

Análise da gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) nos municípios

Analysis of the resource management of the Money Direct at School Program (PDDE) in municipalities

Alcyone Vasconcelos*
Luciana Nazare de Souza Franck**

Resumo

O presente artigo buscou construir um perfil para os municípios em relação ao desempenho na gestão dos recursos do PDDE, bem como analisar a relação entre o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE) e as seguintes variáveis: população residente estimada, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, através de uma abordagem quantitativa, utilizando os métodos da estatística descritiva, Correlação de Pearson e Regressão Múltipla. Como resultado, constatou-se a necessidade de maior e melhor monitoramento local e regional, sobretudo para a Região Norte, para que medidas estratégicas sejam implementadas, a fim de mitigar problemas na gestão de recursos de políticas públicas mais inclusivas em contextos de desigualdade social, principalmente na área educacional. Além disso, recomenda-se a formulação de políticas orientadoras em apoio aos pequenos municípios, aqueles com até 20.000 habitantes, principalmente para aqueles que estão em regiões de maior vulnerabilidade socioeconômica, visando melhorar o desempenho da gestão dos recursos públicos repassados no âmbito educacional.

Palavras-chave: Políticas públicas. Gestão de recursos. Descentralização.

Abstract

This article sought to build a profile for municipalities in relation to performance in the management of PDDE resources, as well as to analyze the relationship between the PDDE Decentralized Management Performance Index (IdeGES-PDDE) and the following variables: estimated resident population, Basic Education Development Index and Firjan Municipal Development Index, through a quantitative approach, using the methods of descriptive statistics, Pearson Correlation and Multiple Regression. As a result, there was a need for greater and better local and regional monitoring, especially for the Northern Region, so that strategic measures are implemented in order to mitigate problems in the management of more inclusive public policy resources in contexts of social inequality, mainly in the educational area. In addition, the formulation of guiding policies in support of small municipalities, those with up to 20,000 inhabitants, is recommended, especially for those in regions of greater socioeconomic vulnerability, with a view to improving the performance of the management of public resources transferred in the educational sphere.

Keywords: Public policies. Resource management. Decentralization.

* Doutora em Administração da Educação pela Illinois State University; Docente na Universidade de Brasília (UNB), Brasil – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade; E-mail: alcyone.v@gmail.com

** Especialista em Psicopedagogia e Orientação Educacional (UFRRJ), Especialista em Gestão de Pessoas (UCB/Unesco) e Especialista em Alfabetização e Linguagem (UFJF), Mestranda em Políticas Públicas e Gestão da Educação pela Faculdade de Educação da UNB, Brasil; E-mail: luarfranck@yahoo.com.br

Introdução

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada num cenário em que a discussão acerca da descentralização e maior participação no regime democrático estava em pauta. Segundo Ortega (2008), as reivindicações dos movimentos sociais na redemocratização manifestaram os incentivos para participação, descentralização e desenvolvimento local. Esse pensamento se concretizou na Constituição Federal de 1988, e as ações descentralizadas atendiam, ao mesmo tempo, as agências multilaterais e aos órgãos públicos, bem como aos movimentos sociais.

Nesse contexto, surge o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), um marco para a gestão democrática na escola, regulamentado pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. O referido programa, também denominado PDDE Básico, tem como finalidade:

[...] prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com conseqüente elevação do desempenho escolar. Também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar. (PORTAL FNDE, 2021c, s/p)

Para monitorar a gestão do orçamento¹ do PDDE, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) criou um painel denominado Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE) (BRASIL, 2020b), que é um instrumento disponibilizado, com acesso público, para mensurar o desempenho da gestão descentralizada do programa em todo o território nacional. Seu objetivo é viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação, orientar a ação governamental para melhoria do desempenho, favorecer o exercício do controle social e reconhecer iniciativas exitosas de gestão.

O IdeGES-PDDE agrega três índices relativos a dimensões representativas do desempenho do PDDE nos entes federados: adesão, execução e prestação de contas dos recursos. Os índices foram, na Especificação Técnica, definidos como:

- a) Índice de Adesão ao PDDE (IAd): mede a proporção de escolas que aderiram ao PDDE num determinado período. Em relação ao universo de estabelecimentos educacionais que poderiam ser atendidos pelo programa naquele período;
- b) Índice de Execução de Recursos (IEx): mede em que proporção os recursos disponibilizados vêm sendo executados pelas entidades;
- c) Índice de Regularidade com Prestação de Contas (IrPC): calculado pelo total de prestações de contas nas situações de “aprovadas” e “aprovadas com ressalva”;

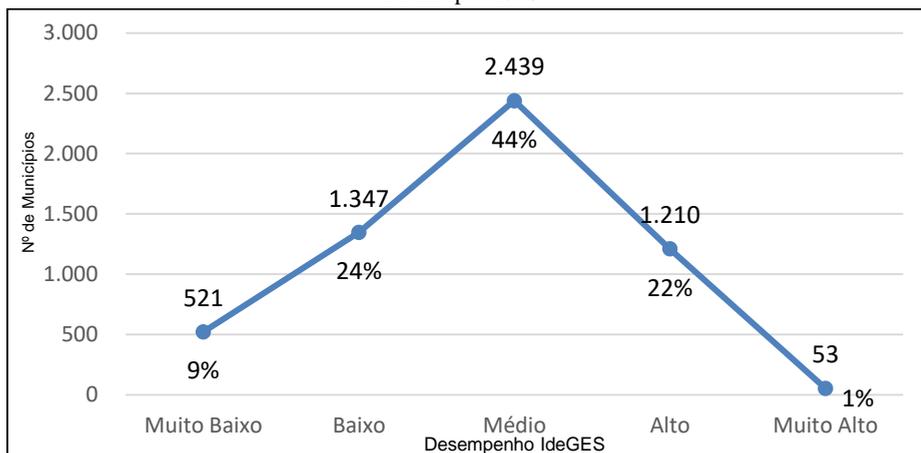
¹ Conforme painel dinâmico, em 2020, o PDDE alcançou um repasse total de R\$ 1.795.252.453,57, distribuídos entre os valores do PDDE Básico, Especial e das Ações Integradas (PDDE Emergencial, Educação Conectada, Novo Ensino Médio, Água e Esgotamento Sanitário e Escola Acessível), abrangendo 118.877 escolas e 33.660.674 alunos. (PORTAL FNDE, 2021b).

em razão ao total de obrigações de prestar contas das UEx. (BRASIL, 2020a, p. 4).

Segundo o Painel IdeGESPDE (BRASIL, 2020b) no ano de 2018, o Brasil possuía 135.467 entidades², incluindo as instituições particulares, as municipais, as estaduais e as federais em seus 5.570 municípios.

O desempenho da gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola na rede municipal de ensino no ano de 2018 foi conforme demonstrado no gráfico 1:

Gráfico 1 – Índice de Desempenho da gestão descentralizada do PDDE na rede Municipal/2018



Fonte: Elaboração pela autora, com base no Painel do IdeGES (BRASIL, 2020b).

Na análise do Gráfico 1, observa-se que nos 5.570 municípios, 521 (9%) tiveram desempenho muito baixo e 1.347 (24%) apresentaram desempenho baixo, totalizando cerca de 1.868, ou seja, aproximadamente 33% dos municípios não tiveram um desempenho considerado satisfatório.

Os municípios que tiveram um desempenho médio foram 2.439, ou seja, cerca de 44% do total; enquanto os que apresentaram alto desempenho foram 1.210 (22%) e aqueles com muito alto desempenho, 53 (1%), ambos totalizando 1.263 municípios (23%).

Diante destes dados, no qual se observa que há municípios que apresentam desempenhos não satisfatórios na gestão de recursos que poderiam ser utilizados para beneficiar as escolas do país, e levando em conta a demanda reivindicada pela sociedade por mais recursos na educação, esta pesquisa levantou a seguinte questão norteadora: por que uma parte dos municípios brasileiros consegue apresentar um desempenho satisfatório na gestão dos recursos e outra não?

Além disso, a pesquisa pretendeu abordar as seguintes hipóteses:

² No caso específico do PDDE são: as Entidades Executoras (EEx) - Prefeituras e Secretarias de Educação do Estado ou do DF; as Unidades Executoras Próprias (UEEx) - Caixas Escolares, Círculos de Pais e Mestres ou similares; as Entidades Mantenedoras (EM) das escolas privadas de educação especial.

