-Minas-Gerais-Brasil>. Acesso em: 10 ago. 2018

GUEDES, Andrea; LOBO, Thereza; WALKER, Robert; AMARAL, Ana Lúcia. **Brazil- Decentralized Management of Education in Minas Gerais**. Education Sector, July. Washington, D.C.: World Bank, 1995.

HALLINGER, P.; MURPHY, J.; HAUSMAN, C. **Restructuring schools: principals' perceptions of fundamental educational reform**. *Educational Administration Quarterly*. v. 28, n. 3, p. 330-349, 1992.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 4. ed. São Paulo: Loyola, 1989.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. 4 ed São Paulo, Loyola, 1989.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HASENBALG, C. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2005.

HASENBALG, C. O contexto das desigualdades raciais. In: SOUZA, J. (Org.). **Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil – Estados Unidos**. Brasília: Paralelo 15, 1997. p. 63-68.

HOOD, C. **New Public Management**. In N.J. Smelser, P.B. Baltes (eds), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral sciences*, Amsterdam, Elsevier, 2001.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de Roraima (2010)**. Rio de Janeiro, 2011.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de Roraima (2000)**. Rio de Janeiro, 2001.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Conheça cidades e estados do Brasil**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/?1=e> acessado no dia 08/03/2019.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contas Regionais 2016**. Rio de Janeiro, IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101619> Acesso em: nov. 2019.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estatísticas sociais. **PNAD Contínua 2016**. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua-2016.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mapa físico do Estado de Roraima (2015)**. Rio de Janeiro, 2015.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios contínua**: notas técnicas: versão 1.5. 3. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101621>. Acesso em: nov. 2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios do IBGE (2018)**, Rio de Janeiro, 2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD-Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2017**. Rio de Janeiro, 2017.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de indicadores sociais : uma análise das condições de vida da população brasileira : 2015 / **IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro, 2015. - (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas de população enviadas ao TCU**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 10 de mai. de 2019.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE divulga as Estimativas de População dos municípios para 2018**, Rio de Janeiro, IBGE, 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22374-ibge-divulga-as-estimativas-de-populacao-dos-municipios-para-2018>. Acesso em: 10 de mai. de 2019.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa nacional de saúde 2013: ciclos de vida: Brasil e grandes regiões. Rio de Janeiro: **IBGE**, 2015b. 85 p. Acompanha 1 CD-ROM. Disponível em:
http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/pns/2013_vol3/default.shtm. Acesso em: nov. 2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua - Educação 2017**. 18 de maio de 2018. Disponível em:
https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576_informativo.pdf. Acesso em 10. mai. 2019.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeções da população : Brasil e unidades da federação** : revisão 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em:
<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101597.pdf> Acesso em: 10 de mai. de 2019.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais : uma análise das condições de vida da população brasileira : 2017** IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, IBGE, 2017 - (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 37). Disponível em:
<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais : uma análise das condições de vida da população brasileira : 2018**. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro, 2018 - (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 39). Disponível em:
<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2019.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018**. Rio de Janeiro, IBGE, 2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Taxa média de mortalidade infantil 2017**. Rio de Janeiro, IBGE, 2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tipologia intraurbana : espaços de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil**. Rio de Janeiro, 18 de dezembro. 2017. Disponível:
[em:https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101470.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101470.pdf). Acesso em : 10 ago. 2018.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA Legislação e Documentos. **Resumo técnico**. Resultados do índice de desenvolvimento da educação básica, 2017. Disponível em :
http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2017/ResumoTecnico_Ideb_2005-2017.pdf Acesso em 10. dez. 2018.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar 2010** – Notas Estatísticas. MEC/INEP. Brasília – DF, 2010.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA. Legislação e Documentos. **Censo Escolar 2017** – Notas Estatísticas. INEP. Brasília – DF, Jan/2018.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar 2011** – Notas Estatísticas. INEP. Brasília – DF, 2011.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar 2012** – Notas Estatísticas. INEP. Brasília – DF, 2012.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA. Legislação e Documentos. Avaliação nacional da alfabetização (ANA): **Edição 2016**. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2017.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA Legislação e Documentos. **Nota técnica com a descrição do processo de criação da baselongitudinal (tratamentos e processo de imputação) e das definições e cálculo dos indicadores de fluxo escola**. 27 de junho de 2017. NOTA TÉCNICA Nº 8/2017/CGCQTI/DEED. Disponível em:
http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2007_2016/nota_tecnica_taxas_transicao_2007_2016.pdf

