

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO**

JULIANA MATOS MARTINS

**O ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL ENTRE RESERVA DO POSSÍVEL E
ESCOLHAS PÚBLICAS:**

Gastos sociais e melhoria na qualidade da educação fundamental da rede pública municipal
em Santarém/PA

**Belém
2023**

JULIANA MATOS MARTINS

**O ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL ENTRE RESERVA DO POSSÍVEL E
ESCOLHAS PÚBLICAS:**

Gastos sociais e melhoria na qualidade da educação fundamental da rede pública municipal
em Santarém/PA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal do Pará como parte dos
requisitos para obtenção do título de Doutora em
Direito.

Área de concentração: Constitucionalismo,
Políticas Públicas e Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Facury Scaff.

Belém
2023

FICHA CATALOGRÁFICA

Nome: Juliana Matos Martins

Título: O orçamento público municipal entre reserva do possível e escolhas públicas: gastos sociais e melhoria na qualidade da educação fundamental da rede pública municipal em Santarém/PA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará como pré-requisito para a obtenção do título de Doutora em Direito.

Aprovada em: 14/12/2023

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fernando Facury Scaff (presidente-orientador)
Universidade Federal do Pará

Prof^a Dra. Fernanda Macedo Pacobahyba
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Prof. Dr. Sérgio Fiuza de Mello Mendes Filho
Centro Universitário do Estado do Pará

Prof^a. Dra. Luma Cavaleiro de Macedo Scaff
Universidade Federal do Pará

Prof. Dr. Alexandre Coutinho da Silveira
Universidade Federal do Pará

À minha mãe, Waldaci, ao meu pai, Carlos, aos meus irmãos, Marina e Carlinhos, e ao meu amor, Kauê.

AGRADECIMENTOS

O processo de escrita desta tese de doutorado é a realização de um sonho que representa tudo o que sempre almejei durante minha vida enquanto acadêmica, estudante e professora. E sua finalização é um espelho de anos de dedicação e representa, também, o apoio e, por vezes, os “empurrões” de pessoas que são essenciais para minha felicidade. Pessoas que me ajudaram, que contribuíram, que me escutaram e que me aconselharam durante a caminhada.

Agradeço, primeiramente, à minha família, à minha mãe, Walda, ao meu pai, Carlos, aos meus irmãos, Marina e Carlinhos. São eles que conseguem ser, ao mesmo tempo, âncora e vento, que me seguram e me levam.

Ao meu noivo, Kauê Macambira, que me incentivou, compreendeu, acolheu-me e manteve-me diariamente firme, cuidando de nossa vida quando eu precisava me recolher para estudar e escrever. Obrigada por segurar minha mão em todos os momentos e por cumprir, todos os dias, a promessa de “não soltá-la, em hipótese alguma”.

Não poderia deixar de agradecer a Socorro Pena e Fernanda Antelo, que foram verdadeiras guias em meus momentos difíceis, fazendo-me compreender que o processo de escrita e de criação encontra vários percalços e obstáculos, que devem ser ultrapassados sem esmorecer.

Agradeço à Universidade Federal do Oeste do Pará, onde leciono Direito Público e, em especial, ao Colegiado do Programa de Ciências Jurídicas, que me apoiou durante a licença para finalizar a escrita desta tese. Estendo minhas palavras ao Grupo de Estudos e Pesquisas História, Sociedade e Educação no Brasil (HISTEDBR) da Ufopa, na pessoa dos líderes Professora Lília e Professor Anselmo Colares, que se tornaram meus amigos e me inseriram em um mundo outrora desconhecido, o da Educação, que trouxe tantas contribuições às minhas reflexões, despertando novos interesses de pesquisa.

Ao Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, em especial às professoras Stela Campos e Luma Scaff, que integraram minha banca de qualificação e abriram meus olhos para novas abordagens de pesquisa e desenvolvimento desta tese.

Aos professores integrantes da minha banca de defesa, professoras Fernanda Pacobahyba e Luma Scaff e professores Sérgio Mendes e Alexandre da Silveira, pelos

questionamentos, pelas contribuições e observações realizadas que permitiram melhorar esta tese e ampliar minha visão sobre o tema pesquisado.

Por fim, ao meu orientador, o professor Fernando Facury Scaff, por todo o conhecimento que adquiri, pelas lições que levarei para o resto da vida, enquanto estudante e professora. Ele foi, desde sempre, um modelo de professor e pesquisador para mim e me senti honrada em ter sido aceita como sua orientanda.

Chego ao fim de mais uma jornada tendo certeza de que escolhi o caminho certo para seguir e com convicção de estar rodeadas de pessoas que querem o meu melhor e estão dispostas a contribuir para isso, seja servindo como fundação, como modelo, como bússola ou como exemplo.

Muito obrigada!

Ensinem o mais possível aos que nada sabem; a sociedade é culpada de não instruir gratuitamente e responderá pela escuridão que provoca. Uma alma na sombra da ignorância comete um pecado? A culpa não é de quem o faz, mas de quem provocou a sombra.

Victor Hugo, *Os Miseráveis*

RESUMO

Esta tese de doutorado teve como objetivo analisar as escolhas públicas adotadas pelo município de Santarém, Pará, para a educação fundamental municipal, no período de 2018 e 2021, em face da escassez de recursos e da emergência de saúde pública ocasionada pelo coronavírus, examinando sua adequação conforme os objetivos constitucionais. O direito à educação fundamental, que abrange o ensino obrigatório de crianças e adolescentes na faixa etária de 6 a 14 anos, com duração mínima de 9 anos, é um direito público subjetivo previsto constitucionalmente. Sua realização é prioritária para os municípios, que devem alocar receitas de acordo com o que foi estabelecido pela norma constitucional e infraconstitucional, de modo que as escolhas públicas abarquem a implementação de serviços educacionais variados e bem distribuídos para o melhor desempenho municipal nas avaliações de desenvolvimento educacional. Desta forma, as ações e programas governamentais devem ter como finalidade essencial garantir o acesso, a permanência e aprendizagem adequados, a infraestrutura, o transporte e a alimentação escolares de qualidade, a valorização dos profissionais do magistério e o fortalecimento dos conselhos de gestão democrática deste setor. No caso do ensino fundamental da rede pública de Santarém, várias características territoriais e sociais interferem diretamente na quantidade de recursos destinados para o serviço, bem como na forma como eles são distribuídos, devendo ser consideradas no momento da escolha pública por se tratar de um município localizado do interior da Amazônia, cuja gestão política abrange áreas urbanas e rurais (ribeirinhas, de várzea, e de planalto), com grande extensão territorial e necessidades distintas. Assim, verificou-se como foram organizadas as prioridades para o ensino fundamental no orçamento público municipal no período supracitado, de modo a compreender, com base na realidade local, como a escassez de recursos foi enfrentada e se as estratégias adotadas significaram avanços na qualidade da rede de ensino fundamental pública municipal, esclarecendo como tais conceitos teóricos – reserva do possível e escolhas públicas – interferiram na realidade municipal. Desse modo, em relação aos procedimentos metodológicos, foram analisados documentos produzidos pelos poderes executivo e legislativo santarenos, de modo a identificar as escolhas públicas para, após, compará-las aos resultados obtidos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Os resultados desta tese apontam que durante o período analisado, houve um aumento significativo na receita destinada à educação, devido à implementação de políticas públicas emergenciais para garantir a continuidade do ensino por meio da modalidade de educação a distância necessária em um contexto de pandemia. Observou-se ainda que a maior parte dos gastos não foi distribuído proporcionalmente entre todos os segmentos essenciais para o fortalecimento do ensino e a formação abrangente dos alunos. Tendo ficado à margem dos objetivos de valorização dos profissionais do magistério, o fortalecimento dos conselhos sociais, a promoção de atividades culturais e esportivas, bem como a adequação da alimentação escolar, entre outros aspectos importantes.

Palavras-chave: Reserva do possível. Escolha pública. Educação fundamental. Orçamento Público municipal.

ABSTRACT

This doctoral thesis aimed to analyze which were the public choices adopted by the municipality of Santarem, Pará, for municipal fundamental education, in the period 2018 and 2021, in face of the scarcity of resources and the public health emergency caused by the coronavirus. The right to fundamental education, which covers compulsory education for children and adolescents aged between 6 and 14 years, with a minimum duration of 9 years, is a constitutionally provided subjective public right, the realization of which is a priority for municipalities, which must allocate revenues in accordance with what was established by the constitutional and infra-constitutional legislation, so that public choices encompass for implementation of varied and well-distributed educational services for better municipal performance in educational development evaluations. In this way, government cations and programs must have the essential purpose of ensuring access, permanence and adequate learning, quality infrastructure, transport and school meals, valuing teaching professionals and strengthening democratic management councils. In the case of public fundamental education of Santarem, several territorial and social characteristics directly interfere with the amount of resources destined for the service, as well as the way they are distributed, and should be considered at the time of the public choice, since it is a municipality located in the interior of the Amazon, whose political management covers urban and rural areas (riverside, floodplain, river, and plateau), with a large territorial extension and different needs. Thus, it is necessary to verify how the priorities for fundamental education were organized in the municipal public budget in the aforementioned period, in order to understand, based on the local reality, how the scarcity of resources was faced and if the adopted strategies meant advances in the quality of municipal public fundamental education network, clarifying how such theoretical concepts – contingency reserve and public choices – interfered in the municipal reality. Thus, in relation to the methodological procedures, documents produced by the executive and legislative branches of Santarem were analyzed, to identify the public choices to, then, compare them to the results obtained in the Basic Education Development Index (IDEB). The results of this thesis indicate that during the analyzed period, there was a significant increase in investments in education, through the implementation of emergency public policies to guarantee the continuity of teaching through the necessary distance education modality in a pandemic context. It was also observed that most of these expenditures were not distributed among all essential segments for bolstering teaching and the comprehensive training of students. This includes valuing teaching professionals, bolstering social councils, promoting cultural and sports activities, as well as adapting school meals, among other important aspects.

Keywords: Contingency reserve. Public choices. Fundamental education. Municipal Budget.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esboço esquemático da pesquisa	26
Figura 2 – Competências gerais da educação básica no Brasil	73
Figura 3 – Rede de escolas de ensino fundamental do município de Santarém (2023)	85
Figura 4 – Ilustração didática da distância da escola indígena São Francisco, na comunidade Cachoeira do Maró, e a zona urbana de Santarém/PA (2023).....	90
Figura 5 – Lancha do Programa Caminho da Escola ancorada em comunidade ribeirinha. Região do Ituí, na várzea de Santarém/PA (2019)	145
Figura 6 – Receita de impostos e de transferências constitucionais e legais para a educação municipal de Santarém/PA (2018-2021)	95
Figura 7 – Total de receitas municipais para a educação no município de Santarém (2018-2021)	96
Figura 8 – Quantitativo de receita por fonte para a educação no Município de Santarém (2018-2021).....	97
Figura 9 – Detalhamento das fontes no orçamento público municipal – educação fundamental de Santarém (2018-2021)	98
Figura 10 – Receitas recebidas do Fundeb – Santarém (2017-2021).....	102
Figura 11 – Variação da despesa liquidada para o ensino fundamental e a educação infantil de Santarém/ PA (2018-2021).....	107
Figura 12 – Variação da despesa liquidada para o ensino fundamental e a educação infantil de Santarém/ PA (2018-2021).....	108
Figura 13 – Despesas por categoria em educação fundamental em Santarém (2018-2021) ..	112
Figura 14 – Despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica na rede pública/educação fundamental, Santarém/PA (2018-2021)	114
Figura 15 – Momento na escola Nossa Senhora de Lourdes, região do Tapajós, Capixauã, município de Santarém (2023)	118
Figura 16 – Espaço destinado às aulas de Notório Saber, Escola Nossa Senhora das Graças, aldeia Solimões, Território Kumaruara, na Resex Tapajós Arapiuns, município de Santarém (2023).....	118

Figura 17 – Remuneração magistério educação infantil e ensino fundamental FUNDEB Santarém, Pará (2018-2021).....	119
Figura 18 – Quantidade de obras inauguradas para educação fundamental, Santarém/PA (2017-2019).....	128
Figura 19 – Escola da comunidade Tapará Miri em Santarém, em espaço adaptado	130
Figura 20 – Prioridades do PAR à infraestrutura dos estabelecimentos escolares.....	131
Figura 21 – Escolas de ensino fundamental que receberam obras de infraestrutura, Santarém/PA (2018-2021).....	132
Figura 22 – Escola Indígena Nossa Senhora das Graças, aldeia Solimões, Santarém/PA	135
Figura 23 – Marcos lógicos do PAR	136
Figura 24 – O FNDE para políticas de alimentação escolar da rede pública/educação de Santarém/PA (2018-2021).....	139
Figura 25 – Transporte escolar (barco) utilizado por discentes da várzea. Escola Coração de Maria, comunidade ribeirinha de Santa Maria do Tapará (2023).....	146
Figura 26 – Despesas com publicidade do Poder Executivo e do Poder Legislativo, Santarém/PA (2018-2021).....	163

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Modificações Fundeb temporário e Fundeb permanente.....	59
Tabela 2 – Valor do repasse da Pnae por aluno/etapa/modalidade de ensino (continua).....	64
Tabela 3 – Escolas de ensino fundamental da rede municipal de Santarém (2018-2021)	84
Tabela 4 – Escolas de ensino fundamental da rede municipal de Belém (2018-2021).....	91
Tabela 5 – Matriculados no ensino fundamental da rede municipal de Santarém e Belém (2018-2021).....	92
Tabela 6 – Contribuição de Santarém ao Fundeb – ICMS (2018-2021).....	100
Tabela 7 – Estimativa de valor anual por aluno ensino fundamental no estado do Pará (2018-2021).....	103
Tabela 8 – Detalhes das despesas realizadas em Santarém/PA (2018-2021).....	110
Tabela 9 – Fontes de custeio das despesas para a educação fundamental de Santarém/PA (2018-2021).....	113
Tabela 10 – Demonstrativo de servidores – Fonte de recurso. Santarém/PA (2019-2021) ...	120
Tabela 11 – Remuneração docente da educação básica Fundeb de Santarém/PA (2018-2021)	121
Tabela 12 – Total de obras inauguradas para a educação fundamental, Santarém/PA (2018-2021).....	128
Tabela 13 – Infraestrutura Escolas Municipais – Dependências. Santarém/ PA (2018-2021)	133
Tabela 14 – Infraestrutura Escolas Municipais – Tecnologia. Santarém/PA (2018-2021)....	133
Tabela 15 – Infraestrutura Escolas Municipais – Acessibilidade. Santarém/PA (2018-2021)	134
Tabela 16 – Execução financeira da alimentação escolar na rede municipal de Santarém/PA (2018-2021).....	140
Tabela 17 – Repasses PNAI e PNAQ para Santarém, Pará (2018-2021).....	142
Tabela 18 – Transporte Escolar. Frota Semed entre os anos 2018 e 2021 de Santarém/PA..	143
Tabela 19 – Ideb projetado e Ideb realizado no município de Santarém/PA (2019-2021)	149
Tabela 20 – Aprendizado/Fluxo/Ideb nas escolas municipais em Santarém e no Brasil (2019 e 2021).....	149

Tabela 21 – Lista de escolas de ensino fundamental que receberam obras de infraestrutura e Ideb, Santarém/PA (2018-2021).....	151
Tabela 22 – Taxas de Rendimento escolar municipais em Santarém (2018-2021).....	153
Tabela 23 – Taxas de Rendimento escolar municipais no Brasil (2018-2021).....	154
Tabela 24 – Média municipal distorção idade-série escolas municipais de Santarém/PA (2018-2021).....	155
Tabela 25 – Média nacional distorção idade-série das escolas municipais (2018-2021).....	156
Tabela 26 – Escala de aprendizagem do Ideb.....	156
Tabela 27 – Média de Proficiência municipal na Prova Saeb – Santarém (2019-2021).....	157
Tabela 28 – Média de Proficiência municipal na Prova Saeb – Brasil (2019-2021).....	157
Tabela 29 – Estudantes com aprendizado adequado nas escolas municipais (2019-2021)....	158
Tabela 30 – Metas previstas e realizadas – PNE Brasil, estado do Pará, e município de Santarém	160

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ALM	Alimentação Escolar
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAE	Conselhos de Alimentação Escolar
CEE/PA	Conselho Estadual de Educação do Pará
CESUPA	Centro Universitário do Pará
CGU	Controladoria Geral da União
CME	Conselho Municipal de Educação
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DAE	Divisão de Atendimento ao Educando
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EC	Emenda Constitucional
EPD	Escola Paulista de Direito
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCEP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
HISTEDBR	História, Sociedade e Educação no Brasil
IBGE	Instituto Nacional de Geografia e Estatística
ICED	Instituto de Ciências da Educação

ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
ICS	Instituto de Ciências da Sociedade
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INF	Infraestrutura
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPI-Exportação	Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
ITR	Imposto Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
MOG	Ministério do Orçamento e Gestão
MP	Ministério Público
NAE	Núcleo Técnico de Alimentação Escolar
NUPENS	Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCJ	Programa de Ciências Jurídicas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEE	Plano Estadual de Educação
PIEC	Programa de Inovação Educação Conectada

PIN	Programa de Integração Nacional
PIS/PASEP	Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PME	Plano Municipal de Educação
PMS	Prefeitura Municipal de Santarém
PNAE	Programa Nacional da Alimentação Escolar
PNAEM	Programa Nacional de Alimentação - Município
PNAF	Programa Nacional de Alimentação Escolar - Escola Fundamental
PNAI	Programa Nacional de Alimentação Escolar Indígena
PNAQ	Programa Nacional de Alimentação Escolar Quilombola
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNBE	Programa Nacional Biblioteca da Escola
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
PPA	Plano Plurianual
PPC	Projeto Pedagógico do Curso
PPI	Projeto Pedagógico Institucional
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PROINFO	Programa Nacional de Tecnologia Educacional
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RREO	Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIGETEC	Sistema de Gestão Tecnológica
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
SUS	Sistema Único de Saúde

TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCU	Tribunal de Contas da União
TDH	Teoria dos Direitos Humanos
TGD	Teoria Geral do Direito
TPE	Transporte Escolar
TRT3	Tribunal Regional Federal da 3ª Região
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFs	Unidades Federativas
UMEIs	Unidades Municipais de Educação Infantil
URE	Unidade Regional de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
Motivação desta tese	20
Justificativa, Pergunta e Objetivos da Pesquisa	22
Objetivos da pesquisa	23
Escolhas metodológicas	24
Estrutura da Tese	30
1 A RESERVA DO POSSÍVEL, ESCOLHAS PÚBLICAS E O DIREITO À EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL	33
1.1 O direito à educação fundamental na Constituição Federal de 1988	38
1.2 Reserva do possível como limitação fática à máxima efetivação do direito à educação fundamental	42
1.3 As escolhas públicas para a educação fundamental e as obrigações constitucionais e legais.....	46
1.4 Reserva do possível e construção do orçamento público para educação fundamental: instrumentos financeiros e fundos para custeio da educação fundamental	51
1.4.1 A vinculação mínima obrigatória para manutenção e desenvolvimento do ensino prevista na Constituição Federal de 1988	53
1.4.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	56
1.4.3 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	60
1.4.3.1 Plano de Ações Articuladas	61
1.4.3.2 Programa Dinheiro Direto na Escola	62
1.4.3.3 Programa Nacional de Alimentação Escolar	63
1.4.3.4 Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar.....	66
1.4.3.5 Programa Caminho da Escola.....	67
1.4.3.6 Programa Nacional do Livro e do Material Didático	67
1.4.3.7 Programa Nacional de Informática na Educação.....	68
1.5 Comandos constitucionais para realização das escolhas públicas	70
1.6 Comandos infraconstitucionais norteadores das escolhas públicas	72

1.6.1 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira como diretriz para as escolhas públicas	72
1.6.2 Plano Nacional de Educação e legitimidade das escolhas públicas	74
1.6.3 Plano Estadual de Educação – Pará.....	78
1.6.4 Plano Municipal de Educação – Santarém, Pará	79
2 RESERVA DO POSSÍVEL E ESCOLHAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE SANTARÉM PARA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL	83
2.1 A educação fundamental no município de Santarém.....	83
2.1.1 O ensino público municipal no período da pandemia: anos 2020 e 2021	87
2.1.2 Desafios à efetivação do direito à educação fundamental em Santarém	89
2.2 Reserva do possível municipal para a educação fundamental entre 2018 e 2021.....	94
2.3 Escolhas públicas municipais para a educação fundamental nos anos de 2018 a 2021	106
2.3.1 Despesas liquidadas: Relatório Resumido de Execução Orçamentária.....	107
2.3.2 Relatório dos Programas e Ações– Secretaria Municipal de Educação	108
2.3.2.1 Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Programa Dinheiro Direto na Escola.....	112
2.3.2.2 Valorização dos profissionais da educação	119
2.3.2.3 Infraestrutura escolar	127
2.3.2.4 Alimentação escolar.....	136
2.3.2.5 Transporte escolar.....	143
2.3.2.6 Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb)	147
2.3.2.7 Taxas de rendimento escolar.....	153
2.3.2.8 Distorção idade-série	155
2.3.2.9 Aprendizado adequado	156
CONCLUSÕES.....	165
REFERÊNCIAS.....	175
APÊNDICE I – Principais modificações normativas municipais durante a pandemia .	184
APÊNDICE II – Entrevistas	189

INTRODUÇÃO

A reserva do possível interfere na análise da implementação de políticas públicas e no planejamento de gestão dos governos, pois impacta diretamente a realização das obrigações fundamentais do Estado, impossibilitando concretamente seu cumprimento devido à escassez de recursos públicos (SCAFF, 2018, p. 296). No caso das políticas educacionais, aos gestores cumpre o papel de implementação de ações visando o pleno desenvolvimento do ser humano, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, segundo o disposto no artigo 205 da Constituição Federal de 1988.