- Quanto mais baixo o nível socioeconômico do município, menos satisfatório é o desempenho na gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola;
- Quanto menor o porte populacional do município, menos satisfatório é o desempenho na gestão do PDDE; e
- Quanto menos satisfatório é o desempenho na gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola, menos satisfatório é o desempenho nas metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

O presente artigo foi estruturado em três partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, apresenta-se um referencial teórico sobre as políticas públicas no âmbito da educação à luz da perspectiva da descentralização. A segunda trata da metodologia, com uma abordagem quantitativa. A terceira analisa e discute os dados quantitativos em relação ao desempenho da gestão do programa e às variáveis utilizadas no estudo.

Referencial teórico

A conceituação da descentralização

O termo descentralização não é algo novo na literatura. A discussão sobre o tema vislumbra uma diversidade de entendimentos e de concepções valorativas, tanto na literatura internacional quanto na nacional (GUINMARÃES, 2002).

No cenário do país, destacam-se autores como, por exemplo: Almeida (2005); Rezende (2005); Falleti (2006); Lobo (1990); Arretche (1996, 1998) e Filippim e Abrúcio (2010).

Para Almeida (2005), a expressão descentralização está longe de ter um significado exato. O autor destaca que o termo descentralização tem sido utilizado indistintamente para:

[...] indicar graus e modalidades diversas de redução do escopo do governo federal em decorrência: a) do deslocamento da capacidade de decidir e implementar políticas para instâncias subnacionais; b) da transferência para outras esferas de governo da implementação e administração de políticas definidas no plano federal; ou c) da passagem de atribuições da área governamental para o setor privado. (ALMEIDA, 1995, p. 90).

Uma das principais pesquisadoras da temática, Falleti (2006), apresenta a seguinte definição para a descentralização:

Processo de reforma do Estado, composta por um conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estado. (FALLETI, 2006, p. 60).

A descentralização no contexto das políticas públicas descentralizadas no âmbito da educação

Segundo Lobo, Lustosa e Paz (2018, p. 125):

Desde os anos 1980, as políticas públicas, principalmente na área de saúde e educação, foram descentralizadas como estratégia para aumentar a participação da sociedade civil na formulação e no controle dos recursos repassados. Participação era o remédio para diferentes males que acometiam a administração pública: burocracia, lentidão para prover serviços públicos, distância das demandas locais e corrupção. Também contribuiria com o processo pedagógico de educar o indivíduo para o exercício da cidadania, incentivando-o a integrar ou organizar entidades civis e interferir diretamente na definição das prioridades no uso dos recursos públicos, além de acompanhar a execução.

Reitz, Lago e Teodoro (2007) citam que o sistema educacional brasileiro, desde os anos 1990, ficou marcado pela descentralização. Segundo os autores, o processo de descentralização tem como finalidade a resolução dos problemas com maior rapidez, por se encontrar mais próximo dos cidadãos, com iniciativas que atendam às necessidades dos municípios, especialmente em relação à educação.

Na mesma perspectiva, Goldin e Katz (2003) apontam como vantagem da descentralização a aproximação dos gestores públicos locais das necessidades de seus representados, o que proporciona uma personalização de serviço, bem como uma maior participação dos cidadãos na cobrança dos resultados nas políticas públicas descentralizadas.

Em contrapartida, há autores, como Kugelmas e Sola (1999), que argumentam sobre os efetivos benefícios da descentralização num cenário em que faltam aos estados e municípios condições administrativas, financeiras e institucionais para implementar programas, como também em que há inconsistência dos mecanismos de accountability.

Numa linha mais consensual, Litvack, Ahmad e Bird (1998 apud SOARES; MACHADO, 2018, p. 48) afirmam que “a descentralização não é boa nem ruim para a eficiência, equidade ou estabilidade macroeconômica; que os seus efeitos dependem de desenho institucional específico”. Cabe ressaltar que foi com base nessa perspectiva que este estudo foi abordado.

Metodologia

Trata-se de um estudo de natureza quantitativa, a partir do levantamento de dados secundários disponibilizados por órgãos, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan).

O estudo teve os seguintes objetivos: no primeiro momento, através da análise descritiva, construir um perfil para os municípios que apresentaram diferentes desempenhos no painel no ano de 2018.

O estudo teve os seguintes propósitos: no primeiro momento, através da análise descritiva, construir um perfil para os municípios que apresentaram diferentes desempenhos no painel no ano de 2018; no segundo momento, analisar a relação entre o IdeGES-PDDE (variável dependente) e as seguintes variáveis independentes: população residente estimada e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, utilizando os métodos estatísticos correlação de Pearson e regressão múltipla.

No quadro 1, são apresentadas as variáveis e as respectivas fontes de dados.

Quadro 1 – Variáveis para análise estatística

VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO DA CONSTITUIÇÃO	FONTE	ANO BASE
IdeGES-PDDE	- Índice de regularidade com prestação de contas; - Índice de adesão; - Índice de execução de recursos.	Painel IdeGES-PDDE	2018/2020
DEMOGRÁFICA	- População residente estimada.	Sidra/IBGE	2020
GEOGRÁFICA	- Região geográfica; - Unidade da federação.	Sidra/IBGE	2017
IDEB	- Fluxo escolar; - Médias de desempenho nos exames.	Inep	2020
IFDM	- Emprego e renda; - Educação; - Saúde.	Sistema Firjan	2018

Fonte: Elaborado pela autora (2020), a partir de Brasil (2020), Firjan (2018), IBGE (2017; 2020) e Inep (2020a, 2020b).

Em relação à amostragem deste estudo, o universo da pesquisa foi definido, a princípio, com todos os 5.570 municípios brasileiros que receberam recursos no PDDE Básico na rede municipal de ensino no ano de 2018 como recorte temporal.

Todavia, observou-se que muitos municípios não tiveram os indicadores calculados, em razão da falta de informações ou de dados incorretos ou indisponíveis³. Em virtude disso, o universo da pesquisa ficou definido com 5.002 municípios. Para a descrição do perfil dos municípios, bem como para a verificação da correlação e da regressão múltipla entre as variáveis, foi empregado o *software* Excel 365 da Microsoft Office (2019).

Por oportuno, cabe destacar que foi utilizado um nível de 5% de significância nos resultados obtidos (o mesmo que 95% de confiança). Por fim, vale ressaltar que este estudo envolveu dados secundários; assim, não foi necessária a obtenção de aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa.

³ Na tabela do Ideb para o Ensino Fundamental - Anos iniciais, não constam dados de alguns municípios em virtude de: número de participantes no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) insuficiente para que os resultados sejam divulgados e solicitação de não divulgação, conforme Portaria Inep nº 410 de 03 de novembro de 2011 ou Portaria Inep nº 304 de 24 de junho de 2013. Em relação ao IFDM, a tabela consultada consta municípios com dados não disponíveis "ND".

Resultados e discussão

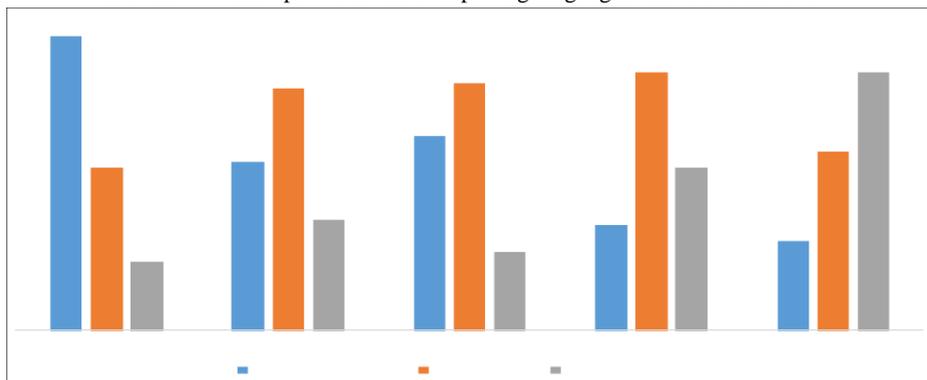
a) Análise Descritiva

Apresenta-se a seguir a descrição e análise referentes às variáveis utilizadas no estudo:

- Desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE: Região geográfica e Unidade da federação

Em relação as regiões geográficas, o Gráfico 2 demonstra o desempenho no IdeGES-PDDE no ano de 2018.

Gráfico 2 – Desempenho do IdeGES por região geográfica no ano de 2018



Fonte: Elaborado pela autora (2020) com base no Painel do FNDE e nos dados do IBGE (2020).

Nota-se, no Gráfico 2, que os maiores índices de desempenho do PDDE nas faixas classificadas como alto e muito alto ficaram com a Região Centro-Oeste (49%), seguida pelas regiões Sul (31%) e Nordeste (21%).

A respeito do médio desempenho, constatou-se: que a Região Sul ficou com o maior percentual, de 49%; seguida pela Região Sudeste, com o percentual de 47%, e pela Região Nordeste, com o percentual de 46%.