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA Legislação e Documentos. **Censo escolar 2015**. Brasília, DF. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>. Acesso em: 02 dez. 2018.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA Legislação e Documentos. **Censo escolar 2017**. Brasília, DF. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>. Acesso em: 19 dez. 2018.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA. Legislação e Documentos. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2018**. Brasília: Inep, 2019, Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Data da Consulta: 18.03.2019.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA Legislação e Documentos. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2017**. Brasília: Inep, 2018, Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Data da Consulta: 18.03.2019.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA Legislação e Documentos. **Censo da Educação Básica: Sinopse**

Estatística da Educação Básica – 2017. Disponível em:<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>. Acesso em janeiro de 2019.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIR. **SAEB (2015).** Disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb>. Acesso em 15 de set 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Mapa Físico de Roraima.** Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Uso da terra no Estado de Roraima.** Relatório Técnico. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/documentos/recursosnaturais/usodaterra/usoterra_RR.pdf. Acesso em 16 out 2018.

JORNAL DO BRASIL. **05 de março de 1996.** Disponível em: http://memoria.bn.br/pdf/030015/per030015_1996_00332.pdf. Acesso em 20 de janeiro de 2018.

JORNAL DO BRASIL. **18 de março de 1995.** Disponível em: http://memoria.bn.br/pdf/030015/per030015_1995_00344.pdf. Acesso em 20 de janeiro de 2018.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. **FHC ataca dono de escola, professor e reitor.** Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/18/brasil/12.html>. Acesso em 20 de janeiro de 2018.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. **Sindicalistas e estudantes protestam contra presidente.** Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/18/brasil/47.html>. Acesso em 20 de janeiro de 2018.

KALAM, Roberto Jorge Abou. **O programa dinheiro direto na escola no contexto do financiamento público da educação:** implementação de políticas e implicações na gestão escolar. Dissertação (Mestrado em Educação) –Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais, 2011.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LAROCQUE, Norman; FIELDEN, John. **O contexto regulatório em evolução para o ensino privado em economias emergentes.** O Banco Mundial, 2008. Disponível em: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/7db3ed804970bff99a01da336b93d75f/Discussion%2B Paper%2BFinal.%20pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: 10 ago. 2018.

LIMA, M. B. Organizações não governamentais (ONGs): um estudo sobre a transparência na elaboração da prestação de contas e dos relatórios financeiros emitidos nas organizações não

governamentais do DF. **Monografia** (bacharelado). Departamento de Administração - Ead, Universidade de Brasília, Brasília, 2011a.

LIMA, Maria Goretti Leite. As transformações da paisagem do sítio histórico urbano de Boa Vista: Um olhar a partir da fotografia. **Tese de doutorado**. Universidade de São Paulo –USP, São Paulo, 2011b.

MACHADO, Maria Goreti Farias. **A promoção da accountability na fiscalização de municípios do Rio Grande do Sul: a atuação do TCE na implementação do FUNDEB de 2007 a 2009**. 2012. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul, 2012.

MAFASSIOLI, A. S. 20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública. **FINEDUCA: Revista De Financiamento Da Educação**, v. V. 5, p. 1-18, 2015. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/rbpaec/article/viewFile/19795/11533>. Acesso em 10 fev., 2017.

MAGALHÃES, Dorval. Roraima, **Informações Históricas**. Rio de Janeiro, 1986.