A educação é uma das principais maneiras de possibilitar o pleno desenvolvimento das capacidades do ser humano, de modo a integrá-lo à realidade em que vive de forma participativa em busca de sua felicidade e da transformação do contexto, seja ele individual ou coletivo, com igualdade. O seu reconhecimento enquanto direito foi textualizado na Constituição Federal brasileira de 1988, que a inseriu no rol de direitos fundamentais sociais, complementando os individuais ao densificar parcelas de seu conteúdo e as dimensões do princípio da dignidade humana (SARLET, 2013, p. 234). Deste modo, este se tornou um compromisso do Estado para o alcance da justiça social e dos objetivos constitucionais previstos no artigo 3º, concernentes à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução das desigualdades sociais.

O direito social à educação está acompanhado de variados instrumentos, princípios e regras que se organizam com o fim de dar plena eficácia ao seu conteúdo, trazendo consigo outros direitos fundamentais (TAVARES, 2010, p. 771), essa característica exige várias ações que a Administração Pública deve, por obrigação, realizar, com a finalidade de cumprir o que foi estabelecido como arquétipo do ensino de qualidade.

Além disso, o acesso ao ensino obrigatório e gratuito, ou seja, ao ensino fundamental, é reconhecido como direito público subjetivo, no artigo 208, §1º, da Constituição de 1988, podendo ser exigido em juízo, o que significa que esta etapa do ensino transcende a dimensão individual para atingir a social, comunitária, pois é do interesse da comunidade que seus cidadãos, ao menos, o tenham frequentado (MALISKA, 2013, p. 1970). Assim, os municípios, em caráter prioritário, em colaboração com a União e os Estados, devem dedicar-se a oferecer o ensino obrigatório de maneira a satisfazer o que foi previsto sistematicamente na norma

constitucional, importando em responsabilidade da autoridade competente a sua oferta irregular.

Por ser um direito social prestacional, a educação exige a alocação de recursos para satisfazer as necessidades públicas a ela relacionadas, o que significa que pode encontrar obstáculos externos para sua plena realização, como a escassez de recursos, chamada de reserva do financeiramente possível (SCAFF, 2018, p. 296). Isso leva a um confronto entre o que está previsto na Constituição Federal de 1988 como obrigação do ente federativo e aquilo que é possível realizar, configurando uma escolha trágica (CALABRESI; BOBBITT, 1978, p. 17).

Com base no exposto, o estudo sobre o conteúdo do direito à educação fundamental de qualidade deve abranger a análise de determinadas categorias como essenciais para o reconhecimento de sua eficácia, como a garantia de acesso, permanência e aprendizagem dos alunos; infraestrutura, transporte e alimentação escolar adequados e condizentes com a realidade dos educandos; políticas para valorização dos profissionais do magistério e fortalecimento dos conselhos sociais de fiscalização dos programas, ações e dos recursos públicos destinados à educação. Tais categorias são avaliadas periodicamente no Brasil por meio da Prova do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Censo Escolar, cujos resultados vem a compor o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), relativo ao ensino fundamental I e II (anos iniciais e anos finais), a educação infantil e o ensino médio, servindo como fonte para o planejamento de políticas públicas educacionais e para a distribuição de recursos públicos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Ademais, essas categorias devem compor as escolhas públicas (SCAFF, 2018, p. 297) do governo, que podem ser identificadas a partir do exame da composição orçamentária dos entes federativos e dos relatórios de gestão disponibilizados pela respectiva Administração Pública¹.

A presente tese propõe-se a analisar o planejamento e a execução orçamentária municipal de Santarém (escolhas trágicas/públicas) no período entre 2018 e 2021, visando o cumprimento de suas obrigações referentes ao ensino fundamental, diante das limitações orçamentárias (reserva do possível), considerando, em especial, o momento da pandemia de SARS-CoV-2 (coronavírus), a partir de dados empíricos.

¹ Nesse ponto cabe esclarecer, de forma breve, a polissemia presente no conceito de “escolha pública”. As escolhas públicas são tratadas nesta pesquisa como sinônimo de “escolhas trágicas” (*tragic choices*) e de “escolhas políticas”. Abrangem as decisões discricionárias dos gestores referentes à quais políticas públicas serão implementadas dentro de sua esfera de competência em determinado território. Nesta tese, são as escolhas públicas municipais das ações para educação fundamental as analisadas.

Motivação desta tese

O interesse pelo estudo do financiamento da educação municipal surgiu a partir do convívio com os discentes da Universidade Federal do Oeste do Pará, onde atuo como docente efetiva de Direito Tributário e Direito Financeiro. Os relatos das suas experiências educacionais durante a infância e adolescência me levaram a buscar uma compreensão mais profunda do quadro da educação no município de Santarém, em especial no que diz respeito à educação fundamental. Essa etapa do ensino é essencial para a construção do ser humano como cidadão, rumo à sua emancipação e ao desenvolvimento pleno de suas capacidades.

Os estudos e a atuação na temática do orçamento público, dos direitos fundamentais e da gestão pública, aliados ao contato com disciplinas não pertencentes à grade habitual do curso de Direito e professores de outras áreas, contribuíram para a expansão da visão e de perspectivas acerca do tema.

A decisão de pesquisar sobre orçamento público, reserva do possível e as escolhas públicas, pela perspectiva da garantia do direito à educação fundamental, foi incitada pelo professor Fernando Facury Scaff, meu orientador nesta pesquisa. Foi a partir de suas provocações que passei a olhar a construção orçamentária municipal para a educação fundamental como um tema ideal de pesquisa. Esse tema permitiria a união do referencial teórico relevante para a discussão da limitação financeira dos cofres públicos municipais e das escolhas trágicas realizadas no âmbito da educação fundamental, juntamente com os resultados da política orçamentária para o desenvolvimento e qualidade do ensino fundamental da rede pública de Santarém. Estes são avaliados a partir dos índices de desenvolvimento oficiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mais especificamente no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Durante o período da pandemia, em que houve queda na arrecadação pública e realocações de receita, minha motivação em compreender a composição do orçamento municipal para a educação fundamental nesse contexto foi ampliado. Da mesma forma, busquei entender como o executor orçamentário atuou de modo a diminuir as consequências negativas que o protocolo sanitário de fechamento das escolas e o isolamento social acarretou aos educandos e a suas famílias.

Após iniciar a pesquisa aqui apresentada, passei a frequentar o grupo de estudos e pesquisas História, Sociedade e Educação no Brasil (HISTEDBR) no Instituto de Ciências da

Educação (Iced) da Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa). Nesse grupo, levei o tema do tratamento orçamentário da educação fundamental pública no município para os debates e orientações com professores e alunos. Nesse âmbito, o HISTEDBR/Ufopa se dedica a pesquisar a educação básica no município de Santarém e possui uma ampla gama de publicações, com o objetivo de contribuir para a garantia do acesso, a permanência e a melhoria da qualidade do ensino público municipal referente à educação básica. Esse intercâmbio entre o ICS e o Iced resultou em convites para participar de projetos de capacitação de membros dos conselhos sociais de acompanhamento das políticas educacionais municipais referentes ao Fundeb e às ações junto às escolas, visando a compreensão do financiamento da educação básica municipal em Santarém.

Na condição de docente e pesquisadora em uma universidade federal, crescem os questionamentos e dúvidas acerca da utilização dos recursos públicos em políticas públicas para a educação, bem como sobre as formas de fiscalização pela sociedade. Esse interesse e necessidade de aprofundamento e continuação do estudo sobre o tema são evidenciados no âmbito social e nos conselhos municipais de educação da região oeste do Pará.

Estudos sobre o financiamento da educação fundamental pública em Santarém têm sido uma demanda há muito existente. Nesse sentido, as pesquisas propostas nesta tese têm o objetivo de preencher essa lacuna, subsidiando a atuação e formação de membros da sociedade civil em suas pautas. Igualmente, contribuirão para outras investigações no âmbito da universidade.

Portanto, trata-se de um tema relevante que suscita uma discussão inédita na região e contribui para os estudos e pesquisas acerca do orçamento público destinado a políticas públicas educacionais do município, possibilitando o diálogo entre os problemas referentes à reserva do possível com a realidade santarena no que concerne ao ensino público fundamental e as escolhas trágicas que foram enfrentadas pelo Município durante a pandemia, acerca desse assunto. Ademais, a tese agregará muito à Ufopa, que possui grupos de pesquisa e extensão dedicados ao tema.

A realização da presente pesquisa ajuda, ainda, a compreender melhor as peculiaridades existentes no município de Santarém, que se diferencia de outros devido à distribuição de escolas pelo território e pela quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental, assim como a realidade da educação pública municipal, que varia de acordo com a localização da unidade de ensino (urbana, rios, várzea ou planalto). Todas essas variáveis impactam no

orçamento municipal e tornam a análise do presente estudo de caso efetivamente individualizada, apenas reproduzível em outros municípios a partir do referencial teórico adotado.

Justificativa, Pergunta e Objetivos da Pesquisa

Esta tese busca verificar o planejamento e execução orçamentária municipal, por meio da análise das escolhas públicas priorizadas pelo poder público municipal e sua adequação aos ditames legais, a partir da análise de dados empíricos orçamentários, que demonstraram o arranjo orçamentário municipal de Santarém entre os anos de 2018 a 2021, e se foi garantido o cumprimento de suas obrigações referentes ao ensino fundamental, mesmo diante necessidades públicas e dos desafios surgidos durante a pandemia de SARS-CoV-2 (coronavírus). Busca-se, assim, verificar quais políticas públicas para educação fundamental foram priorizadas pelo poder público municipal no ensino período mencionado e sua adequação aos ditames legais.

Após anos defendendo a necessidade de implementar políticas públicas em observância às obrigações expressas na Constituição da República de 1988, foi percebido, a partir da escuta dos variados atores sociais, a dificuldade para compreensão do planejamento público e de sua interpretação baseada nos dados orçamentários do município, abalizada pela afirmação de insuficiência de recursos públicos e pela falta de manejo nas políticas públicas municipais para a educação fundamental. Diante dessa oportunidade de pesquisa, decidi realizar uma análise da variação do orçamento, a partir de dados disponibilizados pelo município, dentro do período estabelecido, a fim de identificar o montante da reserva do possível manuseada para financiamento da educação pública municipal, em especial do ensino fundamental, que abrange sua obrigação prioritária constitucional e objeto de avaliação periódica pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), para atestar a adequação das escolhas públicas da administração nesse período, referendadas pelos índices de desenvolvimento educacional.

A partir do exposto, a pergunta que norteia esta pesquisa é: *quais foram as escolhas públicas adotadas pelo município de Santarém no período de 2018 a 2021 para a educação fundamental em face da escassez de recursos e da emergência provocada pelo SARS-CoV-2 (coronavírus)? Elas utilizaram a discricionariedade administrativa de maneira adequada, visando cumprir a legalidade estabelecida?*

Nesse sentido, esta tese:

1. contribui para o conhecimento da formação do orçamento público de Santarém, da identificação das fontes de financiamento do ensino fundamental e do acompanhamento das contas públicas em âmbito municipal;
2. verticaliza os estudos acerca das categorias teóricas da reserva do possível e das escolhas públicas a partir da perspectiva do território ao qual a pesquisa pertence;
3. unifica os dados objetivos com a adequação das escolhas públicas, com base nos Relatórios de Gestão do governo, para compreender a realidade municipal;
4. identifica se as escolhas públicas obedeceram às prioridades estabelecidas pelo ordenamento jurídico educacional referentes ao acesso, permanência e aprendizado adequados, infraestrutura, transporte e alimentação escolar, valorização dos profissionais do magistério e fortalecimento dos conselhos sociais de fiscalização;
5. aproxima a análise objetiva de dados secundários para a realidade observada em algumas escolas municipais a partir da escuta dos atores sociais que vivenciam o cotidiano nos educandários, enriquecendo a leitura das informações documentais.

Objetivos da pesquisa

Com base nestes elementos e questão de pesquisa, o objetivo geral da presente tese é analisar as escolhas trágicas na educação fundamental pública de Santarém, considerando o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), no período entre 2018 e 2021 e, a partir daí, constatar se obedeceram às prioridades normativas.

Além desse, foram delineados três objetivos específicos, a saber:

- a) identificar os instrumentos normativos referentes à educação fundamental no âmbito do município e a evolução dos gastos com essa subfunção em Santarém nos anos de 2018 a 2021;
- b) mapear quais políticas públicas para a educação fundamental foram privilegiadas no período indicado, de modo a constatar se ocorreu modificação nas escolhas públicas durante o período e se essas modificações buscaram realizar os objetivos constitucionais;

- c) verificar, no mesmo período, a variação do Ideb no município, e analisar, a partir do indicador educacional citado, como as escolhas públicas interferiram no ensino fundamental municipal, considerando o aumento de recursos.

Escolhas metodológicas

A questão acerca da identificação das escolhas públicas adotadas pelo município de Santarém entre 2018 e 2021 considerando a escassez de recursos e a pandemia de SARS-CoV-2 exige uma abordagem plural de métodos de pesquisa para ser respondida. Essa análise tem como foco a execução do orçamento municipal de Santarém e a identificação da eficiência das escolhas públicas na qualidade da educação fundamental municipal no período 2018-2021, considerando a limitação dos recursos públicos disponíveis, a “reserva do possível”. A escolha dessa terminologia, “escolhas públicas”, justifica-se pela facilidade de compreensão por atores de vários setores da sociedade e se fundamenta na teoria de Guido Calabresi e Philip Bobbitt, que introduzem o conceito por meio da obra intitulada *Tragic choices* (que pode ser traduzido livremente para o português como “escolhas trágicas”, “escolhas difíceis” ou “escolhas públicas”). Na presente tese, opta-se por utilizar a terceira opção de tradução, pois entende-se que ela se adequa melhor ao contexto do direito público (SCAFF, 2018, p. 297).

Ao propor uma análise orçamentária com foco na adequação das escolhas públicas, limitadas pela reserva do possível, percebe-se a necessidade de utilizar uma abordagem qualitativa de análise dos dados acerca dos gastos públicos levantados. O método qualitativo de pesquisa é necessário devido às dúvidas cujas respostas demandam a realização de escuta de atores sociais, o levantamento de informações relacionadas às alocações de recursos para determinadas políticas educacionais, bem como o esclarecimento dos principais conceitos da tese por meio de pesquisa bibliográfica. Desse modo, utilizou-se o método qualitativo para erigir um quadro geral e completo do objeto de estudo e das variáveis que influenciaram os resultados, possibilitando a construção de conceitos e sua adequada transposição para a realidade santarena. Os dados qualitativos embasaram a conceituação das categorias essenciais para responder à pergunta da tese, com informações foram retiradas dos Relatórios de Programas e Ações da Secretaria Municipal de Educação (Semed) e possibilitaram a melhor compreensão do contexto do município, dos atos da administração pública, auxiliando na identificação das dificuldades enfrentadas na implementação de programas e execução das ações educacionais. Os dados permitiram quantificar a reserva do possível municipal e

identificar as prioridades políticas governamentais para educação fundamental, determinando quais foram as escolhas públicas para o período.

A principal referência teórica para a abordagem metodológica desta tese foram os trabalhos de Creswell e Cresswell (2020) e Creswell e Clark (2013), acerca dessa tipologia de pesquisa. De acordo com esses autores, o método qualitativo, trazido ao contexto desta pesquisa, observa o levantamento múltiplo de dados com o intuito de descrevê-los e analisa-los por meio de palavras e/ou imagens, compreendendo as múltiplas realidades referentes à educação fundamental municipal de Santarém.

Essa forma de estruturação pode servir como fonte de pesquisas futuras e como modelo para futuras ações públicas relacionadas à pasta. Além disso, o método de pesquisa aqui proposto possibilita a análise do desenvolvimento da educação pública municipal sob outras perspectivas, ainda vinculadas ao tema da relação “reserva do possível e escolhas públicas”, sendo adequada para avaliação de programas, experimentos ou políticas (CRESWELL, 2020).

Por meio da coleta e análise de dados documentais retrospectivos, foram investigadas informações relacionadas aos estabelecimentos de ensino, gestores, discentes, docentes e profissionais da educação da rede municipal de Santarém. Além disso, foram considerados os índices de rendimento escolar, fluxo e aprendizado adequado, obtidos por meio de informações da Semed, dos dados educacionais municipais disponíveis na plataforma virtual do Inep, em especial o Ideb. Essa abordagem permitiu uma contextualização da organização do orçamento público santareno e a identificação das prioridades na execução de ações voltadas à educação fundamental do município, verificando como a reserva do possível é manuseada e identificando seu impacto nas escolhas públicas relacionadas à efetivação desse direito fundamental.

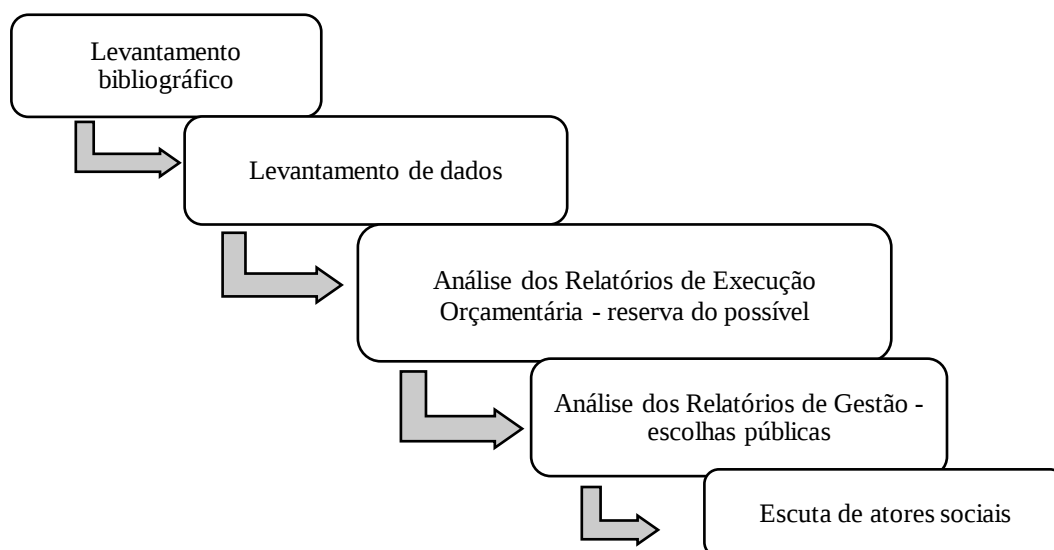
Além disso, esses elementos ajudam a caracterizar o tipo de pesquisa que embasa esta tese como um estudo observacional longitudinal. Observacional, pois se buscou registrar informações sobre os fenômenos sem interferir em seu desfecho. Longitudinal, porque analisou mudanças temporais nas dinâmicas educacionais municipais (GIL, 2023), o que não afasta seu caráter de tese acadêmica, no âmbito jurídico, e nem seu ineditismo. Toda a fundamentação jurídica e a perspectiva direcionadora desta tese provém do texto constitucional e dos textos infraconstitucionais citados ao longo da pesquisa, além dos referenciais teóricos abordados em estudos de Direito Financeiro e Direito Constitucional concernentes ao direito educacional e à sua realização máxima, adequada e finalística dos textos normativos norteadores das ações e programas voltados à educação fundamental.

No que concerne à pesquisa bibliográfica, foram verificadas as principais categorias presentes na tese, como reserva do possível, escolha pública, mínimo existencial, direito social, educação fundamental, políticas públicas, orçamento público e gasto social. Essas categorias foram utilizadas como referências para a construção da pesquisa, de modo a “proporcionar uma lente por meio da qual todo o estudo poderia ser examinado” (CRESWELL; CLARK, 2013, p. 27). Pontos conexos ao tema, porém fora do escopo da pesquisa, como a teoria da discricionariedade do gestor orçamentário, não foram aprofundados, apesar de manuseados no trabalho, devido ao recorte da pesquisa, que focou na organização do orçamento municipal considerando a cláusula da reserva, as escolhas públicas e sua adequação ao sistema jurídico fundamental do direito à educação.