Foi observado que, nas faixas de baixo e muito baixo desempenho, destacaram-se a Região Norte, com o percentual de 56%; a Região Sudeste, com 37%; e a Região Nordeste, com 32%.

Em relação à Região Norte, Miranda e Mendes (2004) destacam que essa região é reiteradamente citada em diversos estudos como uma das mais pobres do Brasil. Pode-se inferir que os achados no presente trabalho evidenciam o que a literatura vem apontando nos últimos anos em relação à vulnerabilidade da Região Norte.

Em relação ao PDDE, Arantes (2019), em sua tese, na tentativa de compreender o cenário da Região Norte, buscou analisar o referido programa e suas possíveis contribuições para a redução das desigualdades socioeducacionais na região e, especificamente, em Roraima, no período compreendido entre 1997 e 2017. A sua pesquisa evidenciou que a política de financiamento se depara com desafios significativos para reduzir as desigualdades presentes no sistema educacional brasileiro. Além disso, destacou, ainda, que o programa necessita estar

sistematizado com outras ações para superar os desafios que as possibilidades de gestão dos sistemas de ensino e das unidades escolares do estado apresentam.

Um outro dado observado foi que a Região Nordeste teve um desempenho melhor que o da Região Sudeste, que é considerada uma das mais desenvolvidas do país. Mesmo reconhecendo o baixo desempenho na gestão dos recursos descentralizados do programa nas duas regiões, isso não deixa de ser um aspecto positivo a ser considerado, pelo fato de a Região Nordeste ser uma das mais vulneráveis do Brasil.

Em relação ao observado, pode-se levantar para futuros estudos a seguinte hipótese: os municípios com alto índice de desenvolvimento humano, como, por exemplo, os pertencentes a Região Sudeste, não têm um bom desempenho no programa porque os custos operacionais não compensam os valores repassados.

Cabe ressaltar o excelente desempenho da Região do Centro-Oeste, localizada no Planalto Central, ocupando 19% do território brasileiro, com uma área de 1.612.077,2 km, sendo formada pelos estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e pelo Distrito Federal.

Em suma, a Tabela 1 apresenta as variáveis regiões geográficas e unidades federativas e suas relações com o desempenho do PDDE na rede municipal em 2018.

Tabela 1 – Desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE: região geográfica e UF no ano de 2018

Região	UF	Total de Municípios	Frequência dos Municípios					
			IdeGES - MB e B*		IdeGES - Médio**		IdeGES - A e MA***	
			Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
Norte	AM	57	53	93%	4	7%	0	0%
	AC	20	17	85%	3	15%	0	0%
	AP	15	15	100%	0	0%	0	0%
	PA	133	84	63%	45	34%	4	3%
	RO	49	17	35%	23	47%	9	18%
	TO	125	37	30%	48	38%	40	32%
	RR	9	7	78%	2	22%	0	0%
Total - Norte		408	230	56%	125	31%	53	13%
Nordeste	AL	98	27	28%	49	50%	22	22%
	BA	399	117	29%	214	54%	68	17%
	CE	182	5	3%	63	35%	114	63%
	MA	193	121	63%	67	35%	5	3%
	PB	205	79	39%	89	43%	37	18%
	PE	181	56	31%	96	53%	29	16%
	PI	203	73	36%	96	47%	34	17%
	RN	144	42	29%	67	47%	35	24%
SE	71	20	28%	36	51%	15	21%	
Total - Nordeste		1.676	540	32%	777	46%	359	21%
Sudeste	ES	73	12	16%	44	60%	17	23%
	MG	761	324	43%	310	41%	127	17%
	RJ	89	25	28%	50	56%	14	16%
	SP	600	210	35%	313	52%	77	13%
Total - Sudeste		1.523	571	37%	717	47%	235	15%
Sul	PR	395	55	14%	191	48%	149	38%
	RS	329	67	20%	160	49%	102	31%
	SC	251	74	29%	122	49%	55	22%
Total - Sul		975	196	20%	473	49%	306	31%
Centro Oeste	GO	231	30	13%	54	23%	147	64%
	MS	71	7	10%	28	39%	36	51%
	MT	118	36	31%	60	51%	22	19%
Total - Centro Oeste		420	73	17%	142	34%	205	49%
Total - Brasil****		5.002	1.610	32%	2.234	45%	1.158	23%

Fonte: Elaborado pela autora (2020), com base no Painel do FNDE e nos dados do IBGE (2020).

*IdeGES MB= desempenho muito baixo, considerado o intervalo de 0 a 4; IdeGES B = desempenho baixo, considerado o intervalo de 4,1 a 6.

** IdeGES M= desempenho médio, considerado o intervalo de 6,1 a 8.

** IdeGES A = desempenho alto, considerado o intervalo de 8,1 a 9; IdeGES MA = desempenho muito alto, considerado o intervalo de 9,1 a 10.

***Amostra foi de 5.002 municípios, em virtude da necessidade de utilizar tabelas homogêneas na análise de diferentes variáveis selecionadas neste estudo.

No tocante às unidades federativas, observa-se que o estado de Goiás foi o que alcançou a primeira posição, com o percentual de 64% para desempenho alto e muito alto. A segunda posição ficou com o Ceará, com 63%; seguido, na terceira posição, pelo Mato Grosso do Sul, com 51%.

Cabe destacar que o estado de Goiás é o mais central dos estados brasileiros e o mais populoso da Região Centro-Oeste. Por oportuno, ressalta-se o excelente desempenho do estado do Ceará, demonstrado também nos indicadores de qualidade de educação no país. Entretanto, Napolini (2001) cita que, apesar dos avanços na política educacional, ainda permanece o histórico desafio cearense de promoção da inclusão e da equidade social. Em relação ao Mato Grosso do Sul, esse estado é considerado de base econômica agropecuária, com baixa densidade demográfica, alta concentração urbana, detendo a segunda renda per capita do País a partir da década de 1990, entretanto, com alta concentração de renda (FERNADES, 2001).

Na faixa de desempenho médio, destacou-se, nas unidades federativas, o estado do Espírito Santo, com o percentual de 60%; seguido do estado do Rio de Janeiro, com o percentual de 56%; e o estado da Bahia, com o percentual de 54%.

No tocante à faixa de baixo e muito baixo desempenho, o Amapá foi o que ficou em primeiro lugar com o menor desempenho, registrado em cerca de 100% dos municípios do espaço amostral. Em segundo, ficou o estado do Amazonas, com 93% e, em terceiro, o estado do Acre, com 85%, todos esses estados da Região Norte.

Para finalizar, em relação ao Amapá, cabe destacar os estudos de Sá e Ferreira (2020) nos quais evidenciaram que os planejamentos e as políticas de educação do estado apresentaram pouca consistência operacional e descontinuidade de projetos, essa última decorrente, entre outros fatores, da interferência política partidária.

- Desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE: população residente estimada

Este estudo escolheu a temática porte dos municípios, definida pela população residente estimada, devido à sua relevância para a compreensão das políticas públicas descentralizadas de financiamento da educação no país.

Vieira (2012), em seu artigo intitulado *Em busca de uma teoria da descentralização*, uma síntese de sua tese premiada⁴, ressalta que

Responsabilizam-se comumente os fatores demográficos pelo desenvolvimento e crescimento dos sistemas políticos. As alterações na composição demográfica, além de sua extrema mobilidade em nossa época, afetam decisivamente os segmentos econômico, político e social das nações. Simples observação bastará ao estudioso dos fenômenos político-administrativos para verificar o impacto dos fatores demográficos junto à forma de governo, ao seu tamanho, finalidades e, até mesmo, à sua eficiência ou eficácia. Similarmente, espera-se alguma influência desses mesmos elementos demográficos sobre a descentralização. (VIEIRA, 2012, p. 1414).

⁴ O artigo em foco representa a síntese da tese de doutorado sob o mesmo título defendida na Universidade do Sul da Califórnia em 1967, agraciada com o prêmio Henri Reining Jr., “essência do debate centralização versus descentralização”, e sendo considerada a melhor tese do ano de 1967 pela Escola de Administração Pública da referida universidade.

Jardim (1992, p. 39) reforça a ideia da importância de se conhecer o volume populacional de uma área geográfica, afirmando que essa “é uma informação básica tanto para o planejamento público como para projetos de empresas privadas que envolvem o potencial de demanda por produtos, mão de obra, serviços, etc.”.

A Tabela 2 apresenta a variável população residente estimada e sua relação com o IdeGES-PDDE dos municípios, tendo como recorte temporal o ano de 2018.