MAGALHAES, Glaucia Pereira de Lima Pontes. **A descentralização de recursos federais no Programa Mais Educação**. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

MAGALHÃES, M. das G. S. D. **Amazônia: o extrativismo vegetal no sul de Roraima**. Boa Vista: EdUFRR: 2008.

MALEN, Barry, Rodney T; OGAWA, KRANZ, Jennifer. “**What Do We Know about Site-Based Management: A Case Study of the Literature—A Call for Research.**” In Choice and Control in American Education: The Practice of Choice, Decentralization and School Restructuring, Volume 2, ed. William H. Clune and John F. White, 289–342. London: Falmer Press, 1990.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**. SP: Cengage Learnig, 2009

MARANHÃO. Casa Civil do Governo do Maranhão (2017). 4/01/2017. **Com capacitação de gestores escolares governo está reduzindo a inadimplência com o caixa escolar**. Disponível em: <http://www.educacao.ma.gov.br/com-capacitacao-de-gestores-escolares-governo-esta-reduzindo-a-inadimplencia-com-o-caixa-escolar/> acesso em 14 Ago. 2018.

MÁRIO, P., ALVES, A., CARMO, J., Silva, A., JUPETIPE, F. **A Utilização de Instrumentos de Contabilidade Gerencial em Entidades do Terceiro Setor**. Sociedade, Contabilidade e Gestão, Vol. 8, n. 1, 2013.

MARX, Karl. **O Capital. Crítica da economia política**. Volume I. São Paulo, SP: Nova Cultural, 1996.

MATTOS, C. M. **Uma geopolítica pan-amazônica**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1980.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. Trad. Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo, Ed UNICAMP/BOITEMPO, 2002.

MINAYO, M. C. S et al. (orgs.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz, 2005.

MIRANDA, Alcir Gursen de. **Perfil territorial do Estado de Roraima**. Boa Vista: GTE/RR, 2003.

MONTAÑO, C. Política social e participação societária. **Revista Sociedade em Debate**, volume 14, número 1, 2008. Disponível em: <http://rle.ucpel.edu.br/index.php/rsd/article/view/383>. Acesso em 14 mai. 2018.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão financeira descentralizada: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola. **Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, 2012.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão financeira na escola pública: o caso do PDDE. **Revista em Aberto**, Brasília, v.18, n 74, p. 149 – 150, dez. 2001. <http://www.emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/2161/2130>.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. **Progestão: como gerenciar os recursos financeiros?** módulo VI, Brasília: Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2009.

MUNICÍPIO DE BOA VISTA. Prefeita apresenta resultado do mapeamento de venezuelanos que vivem em Boa Vista.18/06/2018. Boa Vista, 2018. Disponível em: <https://www.boavista.rr.gov.br/noticias/2018/06/prefeita-apresenta-resultado-do-mapeamento-de-venezuelanos-que-vivem-em-boa-vista> Acesso em 18/05/2019.

NETO, Joaquim José Soares. JESUS, Girlene Ribeiro de. KARINO, Camila Akemi. ANDRADE, Dalton Francisco de. **Uma escala para medir a infraestrutura escolar**. 2013. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1786/1786.pdf>. Acesso em 10. dez. 2018.

OBSERVATÓRIO DE EDUCAÇÃO. **Panorama no Território**. Roraima, 2017. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.org.br/panorama-dos-territorios/roraima> Acessado em 20/02/2018.

OIM. **Brasil nº2**. O Monitoramento do Fluxo Migratório Venezuelano. Disponível em: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/DTM/OIM_Brasil_DTM_N2-PT_VF.PDF. Acesso em: 25/05/2019.

OLIVEIRA, A. S. ; CALLADO, A. A. C. . Controles Gerenciais em Organizações Não Governamentais: Um Estudo de Caso no CAEHH. In: **XVI USP International Conference in Accounting**, 2016, São Paulo. USP, 2016. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/artigos162016/170.pdf> . Acesso em 08/02/2019.