Por conseguinte, houve necessidade de análise dos relatórios de programas e ações da Semed para responder à pergunta sobre como o município de Santarém realizou as escolhas públicas relativas à educação fundamental, considerando a reserva do financeiramente possível e as escolhas públicas em face da pandemia de SARS-CoV-2. Tais escolhas foram identificadas devido à análise da documentação disponibilizada pelo poder público municipal. Da mesma forma, a reserva do possível pôde ser quantificada apenas por meio dos dados coletados no Portal da Transparência da PMS. O resultado das escolhas públicas é avaliado com base na análise dos índices educacionais e dos índices de desenvolvimento da educação básica oficiais publicados pelo Inep/Ideb.

A partir do exposto, tem-se as etapas da pesquisa esquematizadas na Figura 1:

Figura 1 – Esboço esquemático da pesquisa



Fonte: A autora (2023).

Na primeira fase da pesquisa, foi conduzido um levantamento bibliográfico sobre as categorias essenciais do estudo. O objetivo dessa etapa foi fornecer um embasamento teórico, demonstrando a relevância do tema de forma abrangente e verticalizando a análise, buscando sua aplicação à realidade local. Com base na pesquisa sobre os temas do “orçamento público”, da “reserva do possível” e das “escolhas públicas”, procedeu-se ao levantamento e análise de informações acerca da arrecadação de pública e a alocação de Despesas por Função Educação e subfunção Educação Fundamental no período de 2018 a 2021. Em seguida, procedeu-se ao levantamento de informações referentes às políticas públicas implementadas no período, abrangendo áreas como manutenção e desenvolvimento do ensino, alimentação escolar, transporte, qualificação dos profissionais da educação municipal e infraestrutura das escolas de ensino fundamental municipais. Os dados foram obtidos por meio do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Santarém (PMS) e da Secretaria Municipal de Educação (Semed).

Por meio da utilização de documentos secundários, dados estatísticos e bibliográficos, bem como relatórios do Poder Executivo e consulta a outros atores sociais, foi possível explorar e compreender de diversas maneiras as relações estudadas nas várias fases da pesquisa. O método misto ofereceu uma visão abrangente e aprofundada, permitindo uma análise mais completa e consistente dos fenômenos investigados.

A contextualização em Santarém, recorte especial desta pesquisa, tem o intuito de evidenciar as peculiaridades que influenciam o manuseio da receita pública destinada às políticas para a educação fundamental. A partir do levantamento de dados sobre a realidade das escolas de ensino fundamental e de outras características espaciais do território em que estão localizadas, buscou-se compreender o impacto dessas peculiaridades no gasto com as escolas situadas nos bairros e comunidades mais vulneráveis, caracterizados pela carência ou deficiência de serviços públicos essenciais, que trazem consequências diretas às necessidades públicas e ao montante das alocações realizadas pelo poder público, em comparação com as ações direcionadas às escolas localizadas em áreas com maior desenvolvimento.

Por conseguinte, tais características acarretam implicações para as escolhas públicas. Nessa etapa, foram utilizados como principais fontes os dados secundários produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pela PMS, além de informações obtidas em artigos científicos que abordam essas temáticas. Ademais, a seleção dos dados estatísticos disponíveis na plataforma virtual do Inep/Ideb relacionados aos índices de desenvolvimento

educacional municipal, bem como os dados informativos sobre a cidade de Santarém publicados pelo IBGE, oportunizou o estabelecimento de conexões entre o foco restrito de pesquisa com o Estado, a região e o país.

No processo de pesquisa, foram montados mapas temáticos em formato digital, utilizando dados do Inep e da Semed, como forma de ilustrar didaticamente o local da pesquisa (Santarém/PA), bem como a localização das escolas municipais da zona urbana e rural, a fim de evidenciar a sua situação no território e, utilizando imagens, comunicar as possíveis dificuldades enfrentadas pelo poder municipal na execução de políticas públicas. Foram montados gráficos e tabelas organizadas no *software Microsoft Excel*, além de serem confeccionados cartogramas por meio do programa computacional QGIS, buscando especializar alguns aspectos importantes da análise. O tratamento desses dados se deu a partir do estudo conjunto dos instrumentos normativos de instituição e de financiamento relacionados aos direitos sociais, em especial ao direito à educação fundamental, servindo de subsídio para realizar a análise da composição orçamentária municipal à luz da variável da reserva do possível e identificação das escolhas públicas.

Por sua vez, a etapa de análise das políticas públicas implementadas pelo governo municipal na educação fundamental nos anos de 2018 a 2021 foi conduzida com a finalidade de identificar as escolhas públicas realizadas pelo Poder Executivo municipal no período. Como principais fontes de informação, foram utilizados os relatórios obtidos junto à Semed. Em sequência, foi realizada a análise das leis orçamentárias anuais municipais entre 2018 e 2021, juntamente com informações acerca da organização dos gastos municipais com a educação fundamental, visando identificar as receitas e despesas públicas direcionadas às ações para a educação fundamental municipal, bem como quantificar a reserva do financeiramente possível para investimentos nessa área específica. Nessa etapa, as principais fontes de dados utilizadas foram: os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) 2018-2021 e o Relatórios de Programas e Ações de 2018 a 2021 específicos da Semed, importados do Portal da Transparência da PMS. Além desses documentos, foram verificadas informações do Relatório e Dados Gerais Semed 2017-2022, do Relatório Consolidado de Gestão 2020, do Relatório do Plano de Ação para o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) no período 2019-2021 e dos Balanços Gerais referentes ao período de 2018 a 2021, em que constam as despesas realizadas em cada uma das rubricas utilizadas para a análise da qualidade da educação fundamental pública municipal. Em alguns momentos, tais relatórios podem ser nomeados de maneira

específica, pelo nome apresentado no Portal da Transparência e como foi enviado pela Secretaria à pesquisadora, ou como “Relatórios de Gestão”, de maneira geral, como forma de abarcar todos os documentos citados.

Igualmente, o levantamento dos índices educacionais do município de Santarém 2018-2021, fornecidos pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), teve como objetivo identificar se houve melhoria no ensino fundamental, com a valorização de seus profissionais da educação e o avanço no aprendizado, acesso e permanência dos educandos. Dessa forma, com o intuito de ilustrar a proposta desta tese, verificou-se o Ideb municipal nos anos 2017, 2019 e 2021, anos em que houve aplicação da prova Saeb, a fim de comparar a variação da reserva do possível no orçamento santareno com os resultados do desenvolvimento do ensino fundamental. O ano de 2020 corresponde ao contexto de pico pandêmico do SARS-CoV-2, enquanto 2019 e 2021 indicam o ano anterior e o ano de declínio de casos, respectivamente, acompanhados pelo afrouxamento das restrições sociais e protocolos sanitários.

Para auxiliar na análise dos resultados de modo a demonstrar algumas experiências vivenciadas na realidade, foram realizadas conversações com atores sociais, que terão seus nomes preservados e serão referenciados por pseudônimos, em consonância com os princípios éticos. O intuito das conversas não foi a busca pela representatividade em termos de amostragem probabilística por meio de levantamento, trata-se de uma amostragem não probabilística intencional (CRESWELL; CLARK, 2013, p. 159), facilitada pelo uso do aplicativo *WhatsApp* de modo a registrar percepções relacionadas às categorias analisadas na pesquisa.

Os pseudônimos utilizados basearam-se na função que o entrevistado executa, estando todos relacionados com a educação fundamental pública do município. Dessa forma, os entrevistados (E) foram professores (P), diretores de escola (D), alunos (A), representantes do Sindicato dos Profissionais das Instituições Educacionais da Rede Pública Municipal de Santarém (S) e funcionários com cargo de coordenação da Semed (G). Nos casos em que a conversa ocorreu com atores sociais que atuam em escolas indígenas, a letra “i” foi acrescentada ao final do código, àqueles da região de rios, acrescentou-se a letra “r”.

Pelo exposto, os pseudônimos são: E1Ar (aluno de escola área de rios); E1S (sindicato); E1Pr, E2Pi, E3Pr, E4Pi, E5Pr (professores de escolas indígenas e de rios); E1Dr, E2D, E3Dr, E4Di, E5Di, E6Di (diretores de escolas urbana/indígenas/rios); E1Gr, E2Gi (Semed).

Totalizando 15 entrevistados. Eles representam educandários, discentes, gestores de escolas públicas, representantes da sociedade e da gestão educacional de Santarém que contribuíram com a pesquisa ao responder perguntas sobre sua realidade, envolvendo questões acerca da forma como lidam e percebem a reserva do possível e as escolhas públicas relacionados à educação fundamental.

As transcrições das escutas inseridas neste capítulo se relacionam aos temas ligados à qualidade do ensino fundamental e ao Ideb, à educação no período da pandemia de coronavírus (2020 e 2021), ao repasse da alimentação escolar, à disponibilização de transporte escolar, à capacitação dos professores, à infraestrutura, ao ensino indígena, ao esporte e ao lazer. As entrevistas completas encontram-se transcritas no Apêndice II desta tese. Em relação ao tratamento do material subjetivo coletado nas conversações, baseamo-nos nos escritos de GIL (2023). Este autor defende que na pesquisa qualitativa, na qual as conversações se encaixam, procede-se à elaboração das questões de pesquisa, à seleção de uma amostra para ajudar a explicar os resultados dos dados documentais levantados durante a consulta, a coleta e a análise dos dados. A amostra nessa etapa deve ser intencional, ou seja, selecionada intencionalmente entre os participantes que vivenciaram o fenômeno central da pesquisa (GIL, 2023, p. 164). No caso desta tese, foram selecionadas pessoas que representam educandários de escolas públicas de Santarém, sendo profissionais, estudantes e gestores das zonas urbana e rural que contribuíram com a pesquisa ao responderem perguntas abertas no que tange ao tema desta tese.

O caminho acima traçado evidencia as múltiplas fontes de dados utilizadas na tese, restando clara a natureza mista do método da pesquisa apresentado.

Estrutura da Tese

Esta tese encontra-se dividida em quatro partes. A primeira parte é esta introdução, na qual estão incluídas a motivação da tese, a questão de pesquisa e seus objetivos, as justificativas para sua realização e o percurso metodológico adotados para cada fase da pesquisa, estando apontadas as fontes dos dados utilizadas como parâmetros, as variáveis influenciadoras dos resultados, e, por fim, a estrutura da tese. Finalizada essa parte introdutória, seguem-se os dois capítulos elaborados, partes da segunda e terceira parte da tese, respectivamente.

O primeiro capítulo faz referência ao domínio teórico e às lentes acerca das principais categorias da pesquisa, dos conceitos e referências fundamentais à tese. Apresenta os conceitos

de reserva do possível e de escolhas públicas atrelados ao direito à educação fundamental, aborda o tratamento constitucional deste direito e a forma de construção do orçamento público para sua concretização, dispondo sobre as vinculações e subvinculações constitucionais e legais. Identifica os instrumentos jurídicos infraconstitucionais que fundamentam a educação fundamental e os fundos e programas federais atuais de seu financiamento². Nele está apresentada a obrigatoriedade de efetivação do direito à educação fundamental pela ótica da receita pública. Neste capítulo há, ainda, a apresentação das diretrizes constitucionais e legais para realização das escolhas públicas pelos gestores, que devem ter como norte a Constituição da República de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), o Plano Nacional de Educação (PNE), o Plano Estadual de Educação (PEE) e o Plano Municipal de Educação (PME). Nessas normas também estão as limitações para as escolhas discricionárias daqueles que detém poder político de decisão e que devem concretizar o direito à educação.

O segundo capítulo apresenta os resultados, a análise e a discussão da pesquisa, motivo pelo qual é, também, o mais longo quando comparado aos anteriores. Primeiro, apresenta a estrutura do ensino fundamental da rede pública do município de Santarém e os desafios para a efetivação do direito à educação fundamental diante da realidade local e diante da conjuntura excepcional representada pela pandemia de SARS-CoV-2. Depois, quantifica a reserva do possível municipal a partir dos dados levantados no Relatório Resumido de Execução Orçamentária e identifica as escolhas públicas municipais entre os anos de 2018 e 2021 com base nas informações disponibilizadas nos Relatórios de Programas e Ações da Semed e outros Relatórios da Gestão, como, por exemplo, o Balanço Geral, etc. Além disso, para a análise, foram estabelecidas correlações entre os dados orçamentários municipais e as metas e estratégias dos planos nacional e municipal de educação e os indicadores do Ideb, apresentando a análise das informações e a discussão originada a partir desse exercício metodológico. As respostas proferidas pelos atores sociais para as perguntas acerca dos temas concernentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, às obras de infraestrutura realizadas nas escolas santarenas, às políticas de valorização dos docentes, a entrega de alimentação e o funcionamento do transporte escolar, esclarecendo, igualmente, sua realização no contexto das escolas indígenas estão inseridas ao longo do estudo. O resultado da análise da organização

² Como a tese tem como objeto de pesquisa os gastos públicos realizados no âmbito da educação fundamental da rede pública de Santarém, não há programas do Estado a serem analisados, pois estes são destinados especificamente às ações para o desenvolvimento do ensino médio de escolas da rede pública estadual.

orçamentária do município demonstra a verificação da não adequação das escolhas públicas realizadas entre os anos de 2018 à 2021.

Por fim, na quarta e última parte da tese, estão apresentadas as conclusões da pesquisa. Ao final, estão anexados tanto a tabela com a lista das normas municipais que modificaram o convívio e o funcionamento das escolas durante a pandemia (Apêndice I) e as transcrições das entrevistas realizadas (Apêndice II).

1 A RESERVA DO POSSÍVEL, ESCOLHAS PÚBLICAS E O DIREITO À EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL

A educação pública é um direito social prestacional (SARLET, 2015b), pois é estimulada por meio da ação do Estado para a intervenção e transformação positiva da realidade coletiva, por meio da concretização de serviços públicos essenciais, necessários a uma existência digna. Caracteriza-se por sua ampla capacidade de abrangência, manifestando uma mudança no ambiente coletivo e nas condições de vida do sujeito enquanto pessoa e enquanto parte da coletividade, demonstrando íntima conexão com a eficácia dos direitos fundamentais individuais.

No Brasil, está prescrita na Constituição Federal de 1988 e preceitua obrigações ao Estado para implementação de políticas públicas especialmente aos educandos, direcionando a atividade estatal para a concretização do mínimo existencial educacional de modo a dar efetivação a princípios essenciais voltados para a proteção dos alunos e profissionais da educação, garantindo necessidades básicas de ordem material e imaterial.

Enquanto direito fundamental social, surgiu no contexto do Estado Social e é fruto de séculos de história. O Estado Social brasileiro é composto por um conjunto de normas garantidoras de direitos, amplamente previstos no texto constitucional, destinados a todos os cidadãos, especialmente àqueles que se encontram à margem da sociedade e em situações de vulnerabilidade. Os direitos fundamentais, individuais ou sociais existem para habilitar o ser humano como cidadão e permitir sua atuação na vida em sociedade, proporcionando-lhe a capacidade de aproveitar as oportunidades com liberdade, discernimento e em igualdade de condições.

Desse modo, o “Estado Social da Sociedade” (BONAVIDES, 2011b, p. 33) caracteriza-se por ser fortalecedor dos princípios de liberdade e igualdade, axiomas que não se contradizem, e estabelece preceitos indispensáveis à realização da solidariedade. Ele representa a evolução do Estado de Direito para o Estado Democrático de Direito, pois inseriu valores básicos no texto constitucional, além de possibilitar a interpretação ampliativa de princípios explícitos e implícitos, limitadores e norteadores da atividade do Estado, que passa a ser fiscalizada tanto interna quanto externamente pela sociedade.

Com a promulgação da Constituição de 1988, após o período da ditadura militar iniciada com o golpe de 1º de abril de 1964, foi inaugurada uma nova fase no constitucionalismo

brasileiro (BONAVIDES, 2011a, p. 361). A partir desta, o país adotou um novo modelo de Estado: o Estado Democrático de Direito, inserido no Preâmbulo e no artigo 1º da norma constitucional, que expressou o conteúdo do Estado Social escolhido pelo Poder Constituinte. Isso significou a instituição de novas normas estruturais, comportamentais, principiológicas e instrumentais, promovedoras de direitos voltados para vários segmentos e setores sociais, políticos e econômicos, que participaram ativamente dos debates da Assembleia Constituinte de 1987-1988.

Após o momento de redemocratização do país, pôde-se observar um grande avanço na preocupação e compreensão acerca da real efetivação dos direitos e garantias fundamentais em prol da materialização dos objetivos republicanos relacionados ao desenvolvimento nacional, à diminuição de desigualdades sociais e regionais, à erradicação da pobreza e à promoção da dignidade da pessoa humana, previstos no artigo 3º da Constituição de 1988. O dirigismo do texto constitucional, voltado teleologicamente para a transformação social por meio da efetivação dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana, passou a ser considerado um verdadeiro modal para a atuação estatal e seu planejamento orçamentário. A organização da vida democrática que se seguiu a 1988 dependia, nas palavras de Maria Paula Bucci (2013, p. 26): “[...] entre outras coisas, do financiamento da infraestrutura e de todos os dispêndios necessários para as ‘tarefas civilizatórias’ e, além dessas, da dinamização da atividade produtiva e criadora como um objeto em si”.

Portanto, considerando os caminhos apontados pela norma constitucional para a realização dessas finalidades, que abrangem desde as normas procedimentais e principiológicas voltadas para a edificação das finanças públicas até as garantias judiciais para dar eficácia jurídica a esses direitos, infere-se a necessária atuação protagonista do Estado por meio da execução de políticas públicas implementadoras dos direitos sociais, com especial ênfase àqueles previstos no artigo 6º e, como objeto desta pesquisa, o artigo 205 da Constituição Federal de 1988.

Os direitos expressos no artigo 6º estão elencados em rol não taxativo, que os inclui, a partir de uma interpretação sistemática, no conteúdo do mínimo existencial a ser obrigatoriamente concretizado pelo Estado, são eles: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência social.

O direito à educação, portanto, compõe o mínimo existencial, devendo ser concretizado pelo Estado de modo a garantir sua máxima eficácia. Nesse sentido defende Barcellos (2011, p. 369), a quem a concretização do mínimo existencial “deverá incluir os direitos à educação básica, à saúde básica, à assistência no caso de necessidade e ao acesso à justiça”.

A finalidade do Estado deve(ria) ser a promoção da expansão das capacidades humanas, para que as pessoas pudessem viver da forma como escolhem e valorizam. Isso porque tais capacidades funcionam como ferramentas que permitem às pessoas aproveitarem as oportunidades que consideram melhores para suas vidas e que refletem o estilo de vida que acreditam ser o ideal para si, o que gera resultados para a sociedade como um todo.

As capacidades humanas aqui consideradas são uma liberdade substantiva, utilizando as lições de Amartya Sen (2010, p. 105), que refletem um conjunto capacitário de oportunidades reais e operam como ferramentas para que uma pessoa realize escolhas livres, considerando a disponibilidade de opções de possível alcance no contexto em que vive, combinadas às suas características. Nesse sentido, as políticas públicas devem ter a expansão das capacidades humanas como um de seus propósitos, pois elas refletem questões centrais do processo de desenvolvimento ao significar o potencial das pessoas cuidarem de si mesmas e influenciar a comunidade em que vivem (SEN, 2010, p. 33).

Para viabilizar a atuação estatal nesse sentido, visando a efetivação do direito à educação, a Constituição de 1988 estabeleceu um aparato de competências tributárias, exações, formas de arrecadação e repartição de receitas que compõem os cofres públicos e servem para a elaboração do orçamento e o financiamento de políticas públicas. A atividade tributária e a atividade financeira do Estado encontram espaço na inteireza da norma constitucional, sinalizando que a realização do poder tributário e a organização orçamentária estatal devem caminhar para os fins constitucionais, obedecendo aos princípios fundamentais.

O direito à educação também está inserido no sistema internacional de direitos humanos ao qual o Brasil se submete, a exemplo da observância de alcance do objetivo número 4 da lista dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU)³, do estabelecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos

³ ODS nº 4, itens 4.1 e 4.2. O ponto 4.1 institui que, até 2030, os Estados devem garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes; o item 4.2, propõe como meta que se garanta a todas as meninas e meninos o acesso ao desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário.

(DUDH) da ONU, de 1948, artigo 26⁴; pelo Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, artigos 13 e 14⁵; pela Convenção sobre os Direitos da Criança, artigos 28 e 29⁶.e pela Declaração Mundial sobre Educação para Todos⁷. Tem caráter social porque extrapola os limites da esfera individual do sujeito e contribui para o seu desenvolvimento. Caracteriza-se por gerar obrigações de prestação positiva ao Estado para a implementação de políticas públicas na busca pela melhoria da realidade educacional. Essas políticas estabelecem direitos que coexistem, retroalimentam-se e que devem ser concretizados considerando as desigualdades existentes. O Estado deve, portanto, atuar de forma proporcional, levando em conta o contexto fático da população a quem se destinam as ações realizadas, para adequar a distribuição das políticas educacionais às necessidades e realidades contextuais dos educandos e dos profissionais da educação.