Tabela 2 – Frequência de desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE: população residente estimada

População*	Frequência de Municípios					
	IdeGES - Muito Baixo e Baixo		IdeGES - Médio		IdeGES - Alto e Muito Alto	
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
P1	1.221	24%	1.293	26%	750	15%
P2	281	6%	531	11%	259	5%
M	71	1%	186	4%	87	2%
G	31	1%	214	4%	60	1%
Me	6	0%	10	0%	2	0%
Total	1.610	32%	2.234	45%	1.158	23%

Fonte: Elaborada pela autora com base no Painel do FNDE (2020) e SIDRA/IBGE (2020).

* P1 (pequeno porte 1) = até 20.000 hab.; P2 (pequeno porte 2) = de 20.001 a 50.000 hab.; M (médio porte) = de 50.001 a 100.000 hab.; G (grande porte) = de 100.001 a 900.000 hab.; e Me (Metrópole) = mais de 900.000 hab. (IBGE, 2017).

Na Tabela 2, foi observado que a categoria de porte pequeno 1, que são os municípios com até 20.000 habitantes, ficou com a maior concentração nas diferentes faixas de desempenho, ou seja, percentual de 24% (1.221 municípios) na faixa muito baixo e baixo, 26% (1.293 municípios) no médio desempenho e cerca de 15% (750 municípios) no alto e muito alto desempenho.

Em segunda posição, ficou a categoria de porte pequeno 2, que são os municípios de 20.001 a 50.000 habitantes, que apresentou, também, concentração nas diferentes faixas de desempenho, com o percentual de 6% (281 municípios) no desempenho baixo e muito baixo, 11% (531 municípios) no médio desempenho e 5% (259 municípios) no desempenho alto e muito alto.

Cabe ressaltar o desempenho nas metrópoles brasileiras, no tocante àquelas classificadas com alto e muito alto desempenho, destacaram-se: Fortaleza (CE), da Região Nordeste; e Goiânia (GO), da Região Centro-Oeste.

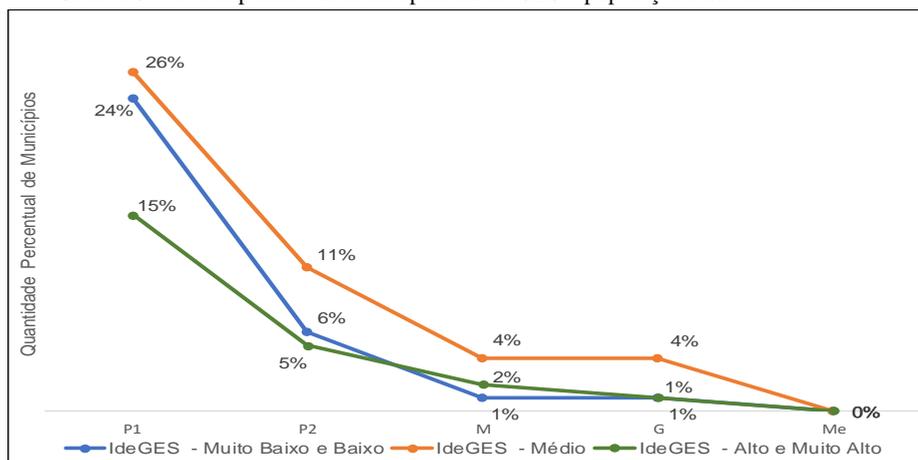
Em relação às metrópoles, que ficaram classificadas nas faixas de baixo e muito baixo desempenho, destacaram-se: São Luiz (MA), Belo Horizonte (MG), Belém (PA), Recife (PE), Porto Alegre (RS) e Campinas (SP). Quanto à localização dessas metrópoles: 3 (três) são da Região Nordeste, 2 (duas) da Região Sudeste e 1 (uma) da Região Sul.

Segundo autores como **Ribeiro e Koslinski (2009)** e **Padilha et al. (2012)**, as metrópoles brasileiras são marcadas por desigualdades agudas. Ernica e Rodrigues (2020, p. 1) citam que as metrópoles:

Concentram riquezas diversas (econômica, política, cultural, simbólica) e nutrem amplas redes de relações internacionais; ao mesmo tempo, são socialmente segregadas, possuindo vastas áreas de concentração de pobreza, no âmbito educacional enquanto sediam a maioria das principais instituições de ensino superior e das escolas privadas de mais alto desempenho acadêmico do país, suas escolas públicas regulares, como padrão geral, têm desempenho inferior ao das cidades médias de seus estados.

Em síntese, pode-se observar a variável população residente estimada e sua relação com o IdeGES-PDDE conforme Gráfico 3.

Gráfico 3 – Desempenho dos municípios no IdeGES e população residente estimada



Fonte: Elaborada pela autora com base no Painel do FNDE (2020) e IBGE (2020).

Os dados apresentados no Gráfico 3 apontam que os melhores percentuais de desempenhos ficaram com os municípios de porte pequeno 1 e 2. Pode-se inferir que tais achados contrariam a expectativa de que somente os municípios de porte maiores possuem capacidade administrativa de gestão das políticas públicas descentralizadas, como defendem Pinafo *et al.* (2020) e Azevedo e Aquino (2016).

Por oportuno, cabe ressaltar os estudos de avaliação da gestão de municípios brasileiros realizados pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) (2021) e pela Firjan (2018) apontam que são nos pequenos municípios brasileiros que os melhores índices de gestão estão ocorrendo.

O estudo de Juanico (1997) que, embora não tenha tratado de maneira específica sobre os pequenos municípios brasileiros, analisou o desenvolvimento de pequenas cidades no terceiro mundo, buscando corroborar a importância de se fomentar o seu desenvolvimento e, com isso, convergir mais recursos para elas. No seu ponto de vista, isso contribuiria para diminuir o êxodo para as cidades maiores, bem como propiciaria uma distribuição equidosa dos recursos humanos e econômicos.

Em suma, este estudo concorda com a necessidade de fomentar ações de desenvolvimento em apoio aos pequenos municípios, principalmente aqueles com até 20.000 habitantes que, segundo o IBGE (AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS, 2021), correspondem a mais

de 67,7% dos municípios brasileiros, visando proporcionar a capacidade administrativa de gestão dos recursos, sobretudo das políticas públicas descentralizadas no âmbito da educação.

- Desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

Segundo o Resumo Técnico do Inep, o Ideb:

[...] é uma iniciativa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para mensurar o desempenho do sistema educacional brasileiro a partir da combinação entre a proficiência obtida pelos estudantes em avaliações externas de larga escala (Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb) e a taxa de aprovação, indicador que tem influência na eficiência do fluxo escolar, ou seja, na progressão dos estudantes entre etapas/anos na educação básica. (BRASIL, 2020, p. 10).

O índice surgiu visando contribuir com as políticas públicas educacionais na melhoria da qualidade da educação, tanto no âmbito nacional quanto em esferas estaduais, municipais e escolares, de maneira que a composição do índice propicie a projeção de metas individuais intermediárias⁵ para o fomento da qualidade do ensino, como destaca o Resumo Técnico do Inep (BRASIL, 2020).

A Tabela 3 apresenta a frequência dos municípios das unidades federativas que atingiram, ou não, as respectivas metas intermediárias de 2019 do Ideb e sua relação com o IdeGES-PDDE, em 2018.

⁵ As metas intermediárias foram elaboradas pelo Inep através do programa de metas fixadas pelo Compromisso Todos pela Educação, eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação, do Ministério da Educação, que trata da educação básica. Cada sistema deve evoluir segundo pontos diversos, e com empenho maior daqueles que partem em pior situação, visando à redução da desigualdade educacional. Para mais informações sobre a metodologia do índice e das metas intermediárias para a trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas, consulte o sítio do Inep, disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/ideb>.