OLIVEIRA, Cleiton de. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVERIA, Cleiton et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, David Antonio Lustosa de. Análise da consonância dos programas nacionais de educação com os déficits de infraestrutura das escolas públicas do Brasil: possibilidades e desafios à descentralização. 2017. 138 f., il. **Dissertação** (Mestrado Profissional em Gestão Pública) —Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

OLIVEIRA, Maria Marly de. Como fazer pesquisa qualitativa. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2008.

OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, Sebastião Monteiro. Origem e organização do sistema de ensino e as políticas de formação docente no Estado de Roraima. 2016. 247 f. **Tese** (Programa de Pós-Graduação em Educação) - Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2016.

PAPAVERO, Nelson; CHIQUIERI, Abner; TEIXEIRA, Dante Martins. **A viagem de Francisco Xavier Ribeiro de Sampaio na Capitania de São José do Rio Negro (1774-1775) (MS do Arquivo Ultramarino de Lisboa)**. São Paulo: NEHiLP/FFLCH-USP, 2015. Disponível em: http://www.usp.br/nehilp/arquivosdonehilp/NEHiLP_11.pdf. Acesso em 16 ago. 2019.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. Grupo de Planejamento Setorial. Manual de Instrução do PDDE. Curitiba, 2002.

PAZ, Adalberto Domingos. **Entrevista**. Brasília, 7/11/2017. Mimeo.

PAZ, Adalberto Domingos. **Os impactos da inadimplência de prestação de contas e falta de UEx na eficácia do Programa Dinheiro Direto na Escola (2015)**. FNDE. Brasília, 2016. Mimeo.

PAZ, Adalberto Domingos. **Seminário UNDIME-SP**. FNDE – Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. 31 de janeiro de 2017. Disponível em: http://www.undime-sp.org.br/wp-content/uploads/2017/02/seminario_3101_pdde01.pdf

PERES, U. D. ; MATTOS, B. B. **Relatório Final -Eficiência do Gasto em Educação no Brasil: Programa Dinheiro Direto na Escola. 2015**. Relatório de pesquisa, 2015.

PERONI, Vera Maria Vidal. . Redefinições no papel do Estado: parcerias público-privadas e a democratização da educação. **ARCHIVOS ANALÍTICOS DE POLÍTICAS EDUCATIVAS / EDUCATION POLICY ANALYSIS ARCHIVES**, v. 21, p. 1-20, 2013.

PERONI, Vera Maria Vidal. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições, Campinas**, v. 23, n. 2, p. 68, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73072012000200003>. Acesso em 20 ago 2018.

PERONI, Vera Maria Vidal. As redefinições da relação público/privado e implicações para a democratização da educação. **Revista Inter Ação**, [S.l.], v. 35, n. 1, p. 1-18, fev. 2011.

PERONI, Vera Maria Vidal. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V., BAZZO, V. L. , PEGORARO, L. (org.) **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, VERA MARIA VIDAL. Relação público-privado na educação básica: a democratização da educação? **Movimento -Revista de educação**, v. 5, p. 1-27, 2016.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. O público e o privado na educação: Projetos em disputa. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 337-352, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/584> Acesso em: 10 ago. 2018.

PERONI, VERA MARIA VIDAL; CAETANO, R. . O público e o privado na educação Projetos em disputa?. **Revista Retratos da Escola**, v. 9, p. 337-352, 2015.

PIMENTA, Danielle Christine Leite. **Efeitos do programa dinheiro direto nas escolas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação na rede estadual de ensino em Bocaiúva/MG**. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) -Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Diamantina, 2015.

PINHEIRO, Iara Ferreira. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)** – implicações na gestão e na qualidade do desempenho da educação básica: estudo de caso – modalidade tempo integral. 2012. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, Sept. 2002. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000008&lng=en&nrm=iso. Acesso em 14 Agos 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: 30 ANOS DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL. **Educ.**

Soc., Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, dez. 2018. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400846&lng=pt&nrm=iso. acessos em 11 fev. 2020. Epub 14-Nov-2018. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302018203235> Acesso em 16 ago. 2019.