A estrutura e a sistemática constitucional para a composição do orçamento público educacional estão conectadas aos objetivos do Estado Democrático de Direito. Quaisquer atos ou omissões do poder público que estejam em desacordo ou que obstaculizem de alguma forma

⁴ Artigo 26. Da DUDH: “1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. [...] 2.A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das actividades das Nações Unidas para a manutenção da paz [...]”.

⁵ O PIDESC foi internalizado pelo Estado brasileiro por meio do Decreto nº 591/1992, o artigo 13 do pacto prevê: “item 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz”, devendo a educação primária ser obrigatória e acessível gratuitamente para todos. Já o artigo 14 institui um prazo de dois anos aos Estados Parte que ainda não tenham garantido em seu próprio território ou territórios sob sua jurisdição a obrigatoriedade e a gratuidade da educação primária, no momento de ratificação do pacto.

⁶ Internalizado pelo Decreto nº 99.710/1990, o artigo 28 da Convenção sobre os direitos da Criança prevê que os *Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito*, prevê que o Estado Parte deve, no que concerne ao ensino primário, torna-lo *obrigatório e disponível gratuitamente para todos*. No artigo 29 fica clara a relação que o direito à educação tem com o desenvolvimento da personalidade solidária da criança, além de suas aptidões e sua capacidade mental e física em todo seu potencial, construindo responsabilidade social e ambiental.

⁷ Estabeleceu um plano internacional de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, considerando que a educação básica é: “[...] fundamental para fortalecer os níveis superiores de educação e de ensino, a formação científica e tecnológica e, por conseguinte, para alcançar um desenvolvimento autônomo, sendo mais do que uma finalidade em si mesma, é a base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanentes, sobre a qual os países podem construir, sistematicamente, níveis e tipos mais adiantados de educação e capacitação”. Declaração Mundial Sobre Educação para Todos, disponível em <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>. Acesso em 27 de março de 2023)

essas finalidades é passível de questionamento judicial. Nessa senda, é possível, reconhecer o direito à educação como integrante do rol de cláusulas pétreas do artigo 60, §4º, inciso IV, referente aos direitos individuais, com interpretação ampliativa de modo a estender o entendimento ao direito social, significando a impossibilidade de retrocesso e de redução por modificação do poder constituinte derivado (BONAVIDES, 2011a, p. 600).

Considerando que a distribuição de direitos fundamentais deve ser ponderada a partir do mínimo existencial, que consiste no conjunto de circunstâncias materiais e imateriais essenciais a que todos têm direito, individualmente ou socialmente, sendo o núcleo duro e intransponível do princípio da dignidade humana, uma das suas consequências práticas vai incidir diretamente sobre o orçamento público. A realização do direito fundamental à educação de qualidade demanda maior custo aos cofres públicos e a escassez de recursos financeiros não pode, em tese, ser invocada para justificar a não entrega do essencial, sob pena de comprometer condições elementares da vida humana, violando a dignidade enquanto pressuposto da igualdade e da democracia. Para Barcellos, a identificação do núcleo intransponível do mínimo existencial é um critério a ser utilizado para lidar com o problema da reserva do possível (BARCELLOS, 2011, p. 244).

Há um consenso de que a Constituição Federal de 1988 assegurou o mínimo existencial, para além do mínimo vital e do “mínimo básico” usualmente considerado (SILVA, 2014b, p. 291). Trasladando a lição para o direito à educação, bastaria um passo para trás, como feito ao analisar quadros em uma galeria de arte, e visualizar o quadro constitucional atual. Há a exigência de efetivação do acesso e permanência do educando na escola, a necessidade de valorização dos profissionais da educação, a exigência de implementação das metas do Plano Nacional de Educação, o atendimento ao educando por meio de programas de alimentação, transporte, material didático-escolar, assistência à saúde, o pluralismo de concepções pedagógicas para inclusão de saberes tradicionais e universalização da educação obrigatória de qualidade. Essas exigências significam o direcionamento da atividade estatal aos objetivos constitucionais, considerando o indivíduo e a coletividade de maneira relacional.

Na Magna Carta brasileira são várias as vias apresentadas para aparelhar o Estado com os recursos necessários para realizar, no mínimo, o mínimo. O federalismo educacional consiste no estabelecimento de competências para exações tributárias e outras formas de arrecadação de receitas, de repartições intergovernamentais, de controle das relações entre as pessoas de direito público e de direito privado, de vinculações de receitas tangenciadas ao mesmo fim e de gastos

para o desenvolvimento do ensino, que devem ser realizados por nível federativo. Impende destacar que as desigualdades sociais em um país (ainda) em desenvolvimento, como o Brasil, deve guiar as ações dos governos de modo a assegurar o ambiente necessário para o florescimento⁸ das capacidades individuais no caminho das liberdades e da igualdade, rumo à vida digna, conforme preconizado no *caput* do artigo 205 da norma constitucional, que visa o pleno desenvolvimento da pessoa.

Em vista disso, a concretização do direito à educação é um dos principais caminhos para o alcance desse florescimento e, para garantir seu financiamento, instrumentos financeiros específicos foram previstos no ordenamento constitucional para possibilitar a arrecadação de recursos e a construção colaborativa do orçamento educacional.

1.1 O direito à educação fundamental na Constituição Federal de 1988

Considerando que o tema desta pesquisa é a efetivação do direito à educação fundamental⁹, constante no rol de direitos sociais aos quais se fez alusão, ao longo da pesquisa serão analisados os dispositivos da Carta Cidadã a ela referentes, bem como seus princípios e regras, que serão mais bem aprofundados a partir das lentes do referencial teórico pesquisado para tal.

A educação fundamental está inserida no conjunto de direitos fundamentais que permitem o desenvolvimento das capacidades individuais, fazendo parte de um sistema político, econômico e social. Ela proporciona um conhecimento inicial como instrumento para a emancipação de crianças e jovens, orientando-os para o caminho da cidadania e para a aproveitamento de oportunidades. O contato inicial com as instituições educacionais possibilita a construção dos primeiros anos da formação humana por meio da interação com outros indivíduos, da descoberta de novas perspectivas e de formas distintas de aprendizado. Além disso, enfatiza-se a importância do tratamento ético, do aprimoramento da comunicação e do

⁸ Compreende-se o florescimento humano aqui como o considerado por Amartya Sen (2010) e Martha Nussbaum (1987; 2013), que se inspiraram em Aristóteles.

⁹ Educação e ensino diferenciam-se em alcance. A educação é mais abrangente, abarcando, enquanto direito fundamental, outros direitos sociais para sua plena realização, adequada às exigências constitucionais e inserida em uma atividade coletiva e conjunta do Estado, da família e da sociedade. O ensino é a educação na prática, formal, englobando metodologias, concepções pedagógicas, currículo mínimo obrigatório, ministrado com base nos princípios constitucionais do artigo 206 da Constituição de 1988 (SCAFF, F. F. Por que estudar direito nos dias atuais: entre o ensino e a educação jurídica. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, Belo Horizonte, 2020, p. 9-17).

desenvolvimento do pensamento crítico, contribuindo para o desenvolvimento da personalidade dos alunos.

Nesse sentido, Tavares, destaca a importância de garantir a todos o direito de igual acesso à educação, especialmente aos níveis mais basilares do ensino, sendo tão relevante quanto outros direitos fundamentais, tais como a liberdade de pensamento, o direito ao voto e à democracia (TAVARES, 2010, p. 771). Isso porque o direito à educação tem como fundamento a dignidade da pessoa humana e, como princípio, a liberdade, buscando o pleno desenvolvimento individual. Segue o autor ressaltando que o direito à educação é aquele “cujas balizas foram construídas constitucionalmente o que significa que é um direito de acesso, mas não o acesso a qualquer educação, e sim àquela que atende às preocupações constitucionais” (TAVARES, 2010, p. 775). Ou seja, garantir o direito à educação seria tão importante quanto outros direitos de liberdade, estando no mesmo patamar dos direitos civis e políticos.

Pode-se considerar dominante a ideia de que a educação durante a infância e a juventude está contida no arcabouço da justiça social mínima¹⁰. A privação desse direito pode ser interpretada como uma forma de obliteração do direito humano de alguém. As políticas promotoras da educação fundamental pública e gratuita integram a esfera da ética na decisão governamental, independentemente da existência de norma, enquanto exigência do Estado Moderno. Elas são inescapáveis na efetivação da dignidade humana e contribuem para o florescimento humano.

As normas que tratam do direito à educação fundamental evidenciam sua conexão com diversos outros direitos individuais e coletivos, os quais se influenciam mutuamente e dependem uns dos outros para sua concretização. Isso acarreta múltiplas responsabilidades para a administração pública em suas diversas esferas, assim como implica deveres e direitos variados para a sociedade como um todo.

¹⁰ Vide, por exemplo, Nussbaum. A autora defende que a educação fundamental está incluída no rol de direitos mínimos que devem ser obrigatoriamente promovidos pelo Estado para o desenvolvimento das capacidades humanas centrais, sendo necessária para a vida com dignidade. No caso de não ser ofertada, ou ser ofertada de maneira deficiente, a vida humana resta esvaziada de dignidade e justiça mínimas. A autora inclui a educação e o ensino fundamental – o direito a ser alfabetizado, bem como do aprendizado básico de matemática e ciências – no rol indeclinável de tarefas a serem entregues universalmente pelos governos, sem excluir os demais níveis de ensino, pois proporcionam capacidades para a construção de pensamento, de reflexão, de razão e participação do ser humano em setores variados da sociedade, como religião, política, economia, cultura etc. (NUSSBAUM, 2013, p. 33). No Brasil, a Constituição da República prevê no artigo 208, inciso I, que a efetivação do direito à educação deverá ser progressiva, garantindo realização imediata da educação básica obrigatória e gratuita da educação básica dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada àqueles que não tiveram acesso na idade própria.

Verifica-se que todo o sistema jurídico relacionado ao direito à educação fundamental converge para a concretização de outros direitos fundamentais, interligando-se ao assegurar a alimentação, o transporte, a assistência à saúde e a conectividade. Os programas e ações do MEC servem de instrumento para efetivar o disposto nas normas referentes à educação fundamental de qualidade.

O acesso à educação fundamental não pode ser resumido no simples ingresso de crianças às instituições de ensino, mas abrange sua permanência e a qualidade do ensino ofertado, estendendo-se à adequada estrutura da instituição educacional, à valorização da formação do seu corpo docente, à garantia de participação social no controle do serviço, à entrega de alimentação e à disponibilização de transporte escolar.

Nesse sentido, a máxima constitucional de que “a educação é direito de todos e dever do estado e da família”, prevista no *caput* do artigo 205 da Constituição de 1988, combinada com o princípio da gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais, previsto no artigo 206, inciso IV, segundo Silva:

[...] significa, em primeiro lugar, que o Estado tem que emparelhar-se para fornecer, a todos, os serviços educacionais, isto é, oferecer ensino, de acordo com os princípios estatuídos na Constituição (art. 206); que ele tem que ampliar cada vez mais as possibilidades de que todos venham a exercer igualmente esse direito; e, em segundo lugar, que todas as normas de educação e ensino, hão de ser interpretadas em função daquela declaração e no sentido de sua plena e efetiva realização (SILVA, 2014a, p. 317).

Concomitantemente, o dispositivo expressa a finalidade maior própria da educação, qual seja, o pleno desenvolvimento da pessoa humana, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, indicando quais os aspectos da vida em sociedade e tipos de bens que devem ser resguardados, alcançados por meio do aprendizado mediado pelo ensino.

A educação básica é composta pela educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. O ensino fundamental subdivide-se em duas etapas: anos iniciais (ensino fundamental I), referente ao primeiro até o quinto ano, e anos finais (ensino fundamental II), que abarca do sexto ao nono ano. O artigo 208 da Constituição descreve os deveres do Estado, que deve garantir de forma abrangente o ensino obrigatório e gratuito como um direito público subjetivo. Isso implica na responsabilidade da autoridade competente nos casos em que a oferta do ensino seja irregular ou inexistente. Prevê, ainda: i) educação básica obrigatória e gratuita entre os 4 (quatro) e 17 (dezesete) anos de idade, assegurando sua oferta gratuita a todos que não a

acessaram na idade própria; ii) a progressiva universalização do ensino médio gratuito; iii) o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, que deve ser realizado, preferencialmente, na rede regular de ensino. Para a educação infantil, estabelece a criação de creches e pré-escola às crianças de até 5 (cinco) anos de idade. Ademais, prevê a obrigatoriedade de atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, dentre outros deveres estatais.

O artigo 210 prevê a obrigatoriedade do Estado em estabelecer conteúdos mínimos para a educação fundamental, visando assegurar uma formação básica comum que respeite os valores culturais, artísticos, nacionais e regionais. O artigo 214, ao tornar obrigatória a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), considera essencial a execução de ações voltadas para: i) a erradicação do analfabetismo; ii) a universalização do atendimento escolar; iii) a melhoria da qualidade do ensino; iv) a formação para o trabalho, v) a promoção humanística, científica e tecnológica no país; e, vi) a aplicação mínima de recursos públicos em educação como proporção ao produto interno bruto.

A textualização dessas determinações demonstra a preocupação constitucional com a qualidade do ensino, com a formação humanística das crianças e jovens e a importância de garantir dotações orçamentárias para o financiamento desses objetivos educacionais. O conjunto de normas está focado em amparar as garantias concretizadoras do mínimo existencial, imbricando receita e gasto público de modo a orquestrar as ações do executor orçamentário. Além das obrigações constitucionais e legais que vinculam a atuação do gestor público e imobilizam parcela do orçamento, o espaço para realização do poder discricionário deve obediência a modais decisórios relacionados ao que esteja teleologicamente voltado à máxima realização do direito fundamental.

Daí o estudo proposto nesta tese, que objetiva a análise da concretização de tais variáveis teóricas no contexto da implementação do ensino fundamental na esfera municipal. A partir da análise das leis orçamentárias, dos dados disponibilizados nos portais da transparência, dos indicadores educacionais e das informações contidas nos relatórios de gestão do Poder Executivo, torna-se viável identificar se houve suficiente e adequada destinação de recursos para cumprir as obrigações municipais estabelecidas. Além disso, é possível verificar se a execução das despesas ocorreu em conformidade com o disposto pela norma fundamental e legislação infraconstitucional.

1.2 Reserva do possível como limitação fática à máxima efetivação do direito à educação fundamental

O objetivo deste ponto é apresentar o referencial teórico sobre o tema da reserva do possível que serviu de fundamento para a presente pesquisa. Aqui está exposto o estudo da literatura acerca das principais categorias presentes nesta tese. São elas: o direito à educação fundamental, sob a perspectiva da Constituição Federal de 1988; a reserva do possível; as escolhas públicas; o gasto social e outros temas transversais inerentes à abordagem de pesquisa aqui proposta.

Como visto, a gestão de recursos públicos está conectada à efetivação dos direitos sociais. As ações estatais, para a formação da receita pública que financiará as prioridades educacionais constitucionais, embatem-se com a reserva do possível, abocanhando parcela da discricionariedade das escolhas públicas a serem realizadas pelo poder público devido à escassez de recursos.

A reserva do possível surgiu nos debates sobre a efetivação dos direitos sociais a partir de uma decisão do Tribunal Constitucional alemão em 1972. Essa decisão tratava da indisponibilidade de vagas para discentes na faculdade de medicina veterinária da Universidade da Baviera e de Hamburgo, contrariando o acesso universal ao ensino superior previsto em normas daquele país. Para o sistema jurídico alemão de então, o Estado tinha o dever de assegurar vagas no ensino superior a todos que concluíssem o ensino médio, porém, a insuficiência de laboratórios naquelas universidades acarretou uma limitação ao recebimento de alunos por parte daquelas Universidades. O Tribunal alemão decidiu que o sistema de *numerus clausus* estabelecido pelas instituições de ensino deveria ser mantido, determinando que as universidades ampliassem gradualmente, na medida do possível, o número de vagas. (SCAFF, 2018, p. 295):

Nessa senda, representa uma condição de realidade que influencia a aplicação dos direitos fundamentais (OLSEN, 2018, p. 231), caracterizando a escassez de recursos públicos. Logo, “[...] no âmbito financeiro, a reserva do possível é considerada uma limitação fática, concreta, à realização de algum direito ou de algum desejo” (SCAFF, 2018, p. 295). Em outras palavras, ela procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis

diante das necessidades, quase sempre infinitas e que precisam ser supridas por esses recursos (BARCELLOS, 2011, p. 277).

Ao representar a insuficiência de recursos financeiros para efetivar direitos sociais, a reserva do possível invade o tema do orçamento público, apresentando uma nova variável a ser considerada no ciclo de políticas públicas. Ela é representada pela insuficiência e/ou indisponibilidade orçamentária, que impõe limites à seleção de problemas e à possibilidade de resolvê-los. Isso significa um obstáculo ao pleno cumprimento das obrigações fundamentais do Estado.

A reserva do possível possui dois aspectos a serem considerados no âmbito dos direitos fundamentais prestacionais, a disponibilidade fática e a disponibilidade jurídica dos recursos financeiros (SARLET, 2015a). A disponibilidade fática refere-se à existência material de dinheiro público suficiente a ser alocado para financiamento de determinada política pública, situação em que o Estado possui recursos e poderia realizar sua alocação ou remanejamento a determinada ação por meio de uma escolha política. Diferentemente ocorre com relação à disponibilidade jurídica que, apesar da existência de recursos suficientes, o Estado depende de permissão para seu manuseio, não tendo poder de disposição devido a alguma limitação normativa. Por essas situações que se compreende a colocação dos direitos sociais sob a reserva do possível, que abrange tanto a possibilidade quanto o poder de disposição do recurso.

No âmbito do direito à educação fundamental e os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, pode-se exemplificar como disponibilidade fática a utilização de recursos do orçamento oriundos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), quando suficientes, para a compra de equipamentos e material permanente. De outro lado, considera-se a inexistência de disponibilidade jurídica a utilização desse mesmo recurso para financiamento de políticas para alimentação escolar, pois elas devem ser custeadas com recursos transferidos por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). A disponibilidade jurídica dos recursos educacionais está diretamente relacionada à natureza dos serviços abarcados pelas despesas que o poder público pretende executar, pois os artigos 70 e 71 da Lei n. 9.394/1996 impõem regras para a alocação de receita do orçamento para desenvolvimento e manutenção do ensino, que, além de afetadas pelo artigo 212 e 212-A da Constituição Federal de 1988, ainda devem corresponder aos serviços descritos nos dispositivos infraconstitucionais citados.

Várias são as características contextuais que devem existir para que a reserva do possível seja, de fato, legítima justificativa para a não concretização de direitos fundamentais. A

indisponibilidade orçamentária, assim como a boa gestão dos recursos disponíveis devem ser comprovadas pela Administração Pública, que deve informar a sociedade na medida em que se submete a controle, pois detém o poder de decisão, de manuseio dos recursos públicos dentro dos limites democráticos e de acesso aos dados financeiros com mais facilidade. Dessa forma, a reserva do possível é considerada com reservas (SARLET, 2015a), mas não ignorada.

Canotilho (2003), com ironia, já afirmava que a reserva do possível considerada como elemento para o reconhecimento da obrigatoriedade de garantia de direitos fundamentais trouxe à baila uma nova perspectiva acerca dos direitos sociais, fazendo alusão à ideia de que apenas a partir da existência de dinheiro nos cofres públicos tais direitos existiriam, diferentemente dos direitos “sob reserva dos cofres cheios”, que não contariam com vinculação jurídica alguma, concluindo pela necessidade de observação do mínimo social. Diz o autor:

Os direitos de liberdade não custam, em geral, muito dinheiro, podendo ser garantidos a todos os cidadãos sem se sobrecarregarem os cofres públicos. Os direitos sociais, pelo contrário, pressupõem grandes disponibilidades financeiras por parte do Estado. Por isso se aderiu à dogmática da **reserva do possível** para traduzir à ideia de que os direitos sociais só existem quando e enquanto existir dinheiro nos cofres públicos. Um direito social sob “reserva dos cofres cheios” equivale, na prática, a nenhuma vinculação jurídica. Para atenuar esta desoladora conclusão adianta-se, por vezes, que a única vinculação razoável e possível do Estado em sede de direitos sociais se reconduz à garantia do *mínimo social* (CANOTILHO, 2003, grifo do autor).