Tabela 3 – Frequência dos municípios – IdeGES-PDDE e as metas 2019 do Ideb

Região	UF	Nº Total de Municípios	Frequência de Municípios											
			IdeGES - Muito Baixo e Baixo				IdeGES - Médio				IdeGES - Alto e Muito Alto			
			Atingiram meta		Não atingiram meta		Atingiram meta		Não atingiram meta		Atingiram meta		Não atingiram meta	
			Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
N	AM	57	4	7%	49	86%	1	2%	3	5%	0	0%	0	0%
	AC	20	7	35%	10	50%	1	5%	2	10%	0	0%	0	0%
	AP	15	0	0%	15	100%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	PA	133	21	16%	63	47%	22	17%	23	17%	3	2%	1	1%
	RO	49	4	8%	13	27%	8	16%	15	31%	5	10%	4	8%
	TO	125	3	2%	34	27%	10	8%	38	30%	17	14%	23	18%
	RR	9	0	0%	7	78%	1	11%	1	11%	0	0%	0	0%
Total - Região Norte		408	39	10%	191	47%	43	11%	82	20%	25	6%	28	7%
NE	AL	98	22	22%	5	5%	46	47%	3	3%	21	21%	1	1%
	BA	399	61	15%	56	14%	136	34%	78	20%	44	11%	24	6%
	CE	182	4	2%	1	1%	61	34%	2	1%	112	62%	2	1%
	MA	193	38	20%	83	43%	36	19%	31	16%	4	2%	1	1%
	PB	205	41	20%	38	19%	38	19%	51	25%	14	7%	23	11%
	PE	181	22	12%	34	19%	45	25%	51	28%	14	8%	15	8%
	PI	203	36	18%	37	18%	60	30%	36	18%	23	11%	11	5%
	RN	144	12	8%	30	21%	28	19%	39	27%	19	13%	16	11%
SE	71	2	3%	18	25%	3	4%	33	46%	0	0%	15	21%	
Total - Região Nordeste		1.676	238	14%	302	18%	453	27%	324	19%	251	15%	108	6%
SE	ES	73	4	5%	8	11%	25	34%	19	26%	9	12%	8	11%
	MG	761	89	12%	235	31%	112	15%	198	26%	60	8%	67	9%
	RJ	89	3	3%	22	25%	6	7%	44	49%	4	4%	10	11%
	SP	600	109	18%	101	17%	202	34%	111	19%	48	8%	29	5%
Total - Região Sudeste		1.523	205	13%	366	24%	345	23%	372	24%	121	8%	114	7%
S	PR	395	17	4%	38	10%	102	26%	89	23%	78	20%	71	18%
	RS	329	24	7%	43	13%	72	22%	88	27%	57	17%	45	14%
	SC	251	35	14%	39	16%	70	28%	52	21%	37	15%	18	7%
Total - Região Sul		975	76	8%	120	12%	244	25%	229	23%	172	18%	134	14%
CO	GO	231	12	5%	18	8%	26	11%	28	12%	100	43%	47	20%
	MS	71	1	1%	6	8%	11	15%	17	24%	12	17%	24	34%
	MT	118	14	12%	22	19%	44	37%	16	14%	17	14%	5	4%
Total - Região Centro Oeste		420	27	6%	46	11%	81	19%	61	15%	129	31%	76	18%
Total - Brasil		5.002	585	12%	1.025	20%	1.166	23%	1.068	21%	698	14%	460	9%

Fonte: Elaborada pela autora com base no Painel IdeGES-PDDE e Inep (BRASIL, 2020b).

* Neste estudo considerou-se apenas a Meta do Ideb para anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal de ensino, portanto, o Distrito Federal não consta na tabela.

** No cálculo da frequência, foi considerada a Meta Intermediária para cada UF, conforme preconizado pelo Inep.

Notou-se que, na Região Norte, o estado do Amapá destacou-se com 100% dos municípios com o desempenho baixo e muito baixo, e que não conseguiram atingir as metas; seguido pelo estado do Amazonas, com 86% do total dos municípios, e o estado de Roraima, com 78% do total dos municípios que também não atingiram as metas no espaço amostral deste estudo.

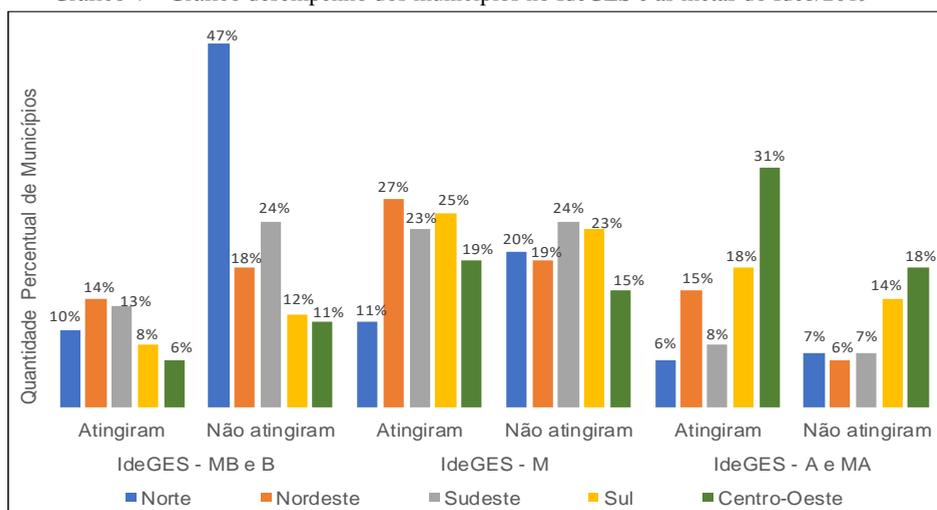
Em relação ao universo da pesquisa (5.002 municípios), os municípios que não atingiram as metas do índice e com baixo e muito baixo desempenho representaram apenas o

percentual de 20%. Além disso, observou-se que os municípios com o desempenho médio e que atingiram as metas Ideb/2019 foram os que apresentaram o melhor percentual (23%).

Em síntese, o Gráfico 7 demonstra o percentual de municípios das unidades federativas que atingiram, ou não, suas respectivas metas intermediárias de 2019 do Ideb e sua relação com o IdeGES-PDDE em 2018.

Ainda na análise desse importante índice, observou-se no Gráfico 4 que a Região Centro-Oeste se destacou com o percentual de 31% dos municípios com o desempenho alto e que conseguiram atingir as metas em 2019, seguida pela Região Sul, com o percentual de 18%. Na terceira posição, a Região Nordeste apresenta o percentual de 15%.

Gráfico 4 – Gráfico desempenho dos municípios no IdeGES e as metas do Ideb/2019



Fonte: Elaborado pela autora com base no Painel IdeGES-PDDE e Inep (BRASIL, 2020b).

Em relação ao desempenho médio que conseguiram atingir a média, nota-se que a Região Nordeste alcançou a melhor posição, com o percentual de 27% dos municípios, seguida pela Região Sul. Na última posição, a Região Norte apresenta apenas 11%.

A respeito do desempenho baixo e muito baixo no IdeGES-PDDE, e que conseguiram atingir as metas em 2019, observou-se que a Região Nordeste ficou na primeira posição (14%), seguida pela Região Sudeste (13%) e pela Região Norte (10%).

Em contrapartida, notou-se que a Região Norte se destacou com 47% dos municípios com o desempenho baixo e muito baixo e que não conseguiram atingir as metas, seguida pela Região Sudeste, com 24% do total dos municípios; e, na terceira posição, da Região Nordeste, com 18% que também não atingiu as metas do Ideb.

Sobre o assunto, este estudo sugere que outras pesquisas sejam realizadas para verificar se o baixo e muito baixo desempenho no programa estão relacionados ao desinteresse mediante o alto custo operacional e o pouco valor repassado pelo programa, no caso do Sudeste. Em relação ao Nordeste e ao Norte, sugere-se verificar se a atualização cadastral obrigatória para receber o recurso pode ser um dos motivos do desempenho insatisfatório, pois as cidades

pequenas têm várias dificuldades administrativas, como, por exemplo, o difícil acesso aos cartórios para regularizar situação de UExs e a agências bancárias.

Na busca da compreensão da relação entre o PDDE e o Ideb, alguns estudos a seguir serão mencionados. Pimenta (2016) apontou, no contexto pesquisado, que não há uma relação direta dos recursos do PDDE e nem de sua parcela adicional ao êxito do desempenho dos alunos das escolas pesquisadas em relação às metas do Ideb. Antes, os projetos isolados, realizados em cada escola, podem contribuir para a promoção da qualidade da educação registrada nos índices do período analisado.

Oliveira Júnior, Minori e Frota (2019) analisaram a relação entre investimentos em educação destinados às escolas em caráter suplementar, por meio do PDDE, e os indicadores que acompanham o desenvolvimento da qualidade de ensino, especificamente o Ideb. Como resultado, constatou-se baixa relação entre o orçamento e o resultado no índice.

Segundo os autores, houve situações nas quais as instituições tinham à disposição valores comparativamente altos, mas obtiveram desempenho baixo, ao passo que escolas que não dispunham de repasses suplementares consideráveis atingiram e até superaram as metas previamente estabelecidas. Evidenciou-se que a correta aplicação dos recursos disponíveis é determinante na gestão escolar.

Em contrapartida à ideia de que as políticas de financiamento não contribuem para melhorar o indicador de qualidade educacional, os estudos de Titoto (2019) apontaram que existem pontos positivos e negativos do PDDE, de acordo com os relatos dos participantes nas entrevistas realizadas na pesquisa, que mencionaram que o programa é de extrema importância para a escola e para a melhoria do ensino público – parte deles acredita que o PDDE contribui para o avanço da nota do Ideb, mesmo que indiretamente.