PNUD. **Desenvolvimento humano nas macrorregiões brasileiras**. IPEA, FJP, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/IDH/undp-br-macrorregioesbrasileiras-2016.pdf> Acessado em 20/02/2018. Acessado em: 15 jan. 2019

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br>. Acessado em: 15 jan. 2019.

PRETI, Oreste. **Módulo Introdutório**. Brasília: MEC, FNDE, SEED, 2006.

QEDU. **Prova Brasil**. Microdados da Prova Brasil/INEP 2017. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/estado/123-roraima/pessoas/diretor> Acesso em: 01/ out. 2018.

QUEIROZ, D. M. “Raça” e educação na Bahia nos anos 90. **Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador, nº 12, p. 199-221, jul./dez. 1999.

QUEIROZ, D. M. Desigualdades raciais no ensino superior no Brasil: um estudo comparativo. In: QUEIROZ, D. M. (Coord.). **O negro na universidade**. Salvador: Novos Toques, 2002.

RAMOS, Cirene. Os desafios da gestão financeira e prestação de contas escolar: o caso da Regional SERRANAII/SEDUC-RJ. 2014. **Dissertação** (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública). Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais, 2014.

REITER, B.; DIAS, R. C. Reforma educativa, exclusão e racismo na Bahia. **Revista Gestão em Ação**, Salvador, v.8, n.1, p. 97-116, jan./abr. 2005.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: a evolução de longo prazo (1970-2011)**. Rio de Janeiro: XXV Fórum Nacional/Instituto Nacional de Altos Estudos, 2013.

RONDINELLI, D. ; CHEEMA, G. S. **Decentralization and development: policy implementation in developing countries**. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1983.

RORAIMA. Lei Complementar Nº. 041, de 16 de julho de 2001. **Dispõe sobre o Sistema Estadual de Educação do Estado de Roraima e dá outras providências**. Boa Vista, 2001.

SAMPAIO, F.X. R de. **Diário da viagem que em visita, e correição das povoações da capitania de S. Jose do Rio Negro fez o ouvidor e intendente geral da mesma Francisco Xavier Ribeiro de Sampaio no anno de 1774 e 1775; [...]**. Lisboa. Typografia da Academia, 1825.

SANTOS, A. **História da livre iniciativa no desenvolvimento sócio-econômico do estado de Roraima**. Boa Vista: Fecomércio, 2004.

SANTOS, Inalda Maria dos. Política de financiamento da educação e participação da comunidade na gestão da escola. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 22, n. 2, jul/dez. 2006. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/18887/11001>. Acesso em: 31 jul. 2019.

SANTOS, T.F.A. Monteiro dos. A ineficiência/eficiente das políticas educacionais como estratégias de regulação social. In PINTO, Fátima Cunha, FELDMANN, Marina G e SILVA, Rinalva Cassiano (orgs.) **Administração Escolar e Política da Educação**. Piracicaba - SP: Editora UNIMEP, 1997 p. 102-123.

SAVIANI, Dermeval. **PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas. Editores Associados. 2009.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-412. mai./ago., 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf>. Acesso em 10 fev., 2017.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação e Sociedade*, Campinas, ano 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999

SEPLAN- Secretaria de Planejamento do estado de Roraima. **Distribuição de Terras em Roraima – 2019**. Centro de Geotecnologia, Cartografia e Planejamento Territorial - CGPTERR/SEPLAN. 2019.

SEPLAN- Secretaria de Planejamento do estado de Roraima. **Indicadores**. 2019. disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/14Q7vO72QPvuCtuNj5kr-2AY17H_d0U-a Acesso em: 10 de mai. de 2019.

SEPLAN- Secretaria de Planejamento do estado de Roraima. **Perfil do Estado de Roraima**, Boa Vista, 1997.

SEPLAN- Secretaria de Planejamento do estado de Roraima. **Perfil do Estado de Roraima**, Boa Vista, 2003.