No que se refere à educação fundamental, por ser um direito previsto na Constituição Federal de 1988 como de realização obrigatória, alguns autores compreendem pela impossibilidade de coexistência com a cláusula da reserva, por integrar o mínimo social necessário em observância à dignidade humana, não restando espaço para a escolha política acerca da sua realização ou não, devendo o gestor público direcionar os programas educacionais objetivando o aprendizado adequado (SARLET, 2015a; BARCELLOS, 2018, p. 218). Essa afirmação deve ser vista com cautela, pois nos casos em que a reserva do possível apresenta um obstáculo real e intransponível à realização máxima dos direitos educacionais, há que se estabelecer critérios rigorosos para a realização das escolhas públicas no território, principalmente em municípios nos quais o *déficit* é histórico e estrutural no que concerne à pasta. De tal modo, na prática, é possível a coexistência da reserva com o direito à educação fundamental, porém, a depender do contexto, há que se verificar: i) a possibilidade de cooperação técnico-financeira com os demais entes federativos; ii) adoção de critérios e de um

planejamento multifacetado para a realização das prioridades básicas referentes à educação; e, iii) possibilidade de judicialização, caso seja identificada a inércia e omissão ilegal do poder público.

É certo que a realização dos direitos fundamentais sociais depende de receita disponível para sua efetiva implementação. Porém, quando os recursos públicos são verdadeiramente escassos, surge a necessidade de o governo realizar escolhas públicas que priorizem aportes para determinados direitos fundamentais em detrimento de outros, ainda que temporariamente.

A limitação da reserva financeira e a infinidade de demandas sociais conduzem a uma questão que relaciona a escassez às escolhas públicas que deverão ser feitas, surgindo o dilema de que é impossível satisfazer a uma necessidade fundamental sem criar ou manter outra necessidade fundamental¹¹, dadas as limitações dos recursos disponíveis. Daí a relação entre a reserva do financeiramente possível (SCAFF, 2018, p. 296) e as escolhas trágicas, também chamadas de escolhas públicas ou escolhas políticas, com as necessidades coletivas concernentes aos direitos sociais, de realização obrigatória.

Todo o sistema jurídico referente ao direito à educação fundamental converge para a promoção de outros direitos fundamentais, interligando-se ao garantir acesso à alimentação, ao transporte, à assistência à saúde e à conectividade. Os programas e ações do Ministério da Educação (MEC) funcionam como instrumentos para efetivar o disposto nas normas referentes à educação fundamental de qualidade.

Uma política orçamentária que busca concretizar os direitos sociais deve dar efetividade ao conjunto desses direitos previstos na Constituição Federal de 1988, eles integram o conteúdo da dignidade da pessoa humana. Nesse rol, inclui-se o acesso ao ensino obrigatório e gratuito, traduzido pelo direito à educação fundamental, previsto como direito público subjetivo nos termos do artigo 208, §1º.

O acesso à educação fundamental não pode ser resumido no simples ingresso de crianças às instituições de ensino, mas abrange sua permanência e a qualidade do ensino ofertado, estendendo-se à adequada estrutura da instituição educacional, a valorização da formação dos docentes que atuarão no ensino, a garantia de participação social no controle do serviço, a entrega de alimentação e a disponibilização de transporte escolar.

¹¹ É interessante a reflexão acerca da vinculação que os autores identificam entre os valores culturais da sociedade e as escolhas trágicas. A depender dos valores humanísticos prioritários (ou da ideologia) de cada povo, a escolha pode variar.

Há uma grande diferença entre uma política voltada a (simplesmente) ofertar (o acesso) a educação fundamental e outra com o propósito de efetivar o direito à educação fundamental (da maneira constitucionalmente adequada, observando os princípios, diretrizes e finalidades do ensino). Por esse motivo, vários instrumentos foram previstos para o financiamento das ações educacionais do poder público. Ao instituírem fundos especiais e programas específicos para a atuação das Secretarias de Educação municipais, percebe-se uma tentativa de “driblar” a reserva do financeiramente possível da educação fundamental e possibilitar a maior quantidade de escolhas públicas no setor, ou seja, maiores dotações orçamentárias para alcançar a maior quantidade possível de serviços voltados à educação fundamental.

As previsões normativas orçamentárias e as políticas públicas podem ser estudadas conjuntamente e de forma conexa ao contexto do qual são resgatadas: o da gestão pública, existindo uma relação dialógica entre a previsão normativa e o mundo fenomênico como conteúdo essencial do Estado Democrático de Direito, o que permite a identificação do perfil de gestão do momento analisado¹², o controle dos atos de poder e a consequente responsabilidade da autoridade, quando couber.

Por meio da análise das leis orçamentárias, dos dados disponibilizados nos portais da transparência, dos indicadores educacionais e dos relatórios de gestão do Poder Executivo, é possível identificar se a alocação de recursos foi suficiente para dar cumprimento as obrigações municipais previstas na norma constitucional e se a execução de despesas ocorreu de maneira adequada à norma constitucional.

1.3 As escolhas públicas para a educação fundamental e as obrigações constitucionais e legais

Com o advento do Estado Democrático de Direito da Constituição da República de 1988, a arrecadação do Estado, por meio, principalmente, da instituição dos tributos, além de outras receitas não tributárias, passa a existir com a finalidade precípua de possibilitar a execução das despesas públicas referentes aos direitos fundamentais, às necessidades públicas básicas e ao funcionamento da máquina estatal. As previsões normativas referentes ao ciclo de arrecadação de receitas públicas foram textualizadas no ordenamento jurídico brasileiro, assim como foram estipuladas as condições procedimentais para o ciclo da despesa pública. Ambas

as etapas são partes integrantes da atividade financeira do Estado e estão conectadas ao ciclo das políticas públicas, no que se refere à formação da agenda governamental a ser executada.

Os gastos públicos abrangem decisões obrigatórias e/ou políticas submetidas ao crivo constitucional e aos parâmetros e finalidades referentes às prioridades públicas, que abrangem os objetivos previstos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, os princípios e fundamentos constitucionais e os direitos fundamentais de interesse social. Ao analisar o conjunto das disposições constitucionais sobre direitos fundamentais sociais, que incluem várias repartições de receita, limitações às despesas e obrigações para a atuação estatal, especialmente o cumprimento do mínimo existencial para uma vida digna, pode-se concluir que há uma vedação da proteção insuficiente dos direitos fundamentais sociais (OLSEN, 2018, p. 351) que alcança tanto os deveres constitucionais e legais do Estado, quanto suas decisões discricionárias.

A escolha política se insere no campo da discricionariedade do gestor público e deve ser realizada de acordo com critérios de proporcionalidade (OLIVEIRA, 2011, p. 315), pois o atendimento de determinada necessidade pública pode significar, tragicamente, o preterimento de outra, exigindo o sopesamento da importância dos axiomas a serem atendidos, cuja prioridade deve recair sobre os valores mais essenciais para a dignidade da pessoa humana, à máxima efetividade do direito fundamental e maior realização dos objetivos constitucionais do artigo 3º da Constituição. A modernidade tardia brasileira (STRECK, 2014, p. 68), marcada pela miserabilidade de vários e privilégio de poucos, integrou ao direito a necessidade de prever formas de garantir a democracia e a justiça por meio de decisões estatais para a transformação da realidade.

A construção teórica das escolhas trágicas foi tratada originalmente na obra *Tragic Choices*, de autoria de Guido Calabresi e Philip Bobbitt (1978). Esses autores discutiram duas ordens de determinação que envolvem a análise da produção viável em relação às restrições financeiras e à escassez de recursos, bem como a definição dos destinatários dos bens escolhidos. A metodologia para responder tais questões e determinar a alocação dos recursos constitui o cerne das escolhas trágicas (CALABRESI; BOBBITT, 1978, p. 19). Os critérios para a decisão alocativa pode ser trasladada para a pesquisa aqui apresentada e aplicada ao campo educacional, em que o gestor se encontra perante dilemas envolvendo escolhas difíceis devido às mais variadas necessidades públicas, de modo a trazer o máximo de racionalidade às suas decisões, considerando critérios objetivos e transparentes acerca do montante a ser

destinado a cada ação e programa que esteja dentro de seu âmbito de atuação e seleção, bem como quem irá receber os investimentos.

A decisão alocativa, nesse caso, concerne principalmente às políticas inseridas no campo de discricionariedade do gestor público, que deve considerar as finalidades constitucionais e legais para alcance da formação plena e emancipação do educando, e não às de realização obrigatória, carimbadas previamente para financiamento de programas universais do Ministério da Educação.

Por essa perspectiva, as decisões de primeira e de segunda ordem (CALABRESI; BOBBITT, 1978, p. 19) no campo educacional referem-se, respectivamente, ao *quantum* será alocado e *a quem* serão destinadas as políticas públicas, escolhidas com base no financeiramente disponível, em métodos e estratégias fundamentados no princípio da igualdade e hierarquia (CALABRESI; BOBBITT, 1978, p. 25) para a máxima efetivação do direito à educação. Por exemplo, quantas e quais obras de infraestrutura em escolas de ensino fundamental serão realizadas no município, e quais escolas/regiões serão beneficiadas com os investimentos.

Tais critérios de equidade e hierarquia, no Brasil, podem ser retirados da leitura sistemática da norma constitucional e da legislação especial sobre o direito à educação, que traduzem o conteúdo do mínimo existencial para o desenvolvimento e qualidade da educação fundamental, apresentando metas e obrigações, dentre essas normas, a Lei n. 9.394/1996 (LDB), a Lei n. 14.113/2020 (Fundeb), a Lei n. 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação) e, no caso do ensino na rede pública de Santarém, a Lei n. 19.829/2015 (Plano Municipal de Educação) são as principais. Os comandos para a realização das escolhas públicas a partir desses critérios estão referidos nos pontos 1.5 e 1.6. desta tese.

A reserva do financeiramente possível em um contexto de estratificação social, presente fortemente nos Estados contemporâneos, veio acompanhada da escassez no acesso aos bens sociais aos quais todos aspiram e sua distributividade depende da estrutura da sociedade e, no caso brasileiro, das disposições constitucionais norteadoras da atividade estatal. Em países em desenvolvimento, a escolha pública interfere diretamente na criação de oportunidades a diferentes estratos sociais, alcançando indivíduos que não conseguiriam desenvolver capacidades sem a intervenção estatal. Dessa forma, o conceito chave do Estado Social escolhido pela Constituição brasileira é a distribuição (BERCOVICI, 2003, p. 297).

A disponibilidade e forma de aplicação dos recursos financeiros não vinculados estão submetidos à escolha do gestor público, no âmbito de suas decisões políticas, que são expressas por meio da indicação das prioridades e diretrizes orçamentárias refletidas na composição do orçamento público. No entanto, essas prioridades devem estar em consonância com os objetivos republicanos, especialmente aqueles presentes no artigo 3º da Carta Constitucional, sendo instrumentalizadas por meio das vinculações constitucionais de receita, que devem estar expressamente apontadas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

As escolhas públicas são realizadas pelo legislador orçamentário. No Brasil, a Constituição Federal de 1988, no artigo 165, prevê que a iniciativa para a proposição dos projetos de PPA, LDO e LOA pertence ao Chefe do Poder Executivo. É essa figura que detém, em tese, conhecimento amplo das necessidades da população e tem esclarecidos os parâmetros para designar as prioridades governamentais a partir da análise multidisciplinar das demandas coletivas observadas e debatidas durante a construção da proposta orçamentária (SCAFF, 2018, p. 299). Dessa forma, a competência para propor as leis orçamentárias é do Prefeito Municipal, no âmbito do município; do Governador do Estado, na esfera estadual; e do Presidente da República, no nível federal.

Sobre o dilema das escolhas públicas, Martha Nussbaum (2013, p. 37) compreende sua caracterização como a impossibilidade de apontar um direito como melhor em comparação a outro, pois a situação abrangeria direitos básicos de justiça, o que caracterizaria qualquer escolha possível como injusta a partir do momento que conserva o *status quo* da ausência ou incompletude de um dos direitos básicos violados. Desenvolvendo seu pensamento, sugere formas para realizar essas escolhas, que consideram o contexto no qual a escolha deverá ser feita, devendo o Estado atuar de modo a elevar a qualidade de vida das pessoas, levando-as o mais próximo possível de uma vida digna. Assim, a partir da garantia de uma necessidade pública, ainda que parcialmente, haverá a possibilidade de desenvolvimento inicial de capacidades centrais do ser humano. A autora usa o exemplo da escolha prioritária pela efetivação do ensino primário obrigatório, considerando um cenário em que não é possível garantir o acesso universal a todas as etapas do ensino. E conclui: “*the best way of preparing a tragedy-free future will be to select an especially fertile functioning and devote our scarce resources to that*” (NUSSBAUM, 2013, p. 45).

Trazendo ao contexto brasileiro, esse pensamento pode ser relacionado ao domínio da escolha pública voltada ao direito à educação fundamental, pois ela, enquanto componente da educação de crianças e jovens deve ser assegurada prioritariamente pelo Estado, com observância de obrigatoriedade na realização de políticas voltadas para sua máxima efetividade, de acordo com o ordenamento constitucional e legal.

Os objetivos constitucionais do artigo 3º indicam os fins que a Administração Pública deve perseguir a todo momento, influenciando suas ações, omissões e gastos públicos, convergindo conjuntamente em direção ao mínimo de justiça social a ser realizado pelo Estado para a garantia da vida digna. Dessa forma, toda a atuação estatal está vinculada ao dispositivo, incluindo as que operacionalizam o poder tributário, estando o imposto e a atividade financeira do Estado adstritos a fim público de maneira histórica, política e constitucionalmente (BALEEIRO, 2010, p. 1243). Portanto, a receita tributária e, conseqüentemente, o planejamento orçamentário público e as escolhas políticas devem ser direcionados para esse rol mínimo, não taxativo, de finalidades.

As escolhas públicas estão agasalhadas pelo princípio democrático, que busca garantir a continuidade das políticas no caso de alternância de poder em prol da segurança jurídica e confiança da população. Uma das formas de se garantir a continuidade das políticas públicas é a previsão de vigência do Plano Plurianual de 4 (quatro) anos contados a partir do segundo ano de mandato do governo, prolongando-se até o primeiro ano de mandato da gestão seguinte, independentemente de reeleição.

A obrigatoriedade de efetivação do mínimo existencial enquanto núcleo intransponível para a atuação do poder público e a previsão da educação fundamental como direito que integra as obrigações primordiais do Estado, vinculando as escolhas públicas, impõe o estudo dos instrumentos financeiros que a Constituição Federal de 1988, considerando o contexto do federalismo fiscal visando as obrigações constitucionais, previu para estruturar o planejamento orçamentário educacional e aparatar o Estado diante das limitações externas, como a reserva do possível. Observe-se a asseveração de José Afonso da Silva (2014b, p. 587), que esclarece que a “reserva do possível não é restrição aos direitos sociais, mas obstáculo à sua realização, impedimento à sua eficácia social, à sua efetividade” e por isso foram previstas formas de construção e organização do orçamento mínimo para educação básica, devendo ser suficiente para custear os planos educacionais dos entes federativos de modo a promover a qualidade, a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

1.4 Reserva do possível e construção do orçamento público para educação fundamental: instrumentos financeiros e fundos para custeio da educação fundamental

Aqui estão apresentados os instrumentos jurídicos e os programas de financiamento federal, que alimentam os cofres públicos e servem como subsídio para a implementação e execução de políticas públicas para o direito à educação fundamental. São fontes de recursos que por meio das transferências e das vinculações obrigatórias das receitas arrecadadas, buscam compor o orçamento de modo a garantir o aumento da reserva do financeiramente possível, principalmente no âmbito dos Estados e municípios.

Como dito, existe uma diferença significativa entre uma política voltada para a oferta da educação fundamental por meio do simples acesso à matrícula na instituição de ensino e outra que busca efetivar o direito à educação fundamental da maneira como exige a Constituição brasileira. A simples oferta abrange o acesso ao ensino público e obrigatório, porém, o alcance de programas e ações voltados para a real efetivação do direito compreende uma atuação para além da possibilidade de matrícula e oferta de vagas nas escolas. Aqui, nuances relacionadas à garantia de permanência do educando nos estabelecimentos, com alimentação adequada e transporte escolar, a entrega de material didático e programas para universalização de uma educação de qualidade exigem do poder público a execução de ações relacionadas às políticas pedagógicas, adaptação de políticas federais à região destinatária, a contratação de profissionais qualificados para atuarem em cada etapa do ensino, considerando a natureza e localização do estabelecimento educacional e a valorização do pessoal por meio da remuneração adequada e capacitação habitual.

Por essa razão, foram estabelecidos diversos instrumentos para o financiamento das políticas educacionais do poder público, em especial dos municípios, que possuem competência prioritária nessa área. A criação de fundos especiais e programas específicos para as Secretarias de Educação municipais evidencia uma tentativa de contornar a limitação de recursos para políticas voltadas para a educação fundamental, possibilitando maior margem de escolha no setor. Em outras palavras, busca-se destinar receitas públicas substanciais para oferecer uma maior quantidade de serviços direcionados ao segmento educacional.

A composição do orçamento destinado à educação básica, que abarca a educação fundamental, assim como a criação dos fundos públicos educacionais, encontra previsão

específica em dispositivos constitucionais e forma o arquétipo dos instrumentos viabilizadores do direito à educação na esfera municipal. Exige-se a vinculação de percentuais mínimos do produto da arrecadação de tributos, conforme determinado no texto constitucional. Tais obrigações não podem ser ignoradas pelo gestor público, pois sua negligência acarreta a nulidade e responsabilidade dos atos ou omissões inconstitucionais.

A temática do financiamento da educação por meio da vinculação e repartição de receitas tem importante papel na compreensão da organização e da gestão financeira do ensino e dos objetivos de melhoria de qualidade da educação em todos os níveis, em especial da educação fundamental, objeto de pesquisa desta tese de doutoramento. É importante mencionar que essa discussão é uma tarefa complexa devido às condições materiais em que ocorre o financiamento no país, envolvendo os diversos entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e o setor privado. Apesar da complexidade do tema, a compreensão normativa da estrutura e dos fundamentos do financiamento do sistema educacional brasileiro é de grande importância.

Sua organização, segundo os termos da Constituição Federal de 1988 e regulamentação da LDB, caracteriza-se pela divisão de competências e responsabilidades entre a União, os Estados e Municípios, o que se aplica também ao financiamento e à manutenção dos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação e do ensino. Todavia, essa forma de organização não indica, necessariamente, um sistema plenamente descentralizado. A efetiva descentralização vem se constituindo em um grande desafio, visando à consolidação da dinâmica federativa do Estado brasileiro e à democratização do poder e dos processos decisórios nas suas diferentes estruturas organizacionais.

Nesse contexto, compreender o financiamento da educação fundamental no município implica conhecer o processo de construção do orçamento educacional e sua execução, analisar a responsabilidade dos entes federados, a importância do regime de colaboração e o papel desempenhado pelos fundos destinados à educação básica, assim como as fontes adicionais de recursos.

Os fundos e programas relacionados à educação fundamental estão submetidos à regulamentação da Constituição Federal de 1988, à Lei n. 9.394/1996 (LDB), à Lei n. 14.113/2020 (Fundeb), à Lei n. 5.537/1968 (FNDE) e outros documentos normativos infralegais. Todas as transferências e vinculações devem ser destinadas aos serviços estritamente considerados, referentes à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Portanto, além das ações educacionais especificamente abrangidas pelos programas federais, considerar-se-ão como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com a finalidade de alcançar os objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis. Isso inclui despesas relacionadas a: remuneração e aprimoramento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; utilização e manutenção de bens e serviços ligados ao ensino; realização de pesquisas, estudos e levantamentos estatísticos voltados principalmente para a melhoria da qualidade e expansão do ensino; realização de atividades administrativas necessárias para o funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e financiamento de operações de crédito destinadas a cumprir o disposto nesse artigo; aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar; realização de atividades curriculares complementares voltadas para o aprendizado dos alunos ou para o aperfeiçoamento dos profissionais da educação, como exposições, feiras ou mostras nas áreas de ciências naturais ou humanas, matemática, língua portuguesa ou língua estrangeira, literatura e cultura (artigo 70 da Lei n. 9.394/1996).

Os fundos e programas elencados na presente tese são aqueles destinados a financiar ações para o desenvolvimento da educação fundamental pública. Consequentemente, não serão especificados programas direcionados ao ensino médio e à educação infantil em creche e pré-escola, salvo aqueles que abarcam simultaneamente educandos de várias etapas e séries.

Antes de distinguir os programas federais, é importante compreender como funciona o federalismo educacional brasileiro, que estabelece vinculações de receitas mínimas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. São esses recursos que, após sua arrecadação e repartição, próprios do sistema em questão, comporão os fundos e programas educacionais federais.

1.4.1 A vinculação mínima obrigatória para manutenção e desenvolvimento do ensino prevista na Constituição Federal de 1988

Antes da imersão na matéria das vinculações constitucionais à educação, é importante recordar que, no Brasil, a atuação governamental para a execução das despesas não é completamente discricionária, pois a partir do momento que a norma constitucional previu

vinculações obrigatórias para determinadas funções, ela limitou e direcionou o espaço em que o legislador orçamentário poderá atuar no momento de construção do orçamento público, emoldurando, inclusive, a atuação discricional do gestor público ao prever a obrigatoriedade de investimento em diferentes seguimentos do ensino em prol de alcançar satisfatoriamente as metas constitucionais para a educação de qualidade e formação plena do indivíduo. O estabelecimento de percentuais mínimos à educação, saúde e outros serviços, além dos percentuais que comporão fundos públicos relacionados à diminuição das desigualdades sociais, seguridade social, meio ambiente etc., demonstram a valorização constitucional de direitos com garantia de recursos suficientes para a execução das despesas que instituiu.