Por oportuno, cabe destacar que o Relatório Técnico do Ideb/2019, versão preliminar do Inep/2020, apontou que os resultados do índice, considerando o desempenho de todas as redes de ensino, mostraram que o país segue melhorando o seu desempenho nos anos iniciais do ensino fundamental, alcançando, em 2019, um índice igual a 5,9, e que a meta proposta foi superada em 0,2 (BRASIL, 2020c, p. 14).

Em suma, este estudo concorda que há um longo caminho a percorrer em relação às metas na educação, bem como no tocante à gestão de recursos dos programas das políticas públicas descentralizadas, visando a uma educação de qualidade no país.

- Desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE: emprego e renda – educação – saúde (IFDM)

O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) foi desenvolvido pela Firjan, com base em estatísticas públicas oficiais, e expressa o desenvolvimento socioeconômico municipal, usando dados de emprego, renda, educação e saúde.

Por oportuno, em sua dissertação, Piantino (2018, p. 95) cita que o IFDM se estabeleceu como instrumento de accountability social, “sendo um importante sinalizador às políticas públicas locais e regionais, e insumo para estudos sobre o desenvolvimento brasileiro”.

A Tabela 4 apresenta a variável IFDM e sua relação com o IdeGES-PDDE, tendo como recorte temporal o ano de 2018.

Tabela 1 – Desempenho dos municípios no IdeGES-PDDE: emprego e renda – educação – saúde (IFDM)

IFDM*	Frequência de Municípios					
	IdeGES - Muito Baixo e Baixo		IdeGES - Médio		IdeGES - Alto e Muito Alto	
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
B	8	0%	3	0%	0	0%
R	594	12%	478	10%	138	3%
M	955	19%	1.502	30%	912	18%
A	53	1%	251	5%	108	2%
Total	1.610	32%	2.234	45%	1.158	23%

Fonte: Elaborada pela autora com base no Painel do FNDE (2020) e Sistema Firjan (2020).

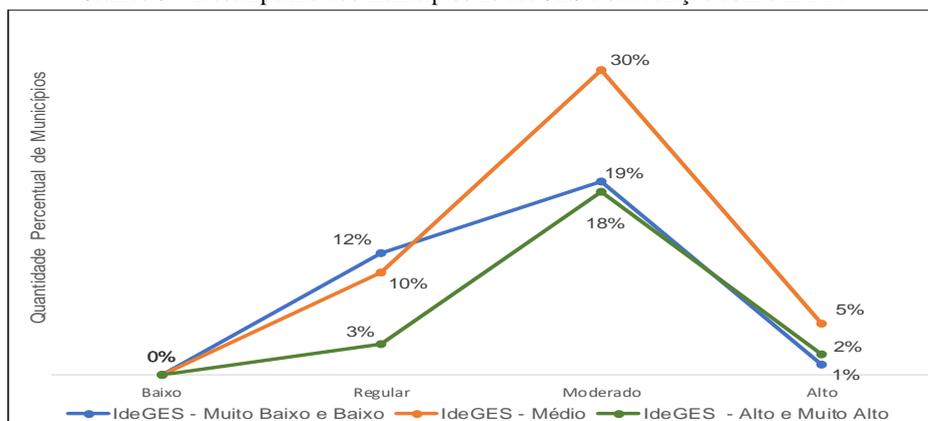
*IFDM (emprego e renda - educação - saúde), B = baixo; R = regular; M = moderado; A = alto.

Conforme a Tabela 4, os dados levantados evidenciam que a maioria dos municípios que tiveram o desempenho baixo e muito baixo se encontram classificados com IFDM moderado, 955 municípios (19%). Em relação ao desempenho médio no PDDE, de maneira análoga, ficaram classificados na categoria moderado 1.502 municípios (30%), e o mesmo ocorreu em relação ao alto e muito alto desempenho, 912 municípios (18%).

Em resumo, o Gráfico 5 apresenta a variável IFDM e sua relação com o IdeGES-PDDE, tendo como recorte temporal o ano de 2018.

Foram observados diferentes desempenhos concentrados na faixa classificada como moderado do IFDM. Isso mostra que as regiões, ainda, têm muito a melhorar no tocante aos serviços entregues à população, como saúde e educação. Além disso, resultados apresentados neste estudo não indicam uma relação conclusiva entre o desempenho do programa e a variável analisada, sugerindo que outros fatores podem influenciar o desempenho da gestão descentralizada dos recursos.

Gráfico 5 – Desempenho dos municípios no IdeGES e sua relação com o IFDM



Fonte: Elaborado pela autora com base no Painel do FNDE (2020) e Sistema Firjan (2020).]

b) Estatística descritiva Correlação de Pearson e Regressão Múltipla

Nesta parte, o estudo analisou a relação entre o IdeGES-PDDE e as seguintes variáveis: população residente estimada e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal,

utilizando os métodos estatísticos correlação de Pearson e regressão múltipla para testar as hipóteses do estudo.

Primeiro, verificou-se a estatística descritiva de cada variável, conforme a Tabela 5.

Tabela 5 – Estatística descritiva das variáveis

IdeGES - 2018		IFDM		População 2020	
Média	6,602544982	Média	0,66751412	Média	40604,20792
Erro padrão	0,023541958	Erro padrão	0,001371917	Erro padrão	3265,28157
Mediana	6,93	Mediana	0,674079	Mediana	12833,5
Modo	7,15	Modo	0,6364	Modo	6109
Desvio padrão	1,665000737	Desvio padrão	0,097028561	Desvio padrão	230936,4475
Variância da amostra	2,772227455	Variância da amostra	0,009414542	Variância da amostra	53331642797
Mínimo	0,18	Mínimo	0,321381	Mínimo	1118
Máximo	10	Máximo	0,900623	Máximo	12325232
Contagem	5002	Contagem	5002	Contagem	5002

Fonte: Elaborada pelo *software* Excel 365 da Microsoft Office (2019) com base em dados da pesquisa.

Em seguida, evidenciou-se, de acordo com a Tabela 6, pelo coeficiente de Pearson, que houve correlação entre as variáveis IdeGES-PDDE, população residente estimada e IFDM, todavia, uma correlação classificada como fraca.

Tabela 6 – Correlações entre as variáveis

	IdeGES - 2018	IFDM	População 2020
IdeGES - 2018	1		
IFDM	0,291519002	1	
População 2020	0,038651952	0,108975573	1

Fonte: Elaborada pelo *software* Excel 365 da Microsoft Office (2019) com base em dados da pesquisa.

Além disso, a Tabela 6, de correlação, mostrou que um dos requisitos da regressão múltipla foi atendido, a ausência de multicolinearidade, isso é, que não se pode ter uma alta correlação entre as variáveis independentes, sendo considerada alta a correlação com valores acima de 0,7, quando se adota uma postura mais rígida de 0,8 ou mais.

Em suma, foi utilizada a regressão linear múltipla para identificar uma equação que relacione as variáveis, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal e população residente estimada, de forma a evidenciar a maneira como as duas variáveis independentes podem ser predictoras do IdeGES-PDDE. Ressalta-se que a elaboração utilizou o *software* Excel, na versão *Microsoft 365*®. A seguir, nas Tabelas 7 e 8, estão apresentados os resultados obtidos.

Tabela 7 – Resumo do modelo^c

Estatística de Regressão				
R múltiplo	R-Quadrado	R-quadrado ajustado	Erro padrão	Observações
0,291601236	0,085031281	0,08466522	1,592958319	5002

Fonte: Elaborada pela autora, por meio do *software* Excel 365 da Microsoft Office, com base em dados da pesquisa.

Tabela 8 – ANOVA^a

ANOVA					
	gl	SQ	MQ	F	F de significação
Regressão	2	1178,865982	589,4329909	232,2873797	0
Resíduo	4999	12685,04352	2,537516207		
Total	5001	13863,9095			

Fonte: Elaborada pelo *software* Excel 365 da Microsoft Office (2019) com base em dados da pesquisa.

A tabela 9 apresentada contempla os coeficientes que definem a equação que relaciona as variáveis.

Tabela 9– Coeficientes^a

	Coefficientes	Erro padrão	Stat t	valor-P	95% inferiores	95% superiores	Inferior 95,0%	Superior 95,0%
Interseção	3,270003348	0,157133459	20,81035679	2,58811E-92	2,961952842	3,578053854	2,961952842	3,578053854
IFDM	4,989410995	0,233545013	21,36380874	5,59924E-97	4,531560325	5,447261664	4,531560325	5,447261664
População 2020	5,0225E-08	9,81246E-08	0,511849277	0,60877911	-1,42142E-07	2,42592E-07	-1,42142E-07	2,42592E-07

Fonte: Elaborada pelo *software* Excel 365 da Microsoft Office (2019) com base em dados da pesquisa.