SEPLAN-RR. Secretaria de Planejamento do Estado de Roraima. **Perfil do Estado de Roraima**. Boa Vista: SEPLAN, 1997.

SHIROMA, Eneida Otto; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; CAMPOS, Roselane Fatima. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do movimento Todos pela Educação. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, Aldenilse Araujo da. Política de Descentralização e Apoio à Gestão das Escolas no Amazonas. 2015. **Dissertação** (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais, 2015.

SILVA, Camila Croso; AZZI, Diego; BOCK, Renato (Org.). **Banco Mundial em Foco: um ensaio sobre sua atuação na educação brasileira e na da América Latina**. São Paulo, Ação Educativa, 2005.

SILVA, Luizete Cordovil Ferreira da. Estado e Políticas de Gestão Financeira Para a Escola Pública: A Autonomia da Escola no PDDE. 2005. 240p. **Dissertação** (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Pará, 2005.

SILVA, M. C. **O país do Amazonas**. Manaus: Valer, 2004.

SILVA, N. V.; HASENBALG, C. Educação e diferenças raciais na mobilidade ocupacional no Brasil. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 22., 27 a 31 de outubro de 1998, Caxambu, MG. **Anais...** Caxambu, MG, 1998.

SILVA, N. V.; HASENBALG, C. Tendências da desigualdade educacional no Brasil. **RevistaDados**, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 3, 2000.

SINGER, André. Entrevista: ANDRÉ SINGER. Governo Dilma tende à continuidade e ao equilíbrio, sem ruptura. **Revista Adusp**, 2011. Disponível em: <https://www.adusp.org.br/files/revistas/49/r49a01.pdf>

SOARES NETO, J. J.; JESUS, G. R. de; KARINO, C. A.; ANDRADE, D. F.. **Uma escala para medir infraestrutura escolar**. Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr. 2013.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G., XAVIER, F. P. **Effects of Brazilian schools on student learning**. Assessment in Education: Principles, Policy e Practice, 2015.

SOARES, Sergei; SOUZA, Laécia R. De; SILVA, Wesley J.; SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Perfil da Pobreza: Norte e Nordeste Rurais**. Publications Portuguese 15, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2016.

SOUZA, Â. R. ; FARIA, L. C. M. de. Políticas de financiamento da educação municipal no Brasil (1996-2002): das disposições legais equalizadoras às práticas político-institucionais excludentes. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 42, p. 564-582, jan./mar. 2004.

SUDAM. **Agendas para o Desenvolvimento das Macrorregiões Norte, Nordeste e Centro – Oeste**. Brasília, dezembro de 2018. Disponível em: http://www.sudam.gov.br/conteudo/menus/retratil/prda/arquivos/2019/Final_Doc_Tematico_Dia_21_12_2018.pdf Acesso em 16 ago. 2019.

SUDAM. EDITAL DE CONSULTA PÚBLICA DPLAN/SUDAM Nº01/2019.

Apresentação. Belém, 2019. Disponível em:

http://www.sudam.gov.br/conteudo/menus/retratil/prda/arquivos/2019/PRDA_ANEXO_I.pdf
Acesso em 16 ago. 2019.

SUDAM. **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) – 2016-2019.** Belém, 2016. Disponível em: <http://www.sudam.gov.br/conteudo/menus/retratil/prda/arquivos/prda-2016-2019-versao-final-22-03-2018.pdf>

TAYLOR, John B. **Princípios de Microeconomia.** SP: Ática, 2007.

TEIXEIRA, Anísio. **Pequena introdução à filosofia da educação:** a escola progressiva ou a transformação da escola. 6ªed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1971.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma:** dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. Econ. soc., Campinas, v. 21, n. spe, p. 909-941, Dec. 2012. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000400009&lng=en&nrm=iso. access on 29 July 2019.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2018.** São Paulo: Moderna, 2018. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/_uploads/20180824-Anuario_Educacao_2018_atualizado_WEB.pdf?utm_source=conteudo Site. Acesso em 10. dez. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Auditoria coordenada para avaliação da infraestrutura de escolas públicas de ensino fundamental.** Acórdão nº 1.007/2016-TCU. 2016. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15AA4F9D1015AA5058A004726> Acesso em 10. dez. 2018.