Segundo Scaff (2010, p. 27), as vinculações obrigatórias para despesas sociais demonstram que o constituinte instituiu um “orçamento mínimo social” ou “garantias de financiamento dos direitos sociais”, o que pode ser compreendido de um lado como a garantia de uma reserva financeira suficiente para efetivação das obrigações constitucionais e legais educacionais de maneira global, e, por outro, como diretriz às prioridades, inescapáveis e intransponíveis, que comporão as escolhas públicas.

Sobre as vinculações para manutenção e desenvolvimento do ensino, no *caput* do artigo 212 há o estabelecimento da obrigatoriedade da União vincular no mínimo 18% da receita dos impostos de sua competência, devendo destinar para o ensino esse percentual dos impostos elencados no artigo 153 da Constituição brasileira: Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto de Importação (II), Imposto de Exportação (IE), Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR) e Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Os Estados e o Distrito Federal devem vincular 25% da receita do Imposto Causa Mortis e Doação (ITCMD), Imposto Sobre Circulação de Mercadorias Serviços (ICMS) e Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), previstos no artigo 155 da Constituição. Os Municípios devem destinar 25% dos impostos previstos no artigo 156; Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

Há, ainda, a previsão, no §5º do artigo 212, de vinculação de 100% da contribuição social do salário-educação.

Os artigos 157, 158 e 159 tratam da repartição de receitas interfederativas, na qual há o repasse de parcela de impostos de arrecadação própria para ente federativo diferente. As receitas recebidas por transferências constitucionais e legais vão compor o montante da vinculação

mínima ao orçamento educacional. Assim, o imposto de renda retido na fonte (IRRF), a cota-parte do ICMS, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do ITR e outras fontes legais, como parcela da compensação financeira pela exploração do petróleo, do gás natural e do minério (artigo 2º, §3º da Lei 12.858/2013) e o produto da receita arrecadada pelas loterias (artigos 14 e 30 da Lei n. 13.756/2018) integram o orçamento destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Elas instituem recursos públicos mínimos vinculados/carimbados a serem aplicados no financiamento de políticas públicas promotoras de dignidade, com solidariedade entre os entes federativos em prol dos mesmos objetivos, determinando as ações que o poder público deverá realizar no momento da construção e do planejamento orçamentário, limitando a discricionariedade do governo.

A identificação do montante arrecadado e destinado à educação por cada ente federativo deve ser disponibilizada pela administração pública, que tem o dever de transparência das contas fiscais para fins de acompanhamento e controle, no Portal da Transparência. A Constituição da República, no artigo 165, §3º, exige a publicação do relatório resumido de execução orçamentária (RREO) ao fim de cada bimestre, além de obrigar os entes federativos a realizarem seus planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais de acordo com as diretrizes constitucionais e legais, que servirão como instrumentos para o controle interno e externo das ações e programas governamentais.

A sociedade desempenha um papel fundamental no provimento de receitas ao cofre público, contribuindo diretamente para o financiamento das políticas públicas por meio, principalmente, do pagamento dos tributos.

A não arrecadação também é um ponto importante para o estudo da garantia de efetivação do direito à educação, pois o artigo 150, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, instituiu um regime de renúncia fiscal por imunidade tributária para determinadas áreas. Uma delas é a imunidade sobre o patrimônio, a renda ou os serviços dos partidos políticos, incluindo suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores e das instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos, em destaque aos direitos sociais relativos a essas atividades. Segundo Baleeiro, em obra atualizada por Derzi (2010, p. 498), as imunidades tributárias relacionadas às instituições educacionais ou de assistência social têm um papel fundamental, consagrando a educação como um instrumento essencial para o desenvolvimento das potencialidades materiais e morais do ser humano. Educar-se e educar a prole, sob as

inspirações dos princípios da liberdade e nos ideais de solidariedade humana, é viver de forma compatível com a dignidade humana.

Todos esses mecanismos existentes, meramente esboçados, encontram seu vetor teleológico na obrigatória realização dos direitos fundamentais, especialmente os sociais de cunho prestacional, que exigem uma postura ativa do Estado, de modo a evitar que haja maiores obstáculos para sua atuação, colaborando para que entes federativos menores possam cumprir seus deveres constitucionais e que ocorra uma mitigação nos desequilíbrios federativos, promovendo o desenvolvimento e aproximando-se da concretização dos objetivos republicanos. Além disso, são instrumentos que almejam evitar que a reserva do financeiramente possível pese ainda mais nas escolhas públicas governamentais.

1.4.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)

O artigo 212 da Constituição Federal de 1988 estipulou a vinculação mínima de 25% da receita municipal para serviços relacionados à educação. Além dela, foi incluída, pela Emenda Constitucional (EC) n. 108/2020, a vinculação do artigo 212-A, com a previsão de destinação de parcelas oriundas do FPE, do FPM, do ICMS, do IPI-Exportação, da desoneração das exportações (LC n. 87/1996), do ITCMD, do IPVA e da cota parte de 50% do ITR devida aos municípios, que vão ajudar a compor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com a garantia de complementação progressiva de recursos da União.

O financiamento para a educação pública fundamental, enquanto componente da educação básica no Brasil, passou por três fases após a promulgação da Constituição Federal de 1988, com as previsões referentes aos: i) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); ii) Fundeb temporário; e, iii) Fundeb permanente. Como a pesquisa analisou o orçamento educacional municipal no período de 2018 a 2021, a transição do “Fundeb temporário” para o “Fundeb permanente” acarretou diferenças na arrecadação de receitas por transferência no ano de 2021 em comparação aos anos anteriores, que estão detalhadas no ponto 3.2.

O Fundef, que teve vigência de 1998 a 2006, foi instituído pela Emenda Constitucional n. 14/1996, com regulamentação pela Lei n. 9.424/1996 (BRASIL, 1996), mesmo ano da LDB.

Ele tinha previsão de duração de 10 anos e era composto por uma parcela de 15% do IPI exportação, do ICMS, das desonerações de exportações previstas na Lei Complementar n. 87/96, além do FPE e do FPM. Juntamente com essas vinculações, os Estados que não atingissem a arrecadação mínima estabelecida pelo valor anual por aluno recebiam uma complementação da União de, no mínimo, 10%. Os recursos deste fundo educacional deveriam ser utilizados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização dos profissionais da educação.

De forma mais ampla que o Fundef, seu sucessor, o Fundeb prevê o financiamento da educação infantil, do ensino fundamental, do ensino médio e da educação de jovens e adultos, sendo destinado, portanto, ao financiamento da educação básica.

Em comparação ao Fundeb anterior (Lei n. 11.494/2007), o atual (Lei n. 14.113/2020) instituiu outras mudanças no que concerne às vinculações de recursos do valor anual por aluno e à complementação da União aos Estados, que passou de 10% para 23%, distribuídas pelo FNDE ao fundo educacional contábil de cada Estado. A previsão é que deve ser realizada de forma progressiva, até 2026. Essa complementação é formada por três modalidades: i) Valor Anual Aluno Final – Vaaf, de 10% (a mesma que vigorou no Fundeb temporário); ii) Valor Anual Ano Total – Vaat (de 10,5%); e iii) Valor Anual Ano Resultado – Vaar (de 2,5%), totalizando os 23%.

Essas verbas são distribuídas em função do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, conforme dados do Censo Escolar (realizado pelo Inep), observadas as diferenças, as ponderações e as condicionalidades quanto ao valor anual por aluno (Vaaf, Vaat e Vaar) entre as etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino e consideradas as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade (artigo 7º da Lei n. 14.113/2020).

São consideradas as ponderações previstas no artigo 10 dessa para a complementação Vaaf e Vaat relativas ao nível socioeconômico dos educandos (conforme dados do Inep), aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação de cada ente federado (conforme apurado pelo FNDE) e aos indicadores de utilização do potencial de arrecadação tributária de cada ente federado, com base nas suas características sociodemográficas e econômicas (a partir do apurado pelo Ministério da Economia), cuja finalidade é incentivar que os entes federados se esforcem para arrecadar adequadamente os tributos de sua competência.

A complementação Vaaf corresponde à regra anterior, que previa o repasse da União aos Estados que não alcançassem o valor mínimo por matrícula estipulado nacionalmente, sendo, portanto, destinado àqueles Estados com menor atividade econômica e com menos capacidade de arrecadação, na tentativa de diminuir o desequilíbrio do federalismo educacional.

A complementação Vaat destina-se aos Estados e Municípios que não alcancem o valor mínimo por aluno estipulado nacionalmente e é verificado no âmbito municipal. Tem como foco a diminuição das desigualdades e vulnerabilidades sociais, instigando o ente federativo a atuar de maneira global para atingimento dos objetivos constitucionais. É uma importante fonte introduzida para entes federativos em processo de desenvolvimento, para redução das desigualdades regionais educacionais.

São considerados para o cálculo do potencial de arrecadação os recursos do Fundeb, incluindo a complementação da União (Vaaf), a receita dos impostos que compõem o Fundeb, a receita dos impostos não vinculados (IPTU, ISS, ITBI e IRRF), as cotas do salário-educação (distribuídas a cada Estado pelo FNDE), a parcela da exploração de petróleo e gás natural destinada à educação, além das transferências dos programas de distribuição universal do FNDE.

Segundo o artigo 2º da Portaria Conjunta FNDE/SEB-MEC nº 15/2021, os programas de distribuição universal são aqueles que atendem cumulativamente os seguintes critérios: tenham sido instituídos por legislação específica, na condição de programa; destinam suas ações a todos os entes estaduais, do Distrito Federal e municipais; prestam atendimento às redes de ensino da educação básica pública; prestam assistência por meio da transferência de recursos financeiros ou do fornecimento de livros e materiais didáticos; utilizam dados do censo escolar como referência para a concessão de assistência financeira ou fornecimento de livros e materiais didáticos aos entes beneficiários; não exijam de seus beneficiários a comprovação de regularidade quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos à conta de outros programas; possuam como elementos de sua universalização a garantia de direitos sociais, a equalização de oportunidades educacionais, as condições de acesso e o alcance de um padrão mínimo de qualidade do ensino; e não se vinculam a ato discricionário do poder concedente responsável pela execução de suas respectivas ações.

Em relação ao valor recebido pela complementação Vaaf, é obrigatório destinar 50% da receita para a educação infantil (conforme o artigo 27) e 15% para despesas de capital. O cálculo é feito após a inclusão do Vaaf.

O VAAR é destinado aos Estados e Municípios que alcançarem melhores indicadores educacionais, condicionados aos critérios do artigo 14 da Lei n. 14.113/2020 e artigo 43 do Decreto n. 10.656/2021. Cumpre chamar a atenção para os critérios de repasse dessa complementação, pois se refere a ações e regras destinadas a estimularem políticas públicas educacionais que resultem na redução das desigualdades educacionais, socioeconômicas e raciais, levando em consideração as especificidades das escolas indígenas e quilombolas, o desenvolvimento do ensino e o cumprimento do disposto na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), bem como a efetivação do princípio democrático ao exigir a participação de pelo menos 80% dos alunos na prova Saeb.

As condicionalidades referentes à metodologia de cálculo do Vaar consideram a participação de 80% dos alunos nos exames nacionais de avaliação da educação básica, o seu desempenho, as taxas de aprovação no ensino fundamental e médio e as taxas de atendimento escolar na educação básica de cada ente federado, visando identificar a evasão escolar no ensino fundamental e médio. Além disso, exige a garantia da gestão democrática da educação, o alinhamento curricular à BNCC e a redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais e o regime de colaboração entre Estados e Municípios no que concerne à repartição do ICMS-educacional, previsto no artigo 158 da Constituição de 1988. O primeiro pagamento dessa complementação ocorreu em 2023.

As modificações previstas no âmbito do Fundeb permanente são as seguintes (Tabela 1):

Tabela 1 – Modificações Fundeb temporário e Fundeb permanente

Categoria	Fundeb temporário	Fundeb permanente
Total da Complementação da União	10%	23% (VAAF, VAAT, VAAR)
Complementação VAAF	---	10%
Complementação VAAT	---	10,5%
Complementação VAAR	---	2,5%
Pagamento de profissionais do magistério	60% (apenas docentes)	70% (incluiu todos os profissionais da educação básica em efetivo exercício)

Fonte: Lei n. 14.113/2020, adaptado pela autora.

Dessas condicionalidades estabelecidas para a aptidão do município no recebimento do Vaar, que começou a ser repassado em 2023, chama a atenção e origina dúvidas a forma como será aferida a redução das desigualdades socioeconômicas e raciais pois, segundo a lei, será medida nos exames nacionais do Saeb, respeitando as especificidades indígenas e quilombolas.

Outra fonte importante de recursos aos Estados e Municípios são as transferências realizadas pelo FNDE, destinadas a programas específicos essenciais para a máxima efetividade do direito à educação fundamental.

1.4.3 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), criado pela Lei n. 5.537/1968 e alterado pelo Decreto-lei n. 872/1989, é uma autarquia federal com competência para captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação, executando as políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Por meio dele, o órgão público realiza transferências de recursos, distribui a complementação da União destinada ao Fundeb, reparte as cotas referentes à receita resultante do salário-educação (de acordo com o artigo 212, parágrafos 5º e 6º da Constituição de 1988 e do disposto na Lei nº 9.766/1998) e presta assessoria aos Estados, Municípios e Distrito Federal, visando garantir a qualidade da educação básica em todos os Estados e Municípios.

O artigo 208, inciso VII, da Constituição Federal de 1988, estabelece a obrigatoriedade de garantir atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Dentre as atuais políticas e programas em execução no âmbito da atuação do FNDE, estão: o Programa Nacional da Alimentação Escolar (Pnae), o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Além desses programas, esse fundo educacional também executa o pagamento de bolsas e auxílios destinados ao aperfeiçoamento e atualização profissional de professores, gestores e funcionários das redes públicas de ensino e programas destinados exclusivamente ao ensino infantil, médio ou superior. Nesse sentido,

pode-se dizer que engloba várias outras políticas importantes para o desenvolvimento da educação básica.

A seguir serão apresentados alguns programas e políticas públicas considerados importantes para o debate sobre a reserva do possível e as escolhas públicas realizadas ao longo desta tese. São programas educacionais existentes para construção de orçamento mínimo para concretização do direito à educação fundamental e integram as ações obrigatórias a serem realizadas pelo Poder Público, naquilo que foi exposto no ponto anterior acerca da necessidade de disponibilização de recursos públicos mínimos para custear ações e programas promotores da educação básica pública de qualidade.

1.4.3.1 Plano de Ações Articuladas

O Plano de Ações Articuladas (PAR), previsto no artigo 9º do Decreto n. 6.094/2007, tem fundamentação no artigo 211 da Constituição Federal de 1988. É uma estratégia gerenciada pelo FNDE cujo objetivo é “apoiar técnica e financeiramente o desenvolvimento da educação básica em todo o território nacional”.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação teve início a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Por meio dele foram disponibilizados instrumentos para o diagnóstico, planejamento e execução de ações visando a construção de um sistema nacional de ensino e a continuação de políticas públicas para a educação básica nos Estados, Municípios e Distrito Federal. Esse planejamento abrange um período de quatro anos e está atualmente em seu quarto ciclo (2021-2024).

De acordo com a Lei nº 12.695/2012, o PAR deve ser precedido de um diagnóstico da situação educacional que leve em consideração as seguintes dimensões: i) gestão educacional; ii) formação de professores; iii) práticas pedagógicas de avaliação; e iv) infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Com base nesses eixos, os órgãos estaduais e municipais propõem as prioridades políticas para o setor, que serão atendidas por meio de transferências voluntárias e assistência técnica realizadas pelo Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) em todas as etapas da educação básica. Essas prioridades incluem a realização de formações continuadas e eventos, a aquisição de material didático, escolar e esportivo, a execução de obras de ampliação, construção e reforma, a aquisição de

veículos escolares como ônibus, bicicletas e lanchas, além de equipamentos para cozinha, climatização e informática, bem como mobiliário escolar. Por meio do Simec, os gestores acompanham o andamento dos Planos de Ações Articuladas em suas cidades ou Estados.

Cabe ao FNDE verificar a legitimidade da demanda dos gestores locais, analisando sua coerência com os dados disponibilizados pelo Censo Escolar. Com base nessa análise, é gerado o PAR para o ente federativo, ressaltando a importância da realização periódica do Censo.

Em Santarém, por exemplo, parcela dos recursos provenientes deste Plano foi utilizado para aquisição de mobiliário para a rede de educação pública municipal, em 2020

1.4.3.2 Programa Dinheiro Direto na Escola

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) está previsto no artigo 22 da Lei n. 11.947/2009, com orientação pela Resolução n. 15/2021 do CD/FNDE/MEC, e tem como objetivo “prestar assistência financeira, em caráter suplementar e anual, às escolas públicas da educação básica” das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, além das escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público; bem como às escolas mantidas por entidades e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica.

Conforme informado no site do FNDE, os repasses dos recursos são direcionados às prefeituras municipais, secretarias estaduais e distrital de educação que representam unidades escolares públicas com até 50 estudantes matriculados, atuando como Entidades Executoras. Além disso, os recursos também podem ser destinados a organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, constituídas com a finalidade de representação de uma unidade escolar ou o consórcio de unidades escolares públicas, atuando como Unidades Executoras.

Outra possibilidade é a destinação dos recursos a entidades qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, representativas das escolas privadas de educação especial, atuando como Entidades Mantenedoras. É utilizado como base o número de alunos matriculados, com dados do Censo Escolar, e sua finalidade é cobrir despesas referentes ao custeio, à manutenção e aos pequenos investimentos que

concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino.

Segundo a Resolução n. 15, de 16 de setembro de 2021, do MEC, os recursos do PDDE e Ações Integradas destinam-se à cobertura de despesas de custeio, à manutenção e pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários, devendo ser empregados na aquisição de material permanente e de consumo, na realização de reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar, na avaliação de aprendizagem, na implementação do projeto pedagógico e no desenvolvimento de atividades educacionais.

O PDDE abrange alguns programas voltados ao desenvolvimento da educação básica. Segundo informações do endereço virtual do PDDE-Interativo, no ano de 2023, os programas vigentes são: Educação Conectada, Escola Acessível, Livro Didático, Brasil na Escola, Novo Ensino Médio, Sala de Recursos, Educação e Família e Primeira Infância. Todas as informações referentes a esses programas encontram-se no site PDDE-Interativo¹³.

Um exemplo de como são utilizados os recursos do PDDE em Santarém, as escolas de ensino fundamental o manejam para a aquisição de materiais de auxílio pedagógico, especialmente nas escolas municipais indígenas, que demandam a adoção de metodologia diferenciada para realização das atividades de ensino aos educandos e para acessibilidade dos estabelecimentos escolares públicos.

1.4.3.3 Programa Nacional de Alimentação Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) é o principal programa responsável pelo financiamento da merenda escolar. Seu objetivo é oferecer alimentação adequada e promover ações de educação alimentar e nutricional para estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O Pnae visa contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, o desempenho escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos. Isso é alcançado por meio de ações de educação alimentar e nutricional,

¹³ Endereço eletrônico PDDE-Interativo: <https://pddeinterativo.mec.gov.br/programas-lista>. Acesso em 24 de junho de 2023.

além da disponibilização de refeições que atendam às suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

A Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009, estabelece que a alimentação escolar é um direito dos alunos da educação básica pública e uma responsabilidade do Estado (artigo 3º), em consonância com o artigo 208, inciso VII da Constituição Federal de 1988. Além disso, define alimentação escolar como a oferta, durante o período letivo, de todos os alimentos disponibilizados no ambiente da escola, independentemente de sua origem (artigo 1º).

A lei também apresenta as diretrizes da alimentação escolar nos incisos I a VI do artigo 2º, que são: I) o emprego da alimentação saudável e adequada; II) a inclusão da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) no processo de ensino e aprendizagem; III) a universalização do atendimento aos alunos matriculados; IV) a participação da comunidade no controle social e no acompanhamento de ações realizadas no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada; V) o apoio ao desenvolvimento sustentável, incentivando a aquisição de gêneros produzidos, agricultores familiares locais, comunidades indígenas e povos tradicionais; e, VI) a garantia do direito à segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso igualitário e respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social. Tais orientações demonstram que deve haver preocupação por parte da Administração Pública na escolha de alimentos adequados às necessidades nutricionais dos educandos. A participação da comunidade e o controle social das ações podem ser realizadas, em especial, por meio do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

Atualmente, é estabelecido um valor diário por aluno, repassado pela União aos Estados e Municípios, de acordo com a etapa e modalidade de ensino (conforme apresentado na Tabela 2).