Diante do exposto, a equação que descreve essa relação é:

$$y = b_0 + b_1 \cdot x_1 + b_2 \cdot x_2$$

$$(IdeGES) = 3,27 + (4,99) \cdot (IFDM) + (5,022 \cdot 10^{-8}) \cdot (População 2020)$$

Conclusões

O presente estudo buscou construir um perfil para os municípios em relação ao desempenho na gestão dos recursos do PDDE, bem como analisar a relação entre o IdeGES-PDDE e as seguintes variáveis: população residente estimada e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, utilizando os métodos da estatística descritiva, correlação de Pearson e regressão múltipla.

Em relação ao perfil, foi possível identificar algumas tendências:

a. No desempenho baixo e muito baixo:

Os municípios da Região Norte foram os que apresentaram o maior percentual com baixo e muito baixo desempenho, ou seja, cerca de (56%) dos municípios. A unidade federativa que obteve destaque foi o estado do Amapá, que obteve (100%) dos 15 municípios; em seguida, o estado do Amazonas, com (93%) e, em terceiro, o estado do Acre, com (85%), analisados no espaço amostral do estudo.

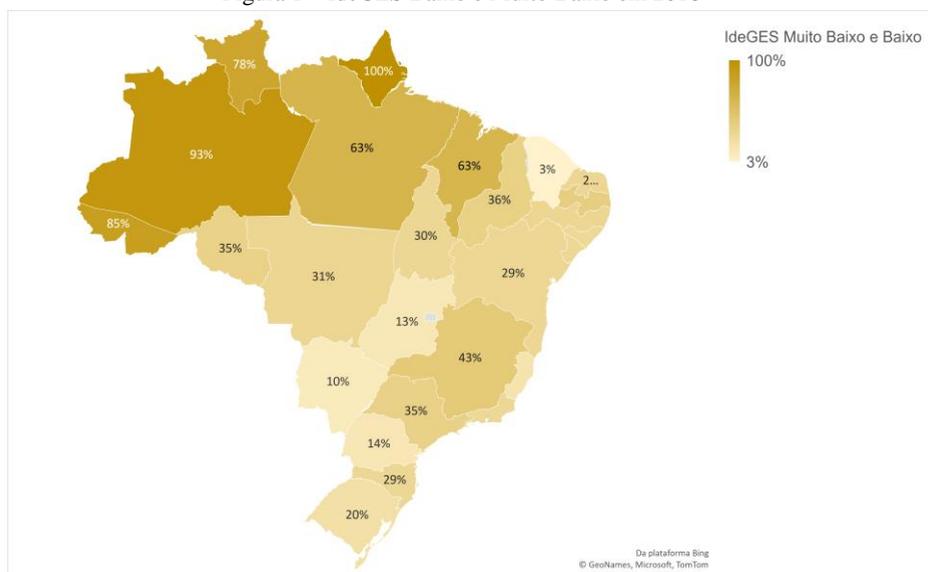
Quanto à população residente estimada, observa-se que o desempenho baixo e muito baixo se concentra na categoria de porte pequeno 1, que são os municípios com até 20.000 habitantes;

Em relação ao indicador socioeconômico Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, o levantamento apontou que a classificação “moderado” predominou em 955 municípios (59%) e, em seguida, índice classificado como regular, em 594 municípios (37%).

No que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, observou-se que a Região Norte ficou em destaque com (47%) dos municípios com o desempenho baixo e muito baixo e que não atingiram a meta do índice para 2019 no espaço amostral do estudo.

Em síntese, a figura 1 permite uma visualização geográfica do resultado dos contrastes dos desempenhos, deixando claro um padrão regional, que concentra a ocorrência de municípios com baixo e muito baixo desempenho na Região Norte.

Figura 1 – IdeGES Baixo e Muito Baixo em 2018



Fonte: Elaborado pela autora (2020) com base no Painel IdeGES e IBGE.

b. No desempenho alto e muito alto:

Os municípios da Região Centro Oeste foram os que apresentaram o maior percentual, com (49%) dos municípios com alto e muito alto desempenho; seguida pela Região Sul com (31%) e a região Nordeste com (21%) dos municípios. Em contrapartida, a Região Norte com (13%) dos municípios ficou na última posição.

No tocante às Unidades Federativas, cabe ressaltar que os estados Amazonas, Acre e Amapá não tiveram nenhum município com alto e muito alto desempenho na gestão do PDDE, e o estado do Pará com somente 4 municípios, ou seja, todos os estados pertencentes à região Norte. No Nordeste, a pior posição ficou com estado do Maranhão, com apenas 5 municípios com alto e muito alto desempenho na gestão do programa.

A Unidade Federativa que ficou destaque foi o estado de Goiás, que obteve (64%) dos 147 municípios analisados com alto e muito alto desempenho no espaço amostral do estudo; em seguida, o estado do Ceará, com (63%) dos 114 municípios.

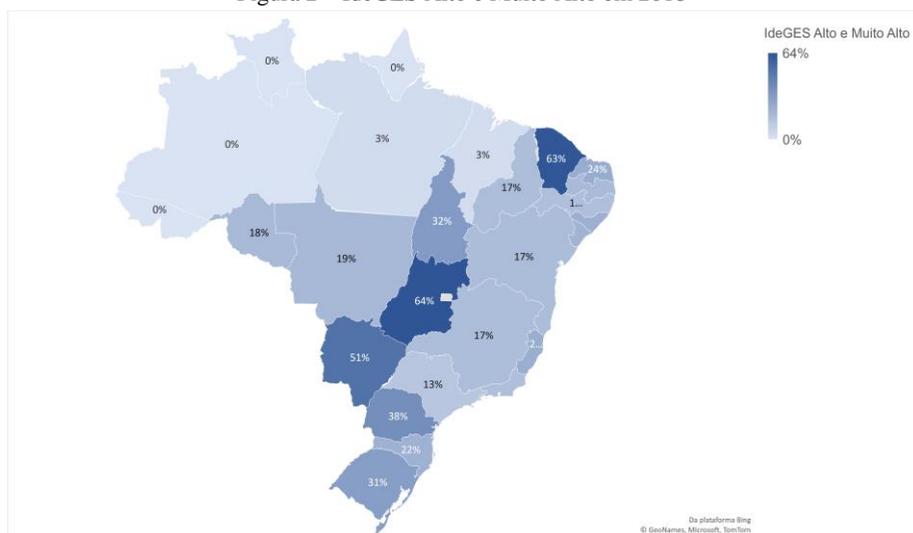
Em relação à população residente estimada, observa-se que o desempenho alto e muito alto se concentra na categoria de porte pequeno 1, que são os municípios com até 20.000 habitantes.

Quanto ao indicador socioeconômico, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, o estudo apontou que a classificação “moderado” predominou em 912 municípios (57%) e, em seguida, a classificação regular em 138 municípios (9%).

No que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, evidenciou-se que a Região Centro Oeste se destacou com 31% dos municípios com o desempenho alto e muito alto e que conseguiram atingir as metas, seguido pela Região Sul, com o percentual de (18%). Na terceira posição, a Região Nordeste com (15%).

Em síntese, pode-se observar o desempenho alto e muito alto nos municípios conforme a figura 2:

Figura 2 – IdeGES Alto e Muito Alto em 2018



Fonte: Elaborada pela autora (2020) com base no Painel IdeGES e IBGE.

c. No desempenho médio:

A região Sul ficou com o maior percentual (49%) dos municípios, seguida pela região Sudeste com o percentual de (47%) e pela região Nordeste com o percentual de (46%). Nas Unidades Federativas, destacou-se o estado do Espírito Santo com o percentual de (60%), seguido do estado do Rio de Janeiro com o percentual de (56%) e o estado da Bahia com o percentual de (54%) nesta faixa de desempenho.

A respeito do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, ficou classificado na categoria “moderado”, com cerca de 1.502 municípios (30%) nessa faixa.

Observou-se que os municípios que alcançaram a primeira posição com o desempenho médio e que atingiram as metas Ideb/2019, foram os municípios da Região Nordeste, que apresentaram o melhor percentual (27%), seguido pelos municípios da Região Sudeste com (23%).

Em síntese, cabe ressaltar que, em relação ao universo da pesquisa, do total de 5.002 municípios, cerca de (45%) ficaram no desempenho médio no IdeGES-PDDE. Na figura 3, a seguir, pode-se visualizar o desempenho médio nos municípios:

Figura 3 – IdeGES médio em 2018



Fonte: Elaborada pela autora (2020) com base no Painel IdeGES e IBGE.