UNICAMP. **Avaliação dos Programas da Rede de Proteção Social do Ministério da Educação.** Convênio Ministério da Educação, Campinas, 1999. <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001807.pdf> Acesso em 16 ago. 2019.

UNITED NATIONS. **The Sustainable development goals report 2017.** New York: United Nations, 2017. 60 p. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017.pdf> f. Acesso em: nov. 2018.

VALENTE, Lúcia de Fátima. **Permanências e Mudanças na Organização do Trabalho Escolar nas Geraes:** uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do PDE – Escola. 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

VEGAS, Emiliana; Petrow, Jenny. **Raising Student Learning in Latin America. The challenge for the 21st century.** The World Bank, Washington DC, 2008.

VIEIRA, Jaci Guilherme. **Missionários, fazendeiros e índios em Roraima: a disputa pela terra – 1777 a 1980.** Tese (Doutorado em História). Centro de Filosofia e Ciências Humanas/UFPE, Recife, 2003.

WACHOWICZ, Lílian Anna. **O método dialético na didática.** Coleção magistério: formação e trabalho pedagógico. Papyrus, 2. ed., Campinas, 1991.

WILLIAMSON, John. What the Washington Consensus Means by Policy Reform. **Latin America Adjustment: How Much Has Happened.** Washington, DC: The Institute for International Economics, 1990. p. 5-20.

WORLD BANK. **Brazil - Fundescola IIIa (third School Improvement Project).** COMPLETE REPORT . Washington, DC: World Bank Group, 2010. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/895961474503784932/Brazil-Fundescola-Iiia-third-School-Improvement-Project>. Acesso em: 14 ago. 2018.

WORLD BANK. **Brazil - Pernambuco Integrated Development: Education Quality Improvement Project (English).** Washington, DC, World Bank, 2004. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/566411468742504836/Brazil-Pernambuco-Integrated-Development-Education-Quality-Improvement-Project>. Acesso em: 14 ago. 2018.

WORLD BANK. **Project appraisal document on a proposed loan in the amount of us\$202.03 million equivalent to the federative republic of Brazil for the second school improvement project – FUNDESCOLA.** 8 JUNE, 1999. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/516821468769865297/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2018.

WORLD BANK. **Project Appraisal Report on a proposed loan in the amount of US\$ 62.5 million to the Federal Republic of Brasil for the School Improvement Project: FUNDESCOLA I.** Washington, DC, 1998.

WORLD BANK. **SABER school autonomy and accountability country report: Lao PDR 2016 (English).** Systems Approach for Better Education Results (SABER) School Autonomy and Accountability Lao PDR Country Report. Washington, D.C.: World Bank Group, 2017. <http://documents.worldbank.org/curated/en/775471496225301798/SABER-school-autonomy-and-accountability-country-report-Lao-PDR-2016> Acesso em 16 ago. 2019.

WORLD BANK. **World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People.** Washington, DC: World Bank; New York: Oxford University Press, 2003. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/527371468166770790/World-Development-Report-2004-Making-services-work-for-poor-people-Overview>. Acesso em: 14 ago. 2018.

XIMENES, Jedson Machado. **Pronera em Roraima: para além da regulação social.** 2016. 161 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Educação) - Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2016.

YANAGUITA, A. I. . As políticas educacionais no Brasil nos anos 1990. In: XXV Simpósio Brasileiro e II Congresso Ibero-Americano de Política de Administração da Educação, 2011, São Paulo. **Cadernos ANPAE**. Niterói - RJ: ANPAE, 2011. v. 10. p. 1-13.

YANAGUITA, Adriana Inácio. Financiamento da Educação no Brasil (1990-2010): impactos no padrão de gestão do ensino fundamental. 2013. **Tese** (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2013.