Tabela 2 – Valor do repasse da Pnae por aluno/etapa/modalidade de ensino

Etapa/modalidade	Valor/aluno (em R\$)
Creches	1,07
Pré-escola	0,53
Escolas indígenas e quilombolas	0,64
Ensino fundamental e médio	0,36
Educação de jovens e adultos	0,32
Ensino integral	1,07
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral:	2,00

Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno	0,53
--	------

Fonte: FNDE (2023).

O repasse é feito diretamente aos entes federativos e a escolas federais, em 10 (dez) parcelas mensais entre os meses de fevereiro e novembro para a cobertura de 200 dias letivos, tomando como referência o número de matriculados em cada rede de ensino fornecido pelo Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento.

Atualmente, há obrigatoriedade de investimento do percentual de 30% dos recursos na compra direta de produtos da agricultura familiar, o que é positivo para manter a qualidade dos alimentos e a oferta de alimentos frescos e *in natura*, evitando o consumo de ultraprocessados pelos educandos, fomentando a economia local. Na região de Santarém, estimula a adequação da alimentação escolar com respeito aos hábitos alimentares das crianças e jovens, considerando a identidade e história do povo ribeirinho e tradicional do território do Baixo Amazonas.

O Programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público (MP). A fiscalização realizada por meio de conselhos gestores, democratiza a atuação do poder público ao conferir acesso às informações e dados pertinentes à política pública para a sociedade. O fortalecimento dos conselhos sociais reflete as ambições constitucionais do Estado Democrático de Direito e devem ser constantemente fortalecidos por meio da garantia de infraestrutura e logística adequadas ao seu funcionamento.

Cabe destacar ainda a aprovação da Lei n. 13.987/2020, que alterou os termos da Lei n. 11.947/2009 e autorizou, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica, a distribuição, aos pais ou responsáveis dos estudantes, os gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Pnae, com vistas a minimizar o quadro de calamidade pública provocado pela pandemia de coronavírus e pela insegurança alimentar e nutricional de crianças e adolescentes. O que foi adotado no município de Santarém com as devidas adaptações, pois as instituições de ensino fundamental localizadas na região de rios tiveram dificuldades para a distribuição dos alimentos às famílias dos educandos por questões de infraestrutura, da distância entre algumas comunidades e as escolas etc.

1.4.3.4 Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), foi instituído pela Lei n. 10.880/2004, no âmbito do MEC, com o objetivo de garantir o oferecimento de transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes, prioritariamente, em área rural, por meio de assistência financeira em caráter suplementar, para o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes. A Resolução n. 18/2021 estabelece as diretrizes e orientações no âmbito do programa.

No escopo deste, os recursos repassados à conta do Pnate destinam-se à manutenção de veículos (ônibus ou embarcação) escolares de propriedade do ente federado, devidamente regularizados pelo órgão executivo de trânsito, ao pagamentos de despesas como: manutenção, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública. Serve, também, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) do Fundeb, de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, instituído, é responsável pelo acompanhamento e controle social, bem como pela análise da prestação de contas do programa e emissão de parecer conclusivo acerca da utilização dos recursos, conforme estabelecido na Lei n. 14.133, de 25 de dezembro de 2020, artigo 33, §2º, inciso III.

São beneficiados pelo Pnate os alunos que usam transporte escolar recenseados pelo Inep no exercício anterior ao do atendimento, matriculados na rede de ensino pública da educação básica estaduais, municipais e distrital, que residam em áreas rurais e utilizem o transporte escolar ofertados pelas instituições de ensino cadastradas.

Em Santarém, por ser um território com larga distribuição de escolas na zona de rios e de várzea, além da utilização de transporte terrestre, como ônibus escolares, há necessidade de aquisição de transporte fluvial, como as lanchas escolares, que possibilitam o deslocamento dos educandos pelos canais estreitos dos rios, entre as comunidades ribeirinhas, caracterizadas pela grande distância entre si e dificuldade de acesso de grandes embarcações em algumas delas.

1.4.3.5 Programa Caminho da Escola

O Programa Caminho da Escola, instituído pelo Decreto n. 6.768/2009 e posteriormente alterado pelo Decreto n. 11.682/2022, tem como objetivo renovar, padronizar e ampliar a frota de veículos escolares nas redes estadual, municipal e distrital de educação básica pública. O programa tem foco nos estudantes que residem principalmente em áreas rurais, fornecendo ônibus, lanchas e bicicletas especialmente projetados para o tráfego nessas regiões. O principal objetivo é garantir a segurança e a qualidade do transporte, assegurando o acesso diário e a permanência dos estudantes nas escolas da rede pública de educação básica. Como resultado esperado, busca-se reduzir a evasão escolar, de acordo com as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), além de diminuir o custo de aquisição dos veículos destinados ao transporte escolar.

A Resolução n. 1/2021 estabeleceu diretrizes e orientações para o apoio técnico e financeiro na aquisição, utilização e monitoramento da gestão de veículos de transporte escolar pelas redes públicas de educação básica das Unidades Federativas (UFs). De acordo com o artigo 6º, §3º, a quantidade mínima e máxima de ônibus e embarcações escolares por município é calculada com base na proporção de 1 (um) veículo para cada 250 alunos que utilizam o transporte escolar, conforme registrado no Censo da Educação Básica do ano anterior ao atendimento. Essas faixas são estipuladas da seguinte forma:

- a) até 500 alunos – de 1 a 2 veículos escolares;
- b) de 501 a 1.000 alunos – de 2 a 4 veículos escolares;
- c) de 1.001 a 1.500 alunos – de 4 a 6 veículos escolares;
- d) de 1.501 a 2.500 alunos – de 6 a 10 veículos escolares;
- e) de 2.501 a 5.000 alunos – de 10 a 20 veículos escolares;
- f) de 5.001 a 12.000 alunos – de 20 a 50 veículos escolares;
- g) acima de 12.000 alunos – de 50 a 80 veículos escolares.

1.4.3.6 Programa Nacional do Livro e do Material Didático

Esse programa é um dos primeiros voltados para a distribuição de obras didáticas aos estudantes da rede pública de ensino brasileira, tendo sido iniciado em 1937. Ao longo dessas mais de oito décadas, o programa passou por aperfeiçoamentos e teve diferentes denominações e formas de execução. A mais recente é o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), instituído pelo Decreto n. 9.099/2017, unificando as ações de aquisição e distribuição

de livros didáticos e literários que anteriormente eram contempladas separadamente por este programa e pelo Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE).

Esse conjunto de ações tem como objetivo avaliar e disponibilizar de forma sistemática, regular e gratuita, obras didáticas, pedagógicas, literárias e outros materiais de apoio à prática educativa nas escolas públicas de educação básica das redes federal, estadual, municipal e distrital, bem como nas instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas conveniadas com o Poder Público e sem fins lucrativos.

O PNLD engloba estratégias de avaliação, aquisição e distribuição de diversos materiais de apoio à prática educativa, como obras didáticas e literárias, tanto para uso individual quanto coletivo, acervos para bibliotecas, obras pedagógicas, *softwares* e jogos educacionais, materiais de reforço e correção de fluxo, materiais de formação e materiais destinados à gestão escolar. Além disso, inclui também ações de qualificação de materiais para a aquisição descentralizada pelos entes federativos. A quantidade de exemplares de materiais didáticos para estudantes e professores, assim como de acervos para salas de aula e bibliotecas, é determinada com base nas projeções de matrículas das escolas beneficiadas, também com base em dados do Censo Escolar.

O programa em questão possui diretrizes norteadoras que priorizam o aprimoramento do processo de ensino e aprendizagem, a garantia da qualidade do material de apoio à prática educativa, a democratização do acesso às fontes de informação e cultura, bem como o estímulo à leitura e à atitude investigativa dos estudantes.

Em Santarém, o Programa distribui material a todos os educandos, espalhados pela rede municipal pública de ensino. No período da pandemia, o material foi importante, sobretudo ao considerar-se a impossibilidade das escolas realizarem as atividades de ensino por meio remoto, devido à falta de equipamentos e estrutura de internet e/ou energia elétrica nas escolas municipais. As atividades foram, assim, desenvolvidas a partir da utilização dos livros didáticos.

1.4.3.7 Programa Nacional de Informática na Educação

O Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo) foi instituído originalmente pela Portaria MEC n. 522/1997, com o objetivo de promover o uso da tecnologia como ferramenta de enriquecimento pedagógico no ensino público fundamental e médio. Em

dezembro de 2007, por meio do Decreto n. 6.300, o programa passou por uma reestruturação com o propósito de “promover o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas redes públicas de educação básica, por meio da ampliação do acesso a computadores, da conexão à rede mundial de computadores e de outras tecnologias digitais. Em 2011, o programa foi atualizado por meio da Resolução FNDE nº 37. Existe, ainda, a Lei nº 12.695, de 2012, que dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas.

Os objetivos do Proinfo, que são: promover o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas escolas de educação básica das redes públicas de ensino, tanto urbanas quanto rurais; fomentar a melhoria do processo de ensino e aprendizagem por meio do uso dessas tecnologias; capacitar os agentes educacionais envolvidos no Programa; contribuir para a inclusão digital ao ampliar o acesso a computadores, conexão à rede mundial de computadores e outras tecnologias digitais, beneficiando tanto a comunidade escolar quanto a população próxima às escolas; preparar jovens e adultos para o mercado de trabalho utilizando as tecnologias de informação e comunicação; e estimular a produção nacional de conteúdos digitais educacionais.

Dentre as responsabilidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios, destaca-se a viabilização e incentivo à capacitação de professores e outros agentes educacionais para a utilização pedagógica das tecnologias da informação e comunicação, essencial ao considerar o período de fechamento das instituições públicas de ensino durante a pandemia do Covid-19.

A aquisição de equipamentos do Proinfo pelos Estados e Municípios é iniciada a partir do pedido de aquisição durante a adesão ao Plano de Ações Articuladas (PAR). Após a adesão, na qual são estabelecidos os objetivos, estratégias, resultados e inclusão de informações necessárias no Sistema de Gestão Tecnológica (Sigetec), o FNDE repassa recursos aos entes para que realizem a aquisição dos equipamentos e metodologias necessários.

Atualmente, o programa está em desuso devido à sua substituição pelo Programa Educação Conectada (instituído pelo Decreto n. 9.204/2017 e atualmente regido pela Lei n. 14.180/2021), no âmbito do PDDE, financiado por dotações orçamentárias da União, recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) e outras fontes de recursos, provenientes de entidades públicas e privadas, com finalidade de prestar apoio à universalização da internet de alta velocidade e à sua utilização como material pedagógico para facilitar o ensino e a interação dos educandos com o mundo digital. Ao Programa em comento pode-se atribuir especial importância desde que a pandemia mostrou a necessidade de

investimento em novas tecnologias às escolas. Em Santarém, a impossibilidade de realização do ensino remoto – via internet – elevou a essencialidade de planejamento para modernização das escolas e de realização de ações para inclusão digital dos educandos.

Como se pôde observar, todos os programas aqui elencados buscam possibilitar a oferta e o acesso à educação fundamental a todas as crianças e jovens, que devem encontrar na escola um lugar para o aprendizado, para seu desenvolvimento e para a sociabilidade, cujo resultado será sua formação para a vida em sociedade com emancipação, solidariedade, empatia e conhecimento, traduzidos pelo florescimento de suas capacidades individuais.

Com a apresentação dos principais programas federais voltados ao desenvolvimento da educação básica pública e das fontes de receita dos fundos essenciais para o financiamento das ações educacionais, cumpre partir para o estudo de outra perspectiva do orçamento destinado à educação fundamental: a da escolha pública.

1.5 Comandos constitucionais para realização das escolhas públicas

Apesar das escolhas públicas representarem, geralmente, aquelas discricionárias a serem tomadas pelo gestor, há uma gama de critérios constitucionais e legais a serem considerados, especialmente quando concernentes à obrigatoriedade de efetivação máxima do direito à educação. Nesse sentido, encontra-se nos princípios e objetivos do Estado Democrático de Direito e no arcabouço normativo do direito educacional os moldes aos quais as escolhas públicas devem adequar-se.

Assim como tratado por Calabresi e Bobbitt em seu estudo sobre as escolhas trágicas (1978), os critérios de equidade e hierarquia para as decisões políticas e escolha das necessidades públicas que serão satisfeitas podem ser encontrados nos textos normativos, de maneira implícita e explícita.

O artigo 3º da Constituição brasileira de 1988 reflete o programa de ação e de legislação a que a atividade do Estado deve se conformar, proíbe o retrocesso e serve de parâmetro para as políticas públicas educacionais, pois a universalização da educação emancipadora possibilita o florescimento humano, o aproveitamento de oportunidades e conduz à diminuição das desigualdades sociais, com transformação da atual estrutura social e econômica (BERCOVICI, 2003, p. 209).

Outro critério constitucional é o dever de observância do que foi planejado e apresentado à população no orçamento público. O Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias devem ser priorizados durante a formação da agenda, corporificada pela Lei Orçamentária Anual. As três leis refletirão primordialmente as garantias e preferências constitucionais e legais direcionadoras das escolhas. Há que se verificar, portanto, o que cada uma das normas sobrepujou para ser realizado a cada ano.

Na Constituição da República, o artigo que inaugura o disposto sobre Educação, o 205, estabelece que este direito deverá ser promovido e incentivado visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. As prestações estatais devem abarcar todas as camadas construtoras da educação, inteiramente conectadas a outros direitos fundamentais sociais, caso contrário, será ilegítima a atuação do poder público, passível de responsabilidade, pois a insuficiência tem tratamento constitucional similar à inexistência (é o que se depreende da leitura do artigo 208, §2º).

As escolhas públicas educacionais devem efetivar os princípios relacionados ao ensino, previstos no artigo 206, e as garantias elencadas no artigo 208, por meio dos instrumentos financeiros previstos no artigo 212 e 212-A.

Na ordem dos deveres para as escolhas políticas, a prioridade na garantia da educação básica obrigatória e gratuita é a principal, pois é um direito público subjetivo, devendo iniciar pela oferta da educação infantil e do ensino fundamental. Somente após sua realização, o gestor buscará a universalização do ensino médio de forma progressiva.

Logo, primando pelo oferecimento de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, deve o executor orçamentário garantir o atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica por meio de programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde. A universalização do ensino passa obrigatoriamente pela disponibilização das condições materiais capazes de manter o aluno na escola e de possibilitar seu aprendizado. Desse modo, deve-se respeitar a realidade, a cultura e as peculiaridades territoriais daqueles que frequentam o educandário, não interferindo na liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, respeitando o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas. A Constituição assegura às comunidades indígenas o ensino em língua materna e com utilização de processos próprios de aprendizagem.

A valorização dos profissionais da educação escolar também deve integrar as prioridades educacionais. Elas abrangem o pagamento do piso salarial, a contratação por meio

de concurso público, a elaboração e adequação de planos de carreira, a capacitação e a formação continuada para o desenvolvimento profissional do educador e daqueles que atuam em funções de apoio e a colaboração técnica e financeira àqueles que precisarem atuar em várias escolas, localizadas em diferentes municípios.

O artigo 214 institui a obrigatoriedade de respeito às metas e estratégias estabelecidas no Plano Nacional de Educação e estabelece que as ações dos poderes públicos das diferentes esferas federativas devem ser teleologicamente direcionadas à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar, à melhoria da qualidade do ensino e outras garantias educacionais.

É possível identificar no texto constitucional diferentes balizas às escolhas públicas, que, além do respeito aos pressupostos fundamentais, devem cumprir as obrigações legais expressas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, no Plano Nacional de Educação e nos respectivos Planos Estaduais e Municipais de Educação.

1.6 Comandos infraconstitucionais norteadores das escolhas públicas

1.6.1 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira como diretriz para as escolhas públicas

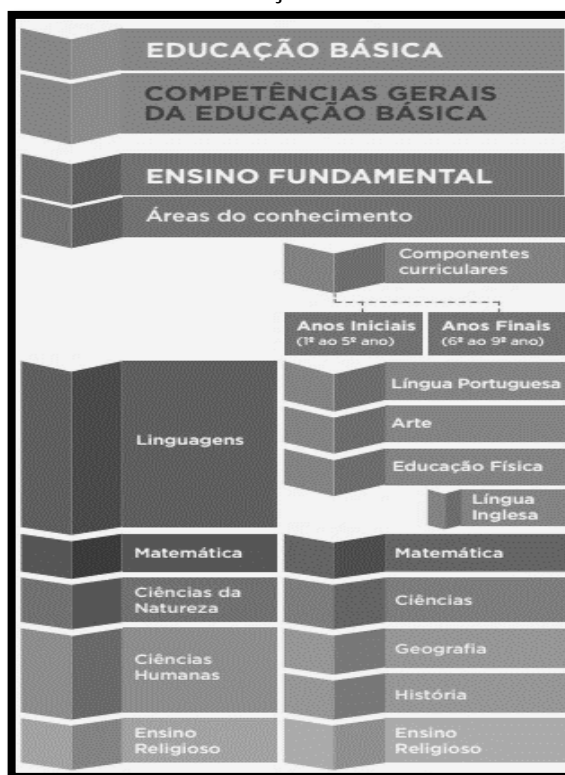
A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), Lei n. 9.394/1996, estabelece a divisão da educação no Brasil em diferentes etapas, com programas educacionais orientados pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e encontra fundamento no artigo 210 da Constituição Federal de 1988.

O ensino fundamental e a educação infantil são competências prioritárias dos Municípios, conforme estabelecido no artigo 211, §2º da Constituição brasileira e artigos 11, inciso V, e artigo 18 da LDB. Permite a atuação municipal em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Prevê a educação infantil, destinada a crianças de até 5 (cinco) anos; a educação básica, abrangendo a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio, para faixa etária dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos; e a educação superior. O ensino fundamental obrigatório tem duração de 9 (nove) anos, de acordo com o artigo 32, e está subdividido em anos iniciais e anos finais. Os anos iniciais vão do primeiro ao quinto ano (educandos entre 6 e 10 anos de idade) e os anos

finais vão do 6º ao 9º ano (entre 11 e 14 anos). As competências gerais para cada etapa da educação fundamental estão divididas pela BNCC da seguinte maneira (Figura 2):

Figura 2 – Competências gerais da educação básica no Brasil



Fonte: BNCC – MEC

A educação fundamental é um dos alicerces que possibilitam o florescimento das capacidades¹⁴ de cada indivíduo enquanto parte de um sistema político, econômico e social, oferecendo conhecimento inicial como instrumento para a emancipação das crianças e jovens, induzindo-os ao caminho da cidadania e aproveitamento de oportunidades. O contato inicial com as instituições educacionais permite a construção dos primeiros anos da formação humana por meio da interação com outros indivíduos, da descoberta de novas perspectivas e de diferentes formas de aprendizado. É nesse contexto que se destaca a importância do tratamento ético, do aprimoramento da comunicação e do desenvolvimento do pensamento crítico, contribuindo para o desenvolvimento da personalidade dos estudantes.

¹⁴ Florescimento das capacidades é uma construção teórica importada da obra de Amartya Sen considerada adequada para a mensagem que a presente tese busca transmitir acerca da finalidade máxima da educação fundamental na construção e emancipação do ser humano (ver nota de rodapé n. 2).

Assim, o objetivo claro da educação fundamental é o desenvolvimento das capacidades humanas, como evidenciado nos seguintes aspectos da BNCC:

Nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização, a fim de garantir amplas oportunidades para que os alunos se apropriem do sistema de escrita alfabética de modo articulado ao desenvolvimento de outras habilidades de leitura e de escrita e ao seu envolvimento em práticas diversificadas de letamentos. [...] Ao longo do Ensino Fundamental – Anos Finais, os estudantes se deparam com desafios de maior complexidade [...] é importante fortalecer a autonomia desses adolescentes, oferecendo-lhes condições e ferramentas para acessar e interagir criticamente com diferentes conhecimentos e fontes de informação. Ampliam-se os vínculos sociais e os laços afetivos, as possibilidades intelectuais e a capacidade de raciocínios mais abstratos. Os estudantes tornam-se mais capazes de ver e avaliar os fatos pelo ponto de vista do outro, exercendo a capacidade de descentração, “importante na construção da autonomia e na aquisição de valores morais e éticos” [...] Nessa direção, a escola pode contribuir para o delineamento do projeto de vida dos estudantes, ao estabelecer uma articulação não somente com os anseios desses jovens em relação ao seu futuro, como também com a continuidade dos estudos no Ensino Médio. Esse processo de reflexão sobre o que cada jovem quer ser no futuro, e de planejamento de ações para construir esse futuro, pode representar mais uma possibilidade de desenvolvimento pessoal e social (BRASIL, 2010, p. 57-62).