Diante desse contexto de diferentes desempenhos na gestão de recursos, bem como pela desigualdade e vulnerabilidade socioeconômica de muitas regiões e unidades federativas, este estudo reforça a necessidade de maior e melhor monitoramento e capacitação dos gestores a nível local e regional, sobretudo para a Região Norte, a fim de que medidas estratégicas sejam implementadas para mitigar problemas na gestão de recursos de políticas públicas mais inclusivas em contextos de desigualdade social, principalmente na área educacional.

Além disso, recomenda-se a formulação de políticas orientadoras, principalmente na gestão dos repasses, em apoio aos pequenos municípios, que são aqueles com até 20.000 mil habitantes, que, segundo o IBGE/MUNIC (2018), correspondem a mais de (68%) dos municípios brasileiros.

A respeito da análise dos dados, que utilizou o coeficiente de Pearson, evidenciou-se que houve correlação entre as variáveis IdeGES-PDDE, População e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – todavia, uma correlação classificada como fraca.

Além disso, foi utilizada a regressão linear múltipla para identificar uma equação que relacione as variáveis Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal e população residente estimada, de forma a evidenciar a maneira como as variáveis independentes podem ser preditoras do IdeGES-PDDE.

Em relação às hipóteses desta pesquisa, chegou-se ao seguinte resultado: que todas as hipóteses foram refutadas diante dos achados bastante heterogêneos encontrados entre as variáveis. Com base nas constatações efetuadas nesse estudo, pode-se inferir que essas variáveis não são suficientes para explicar o desempenho gestão descentralizada dos recursos e que outros fatores precisam ser investigados.

Em suma, sabe-se que lidar com a gestão de financiamento das políticas públicas descentralizadas na Educação tem sido um grande desafio, principalmente num país com condições socioeconômicas tão diversas como o Brasil, portanto, espera-se que este estudo

possa incentivar novas pesquisas sobre o assunto, não só da rede municipal de ensino, mas alocadas a outras realidades, como também a análise de um espaço temporal mais abrangente, na busca de mitigar a problemática que compromete a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão de recursos das políticas públicas descentralizadas e o desenvolvimento da Educação em âmbito nacional.

Referências

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2021**. 2021. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108, jun. 1995.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista Sociologia Política**, v. 24, p. 29-40, jun. 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

ARANTES, E. C. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e a Perspectiva da redução das desigualdades regionais**: uma análise a partir da região norte do Brasil. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019.

ARRETCHE, M. Mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 31, p. 1-27, 1996.

AZEVEDO, R. R.; AQUINO, A. C. B. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 10, n. 26, p. 63-76, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/rco.v10i26.111202>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Especificações Técnicas do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE). Brasília, DF: **ME; FNDE**, 2020a. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/monitore-o-pdde>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

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; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jun. 2009.

BRASIL. Monitore o PDDE. Brasil: **FNDE**, 2020b. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/monitore-o-pdde>>. Acesso em: 9 dez. 2020.

BRASIL. Planilhas do Ideb. Municípios. Ensino fundamental regular – Anos iniciais. Brasília: **INEP/MEC**, 2020c. Disponível em: <<http://inep.gov.br/educacao-basica/ideb/resultados>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Indicadores do Fundeb voltam a ser debatidos na Câmara com a participação da CNM**. Brasil: CNM, set., 2021. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/areastecnicas/principal/educacao>>. Acesso em: 5 ago. 2021.

ERNICA, M.; RODRIGUES, E. C. Desigualdades educacionais em metrópoles: território, nível socioeconômico, raça e gênero. **Educação & Sociedade [on-line]**, v. 41, e228514, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/ES.228514>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/RPnSSXshkbLyhs4w6tbL4fC/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

FERNANDES, M. D. E. **Políticas públicas de educação: o financiamento da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul (1991 a 1994)**. 2001. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Brasil: **Firjan**, 2018. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/>>. Acesso em: 5 ago. 2021.

FILIPPIM, E. S.; ABRÚCIO, F. L. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 14, n. 2, art. 2, p. 212-228, mar./abr. 2010. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/1112/quando-descentralizar-e-concentrar-poder--o-papel-do-governo-estadual-na-experiencia-catarinense/i/pt-br>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

GUINMARÃES, M. C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 9, n. 23, p. 1-17, abr. 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1984-92302002000100003>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

JARDIM, M. L. T. Utilização de variáveis sintomáticas para estimar a distribuição espacial de populações: aplicação aos municípios do Rio Grande do Sul. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. **Anais [...]**. São Paulo: ABEP, 1992, p. 39-54.

JUANICO, M. B. O. O desenvolvimento de pequenas cidades no Terceiro Mundo. **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 252, p. 24-35, jan./mar. 1997. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-20701999000200005>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Rev. Sociol. USP**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-61, fev. 1999.

LITVACK, J.; AHMAD, J.; BIRD, R. Rethinking decentralization in developing countries. Sector studies series. Washington, D.C: The World Bank, 1998.

LOBO, C.; LUSTOSA, D.; PAZ, A. D. Os desafios da descentralização e a capacidade estatal no contexto do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). In: XIMENES, D. D. A (Org.). **Implementação de políticas públicas**: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília: ENAP, 2018, p. 125-171.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p. 5-10, 1990. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/1078>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

MIRANDA, R. N.; MENDES, M. Municípios em extrema pobreza: só dinheiro não resolve. Brasília: **Consultoria Legislativa do Senado Federal**, 2004. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-15-municipios-em-extrema-pobreza-so-dinheiro-nao-resolve>>. Acesso em: 5 maio 2020.

NASPOLINI, A. A reforma da educação básica no Ceará. **Estudos Avançados [on-line]**, v. 15, n. 42, p. 169-186, 2001. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9798>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

OLIVEIRA JÚNIOR, M. C.; MINORI, A. M.; FROTA, M. S. Recursos destinados à educação e resultados alcançados no Ideb de uma capital brasileira. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 523-538, set. 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1679-395174726>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos**. Uberlândia: Edufu, 2008.

PADILHA, F.; ÉRNICA, M.; BATISTA, A. A. G.; PUDENZI, L. As regularidades e exceções no desempenho no Ideb nos municípios. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 23, n. 51, p. 58-81, jan./abr. 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.18222/ae235120121948>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

PIANTINO, L. F. M. **Cidades inteligentes e cidades desenvolvidas**: um estudo de relação com os indicadores ICI, CSC, IFDM e IDHM. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Centro Universitário de Franca, Franca, 2018.

PIMENTA, D. C. L. **Efeitos do Programa Dinheiro Direto na Escola do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação na rede Estadual de Ensino em Bocaiúva/MG**. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Diamantina, 2016.

PINAFO, E. *et al.* Problemas e estratégias de gestão do SUS: a vulnerabilidade dos municípios de pequeno porte. **Ciência saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 5, p. 1619-

1628, maio 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232020255.34332019>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PORTAL FNDE. **Painel dinâmico**. 2021b. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNGVjZjRiOGEtNjBINC00Yjc5LTk4ZmUtOGMxMTg2ZGZlY2Q3IiwidCI6ImNmODQ1NGQzLWUwMTItNGE5ZC05NWZlLTcwYmRiNmY0NTtkNSJ9>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PORTAL FNDE. **Programa Dinheiro Direto na Escola: o que é**. 2021c. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

REITZ, M. D. C.; LAGO, Z. A.; TEODORO, A. Políticas públicas e municipalização da educação: a construção de uma política local para o ensino fundamental de Três Barras – SC (1980-2000). **Rev. Lusófona de Educação**, s.l., n. 9, p. 208-209, 2007.

REZENDE, V. M. Descentralização ou desconcentração? O controle dos gastos com a educação: uma ação que supera a autonomia da escola. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 28, 2005. Disponível em: <<https://www.anped.org.br/biblioteca/item/descentralizacao-ou-desconcentracao-o-controle-dos-gastos-com-educacao-uma-acao-que>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

RIBEIRO, L. C. Q.; KOSLINSKI, M. Efeito metrópole e acesso às oportunidades educacionais. **Revista Eure**, v. XXXV, n. 106, p. 101-129, 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612009000300006>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

SÁ, A. D.; FERREIRA, J. F. C. O desenvolvimento da educação básica no Amapá de 1991 a 2003: da retórica à prática. **Educação e Pesquisa [on-line]**, v. 46, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1678-4634202046217318>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. Â. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

TITOTO, S. A. L. **Desafios e conquistas da utilização do Programa Dinheiro Direto na Escola pelas instituições de ensino municipais e estaduais do Sudoeste Goiano**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Jataí, 2019.

VIEIRA, P. R. Em busca de uma teoria de descentralização. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1409-1425, out. 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000500011>>. Acesso em: 27 fev. 2021.