A LDB determina que o ensino fundamental obrigatório será presencial, devendo o ensino a distância ser utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais, objetivando a primazia pelo desenvolvimento da capacidade de aprender, pela compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade, pelo desenvolvimento da capacidade de aprendizagem e pelo fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social. Dessa forma, as escolhas públicas educacionais devem zelar pela formação completa do educando e pela construção de cidadãos capazes de refletir sobre a realidade em que vivem, de modo a transformar e melhorar seu entorno, distribuindo os investimentos e políticas a partir da identificação das necessidades mais essenciais do território para realização da equidade.

1.6.2 Plano Nacional de Educação e legitimidade das escolhas públicas

Conforme mencionado anteriormente, o artigo 214 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu a necessidade de elaboração de planos nacionais de educação, com duração de dez anos, com o propósito de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração. O fato de a norma constitucional externalizar de maneira explícita a necessária aprovação do PNE demonstra que as metas nele contidas – assim como nos demais PEE e PME – possuem natureza de obrigação fundamental, enrijecendo seu caráter de garantia e fortalecendo a interpretação de que não se trata de normas programáticas, ao contrário, seu prazo para cumprimento deve ser respeitado, devendo o gestor justificar o motivo de eventual não cumprimento.

Esses planos devem definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, com o objetivo de garantir a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades. Para tal, são necessárias ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas governamentais, servindo de norte para as escolhas públicas.

O PNE estabelecido pela Lei n. 13.005/2014, define vinte metas a serem alcançadas até 2024, com o objetivo de cumprir as obrigações constitucionais relacionadas à oferta de uma educação de qualidade. Essas metas são embasadas em dez diretrizes que reforçam os objetivos e princípios previstos na Constituição Federal de 1988, a saber: i) universalização do ensino público de qualidade; ii) valorização dos profissionais da educação; iii) gestão democrática; e iv) superação de desigualdades educacionais para o alcance da formação para o trabalho e para a cidadania, sendo, portanto, um compromisso prioritário do governo brasileiro.

As metas e os indicadores referentes à educação fundamental conforme estabelecidos no PNE distribuem-se pelos mais diversos direitos fundamentais conectados à educação, o desvio de recursos educacionais a outras finalidades estranhas aos planos representa um custo de oportunidade (*trade-off*)¹⁵ e a inversão de prioridades exige do gestor público uma maior necessidade de justificação de sua escolha.

Para a educação fundamental, no PNE, destacam-se as metas 2, 4, 5, 7, 15, 16 e 17. A Meta 2 estabelece que os entes federativos devem colaborar para a universalização do ensino fundamental, com duração de nove anos, para toda a população de seis a 14 anos. O objetivo é garantir que, até o último ano de vigência do PNE, pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada. O Inep tem avaliado o progresso dessa meta por meio de

¹⁵ Termo utilizado em opinião publicada na revista eletrônica Conjur, por Élide G. Pinto e Lucas S. Junqueira, no texto intitulado “O Paradoxo do queijo suíço e o direito educacional do país”, de 3 de julho de 2023.

indicadores como a distorção idade-série, o aprendizado adequado e o fluxo de estudantes nos anos iniciais e finais, conforme o artigo 3º do Decreto n. 6.094/2007.

Esses indicadores verificam o percentual de estudantes entre seis e 14 anos que frequentam ou já concluíram o ensino fundamental (por meio da taxa de escolarização líquida ajustada), assim como o percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído.

A Meta 4 do PNE tem como objetivo promover uma maior inclusão educacional. Ela está voltada para as crianças e jovens com idade entre quatro e 17 anos que possuem deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Para esses estudantes, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado é buscado, preferencialmente na rede regular de ensino, conforme previsto no artigo 208, inciso III da Constituição da República de 1988. É necessário garantir um sistema educacional inclusivo, que conte com salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, sejam eles públicos ou conveniados. Para alcançar esse objetivo, o MEC implementou, a partir de 2012, o Programa Escola Acessível, conforme estabelecido pela Resolução FNDE n. 27 de julho.

O MEC utiliza como indicadores para avaliar o alcance dessa meta o percentual da população de quatro a 17 anos de idade com deficiência que frequenta a escola, assim como o número de matrícula de alunos dessa faixa etária com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação que estão matriculados em classes comuns da educação básica.

A alfabetização infantil está prevista na Meta 5, cuja intenção é que 100% das crianças até os oito anos (concluintes do terceiro ano do ensino fundamental) estejam alfabetizadas até o fim do PNE, com proficiência em leitura, escrita e matemática.

A Meta 6 tem como objetivo proporcionar educação integral em, pelo menos, 50% das escolas públicas, abrangendo, no mínimo, 25% dos alunos da educação básica. Para avaliar o alcance dessa meta, são utilizados os seguintes indicadores: a identificação do percentual de alunos da educação básica pública que estão matriculados em tempo integral e a identificação do percentual de escolas públicas que possuem pelo menos um aluno que permanece, no mínimo, 7 horas diárias em atividades escolares. Essa identificação é essencial para a distribuição adequada dos recursos públicos destinados à educação, seguindo critérios estabelecidos.

A qualidade da educação básica, avaliada a partir do Ideb, consta na Meta 7 do PNE, que busca fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; e 5,2 no ensino médio. Esta meta é aferida por meio da realização da prova do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e da Prova Brasil no âmbito do ensino fundamental anos iniciais e anos finais.

A Meta 15 do Plano Nacional de Educação (PNE) tem como objetivo estabelecer uma política nacional de formação para os profissionais da educação, em colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Essa política visa garantir que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida por meio de cursos de licenciatura nas respectivas áreas de conhecimento em que atuam. O prazo estabelecido para o cumprimento dessa meta é de um ano, contado a partir da publicação do plano. Para avaliar o alcance dessa meta, utiliza-se como indicador a proporção de docentes que possuem formação superior compatível com a área de conhecimento em que lecionam na educação básica. Segundo o dispositivo citado, os profissionais da educação escolar básica são os professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio; os pedagogos que trabalham com educação habilitados para administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como os que possuem título de mestrado ou doutorado nessas áreas; e os trabalhadores da educação que possuem diploma em curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.

Ainda com relação à valorização dos docentes da educação básica, a Meta 16 estabelece como marca alcançável para a formação dos professores, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) até o último ano de vigência do PNE, e garantir o acesso de todos os profissionais da educação básica à formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino. Como indicador, utiliza o percentual de professores da educação básica com pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu*.

Pelo exposto, considera-se evidente que para garantir a efetivação do direito à educação fundamental de qualidade, há que se realizar políticas variadas, que considerem o desenvolvimento do educando em todas as dimensões de sua vida, a adequada infraestrutura escolar e realização dos programas de alimentação, transporte e material didático, bem como o desenvolvimento dos profissionais que atuam na educação. Caso a escolha pública selecionada

pelo gestor não considerar todas as dimensões e equilibrada distribuição, será passível de questionamento quanto à sua legitimidade.

1.6.3 Plano Estadual de Educação – Pará

A Constituição do Estado do Pará prevê, em seu artigo 218, a elaboração do Plano Estadual de Educação (PEE), com duração plurianual e ajustamentos anuais. O PEE deve ser integrado e articulado com os planos municipais de educação e de acordo com a política estadual de educação, devendo conter o programa de responsabilização progressiva do Município do ensino fundamental previsto para o período e a correspondente expansão do ensino médio e da rede pública de ensino. Além disso, deve apresentar as medidas concernentes à valorização e capacitação técnica e profissional dos trabalhadores em educação e ao estabelecimento de modelos de ensino rural que considerem a realidade estadual específica.

Com fundamento na Constituição Federal de 1988 e no dispositivo da Constituição do Estado, a Lei estadual n. 8.186, de 23 de junho de 2015, aprovou o Plano Estadual de Educação do Pará de 2015, com vigência de dez anos. O PEE, assim como o PNE, busca a garantia do direito à educação básica com qualidade, promovendo o acesso, a universalização do ensino obrigatório e a ampliação das oportunidades educacionais, bem como a redução das desigualdades e a promoção de equidade, além da valorização dos profissionais da educação. As metas do plano estadual repetem a ordem contida no PNE, adequando sua redação à realidade do Estado.

Um ponto interessante a ser destacado é a apresentação, na introdução, do contexto histórico do desenvolvimento do território, que aponta algumas características específicas da realidade amazônica. Essas características representam desafios para a efetivação das garantias educacionais para o desenvolvimento e a qualidade do ensino. Um exemplo desse contexto pode ser observado no trecho a seguir:

A questão geográfica e territorial do Estado do Pará, caracterizada por grandes distâncias e obstáculos naturais para facilitar o acesso às diversas sub-regiões estaduais, limitam a ação do Estado no atendimento das demandas sociais, resultando na ineficiência na articulação inter-regional no Estado. O desafio a ser enfrentado na promoção do desenvolvimento social, inclui a articulação entre as regiões de integração do Estado, seja no aspecto da conectividade ou da acessibilidade física, assim como do ponto de vista econômico, político e social (PEE, 2015, p. 5).

De tal modo, busca o PEE a realização das metas previamente estabelecidas em 2014 no Plano Nacional de Educação no âmbito estadual, com a colaboração dos municípios localizados em seu território.

1.6.4 Plano Municipal de Educação – Santarém, Pará

A Lei n. 17.865/2004 estabelece as diretrizes para a organização do Sistema Municipal de Ensino do Município de Santarém, com foco na educação escolar, que é predominantemente realizada por meio do ensino em instituições próprias. Em seu artigo 20, estabeleceu a necessidade de confecção de um Plano Municipal de Educação, elaborado com a participação da sociedade, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação, em conformidade com os Planos Nacional e Estadual de Educação (§ 1º). O Plano Municipal de Educação (PME) deve conter, segundo o dispositivo, a proposta educacional do Município, definindo diretrizes, objetivos e metas para o setor durante o período de sua vigência (§ 2º). Sendo de responsabilidade do Conselho Municipal de Educação o seu acompanhamento e avaliação (§ 3º).

O primeiro PME 2004/2013 estabeleceu 99 metas e estratégias para o decênio supramencionado e contemplou diferentes níveis e modalidades de ensino, assim como várias temáticas do campo educacional. O segundo PME 2015/2025, foi aprovado pela Lei n. 19.829, de 14 de julho de 2015, sendo resultado das discussões e formulações produzidas durante a V Conferência Municipal de Educação da Cidade de Santarém/PA, realizada em maio de 2015.

Para o ensino fundamental municipal, o PME traça metas equivalentes ao PNE e estabelece variadas estratégias para o cumprimento das propostas e finalidades educacionais. As ações a serem empreendidas pelo poder municipal na forma das estratégias configuram-se, portanto, como verdadeiro planejamento para a efetivação das obrigações constitucionais e legais concernentes à máxima realização do direito à educação obrigatória, especialmente a condizente à competência prioritária do ente federativo, servindo como referência e legitimidade para as escolhas públicas. Pelo exposto, tais metas e estratégias caracterizam-se como bússola para a atuação estatal, a serem consideradas de maneira global e de acordo com as necessidades públicas e realidades locais, norteados os programas e ações a serem realizados pelo poder público.

Há, na Meta 2, para alcançar a universalização do ensino, a indicação de algumas políticas a serem realizadas. Dentre elas, a construção, ampliação e manutenção de espaços físicos adequados e com acessibilidade, mobiliário e equipamentos suficientes para atendimento de todos os educandos (2.1). Há expressa referência à necessidade de construção de bibliotecas escolares (2.2), adequando-as a escolas localizadas na zona rural, com prioridades àquelas regiões nas quais o acesso a material escrito seja de difícil aquisição.

Nesse ponto, pode-se tangenciar tal diretriz à Meta 7, que, ao estabelecer a qualidade da educação básica com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, incluiu a criação de mecanismos para implementação de bibliotecas para formação de leitores e capacitação de professores, bibliotecários e agentes das comunidades para atuar como mediadores da leitura (7.10).

Importante ressaltar que há, igualmente, previsão sobre a importância de garantir a todas as escolas públicas acesso a serviços públicos essenciais, como energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo adequado de resíduos sólidos (7.18), assim como a equipamentos e laboratórios de ciências (7.26).

A ampliação de programas suplementares de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde (7.7) dialoga com a garantia de alimentação de qualidade e regionalizada (2.5), prevista tanto nas estratégias de universalização, quanto de melhoria dos indicadores de qualidade, aprendizagem, fluxo, universalização e de alfabetização infantil – esta última prevista na Meta 5.

Para as políticas de alfabetização de educandos indígenas e quilombolas, deve o poder público priorizar, de acordo com o PME, a utilização de materiais didáticos específicos e o desenvolvimento de instrumentos de acompanhamento específicos que considerem o uso da língua materna pelas comunidades e sua identidade cultural (5.5). O mesmo deve ser observado na busca pela consolidação da educação escolar no campo, que para assegurar a qualidade, deve considerar as práticas socioculturais e particulares de organização do tempo, garantindo o desenvolvimento sustentável, preservação da identidade cultural, a oferta bilingue da educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, em língua materna e em língua portuguesa (7.22), incluindo currículo e propostas pedagógicas que abranjam conteúdo correspondente às respectivas comunidades (7.23).

O plano também prevê ações para valorização dos profissionais da educação fundamental (aqui abarcados docentes e não docentes). Uma das estratégias consiste na oferta

de formação continuada para todos em exercício, abrangendo diversas áreas do conhecimento e considerando as especificidades das diferentes realidades, como Educação Especial, Educação do campo, Quilombola e Indígena (2.3 e 2.4). Além disso, há um foco especial na formação dos professores da educação fundamental que atuam em turmas multisseriadas nas escolas do campo (2.12). Essa formação, que deveria ter sido concluída até o sexto ano de vigência do PME (prazo que se encerrou em 2021), tem como objetivo garantir uma formação continuada adequada à área de atuação desses professores, levando em consideração as necessidades, demandas e particularidades do ambiente rural.

Para a formação e valorização dos docentes, a Meta 15 instituiu que, até 2016, a todos os professores que atuam na educação básica deveria ter sido assegurado formação específica em nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, implementando programas específicos para escolas do campo, de comunidades indígenas e quilombolas e para a educação especial (15.3).

O plano de valorização e carreira dos profissionais do magistério (Meta 17) prioriza, além da formação, a remuneração e a espécie de vínculo que o docente possui com a administração. Nesse sentido, deve-se proporcionar o pagamento de salários atrativos (17.1) e garantir a contratação de professores graduados em áreas específicas por meio de concurso público (2.10).

A partir da leitura de todas as estratégias previstas no PME, pode-se interpretar que há uma preocupação pela ampla formação do estudante do ensino fundamental com atenção a outras formas (não tradicionais) de aprendizado e de desenvolvimento de capacidades. Por exemplo, a oferta regular de atividades culturais em parceria com a Secretaria Municipal de Cultura e a Escola de Artes (2.13), ou quando prevê a realização de atividades de desenvolvimento e estímulo às habilidades musicais na escola, a partir do ensino regular da música, cujo prazo para cumprimento se encerrou em 2018 (2.23). Isso demonstra intenções congruentes com os objetivos constitucionais, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

No ponto 7.25 são apresentadas ações específicas voltadas para a promoção, prevenção, atenção e cuidado com a saúde e integridade física, mental e emocional dos profissionais da educação. Isso evidencia a importância de investir no atendimento às necessidades de saúde dos profissionais da educação básica como forma de valorização, sendo essencial para a melhoria da qualidade da educação.

A partir do exposto, conclui-se que o gestor orçamentário não possui ampla liberdade e espaço para suas decisões discricionárias, pois deve obediência às diretrizes constitucionais e legais que limitam as escolhas públicas e se traduzem em deveres fundamentais e intransponíveis. Para possibilitar o cumprimento dessas obrigações, foram arquitetadas várias pontes de acesso à construção de um orçamento mínimo, nas quais as repartições de receita, as vinculações constitucionais e legais e as subvinculações exercem papel essencial para a maioria dos entes federativos cumprirem o que lhes coube para a efetivação constitucionalmente adequada do direito à educação. Os programas de distribuição universal do Fnde são uma forma de limitação à ação do gestor orçamentário, ao mesmo tempo em que viabilizam a concretização das Metas apresentadas nos PNE e PME, servindo como modal às decisões políticas, por serem de realização constitucionalmente imperiosa, e como instrumento de financiamento de serviços que traduzem o acesso e permanência do educando no ambiente escolar com a oferta de ensino obrigatória o e público de qualidade.

Ao se considerar municípios em desenvolvimento, cujo orçamento educacional depende, em grande parte, das transferências constitucionais e legais para concretização de políticas educacionais, como é o caso de Santarém, Pará, a realização dos programas obrigatórios relacionados ao ensino e a destinação de recursos discricionários às despesas educacionais essenciais, de maneira territorialmente equilibrada, com prioridade aos objetivos presentes nos planos de educação mencionados são especialmente mandatárias para que haja conformidade e adequação constitucional dos gastos realizados.

As necessidades públicas são infinitas e o recurso público é limitado, porém, mesmo diante da reserva do possível, há que se garantir o mínimo existencial. Com base nessas disposições, foram analisados os Relatórios de Execução Orçamentária e os Relatórios de Gestão do governo municipal de Santarém, Estado do Pará, na busca de identificar como se organizou o orçamento educacional da rede pública municipal, quantificando a reserva do possível, especificando as escolhas públicas realizadas entre 2018 e 2021 e relacionando a esses dados, a forma como os programas obrigatórios para manutenção e desenvolvimento do ensino se pautam com as metas para efetivar a educação fundamental obrigatória e gratuita de qualidade no território.

2 RESERVA DO POSSÍVEL E ESCOLHAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE SANTARÉM PARA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL

A análise dos resultados concernentes à reserva do possível e às escolhas públicas apresentadas nesse capítulo possibilita compreender como ocorreu o financiamento público municipal para educação fundamental pública de Santarém, Pará, dialogando com as peculiaridades locais que abrangem os diversos ecossistemas amazônicos, contribuindo, também, para a determinação da forma como o município se organizou orçamentariamente em relação ao ensino fundamental durante a inesperada pandemia do SARS-CoV-2, que reorientou o foco de pesquisa desta tese. Representa a identificação das despesas executadas dentro das limitações da reserva do financeiramente possível. Estão mesclados trechos das escutas dos atores sociais realizadas ao longo da pesquisa, servindo como auxílio para compreender o contexto e a realidade santarena.

O tema do orçamento público municipal entre a reserva do possível e as escolhas públicas para melhoria da educação fundamental da rede pública municipal, foi abordado sob uma perspectiva jurídica e sociocultural, direcionando a metodologia da pesquisa, o que resultou em novas observações. Vejamos, primeiramente, como se estrutura o ensino fundamental no município.

2.1 A educação fundamental no município de Santarém

A rede municipal de ensino de Santarém, coordenada pela Semed, foi instituída por meio da Lei n. 17.865, de 3 de novembro de 2004, com o intuito de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições dos seus sistemas de ensino, em consonância com o disposto na Constituição Federal de 1988 e na Lei n. 9.934/1996. O atendimento educacional público no município de Santarém é realizado pela Secretaria Municipal de Ensino (Semed) e pela 5ª Unidade Regional de Educação (URE), pertencente à estrutura do governo estadual.

Na área urbana do município, há estabelecimentos de Educação Infantil e Ensino Fundamental. Na zona rural, o atendimento na Educação Infantil é disponibilizado apenas para crianças de até três anos em Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIs) localizadas na região do Planalto, enquanto nas regiões de rios esse atendimento é inexistente. Já o Pré-escolar, etapa da Educação Infantil destinada a crianças de quatro a cinco anos, é regularmente oferecido

nas escolas dessas regiões. Além disso, a Semed também é responsável pela gestão dos programas de escolarização de jovens a adultos como o Pró-Jovem e o EJA.

A rede municipal de ensino de Santarém está subdividida de acordo com a localização das escolas. Portanto, as unidades escolares da região do planalto e da região de rios (Arapixuna, Lago Grande, Tapajós e Várzea) correspondem à zona rural, como disposto pelo Ideb, e as unidades escolares da região da cidade, configuram a zona urbana (SEMED, 2020). Atualmente, a sub-região da Várzea é composta por mais de quinze polos, totalizando 33 escolas. A sub-região do Arapixuna possui cinco polos, totalizando 14 escolas. Já a sub-região do Arapiuns conta com 67 escolas distribuídas em mais de 16 polos. Na sub-região do Lago Grande, encontram-se 25 polos com um total de 63 escolas. Por fim, a sub-região do Tapajós possui 32 escolas distribuídas em 15 polos (SEMED, 2023).

Além dessas divisões por região, existem no município escolas indígenas e quilombolas. Sendo atualmente, de acordo com a Semed, 19 escolas indígenas polo, distribuídas pela região de rios (16) e planalto (3), totalizando 58 escolas, sendo 29 anexas e 5 salas externas na região de rios e 4 escolas anexas na região de planalto. Em 2020, o município possuía 2.479 alunos indígenas e 754 alunos quilombolas, distribuídos por toda a rede pública municipal (SEMED, 2023).

Segundo dados dos Censos Escolares do Inep entre os anos 2018 e 2021, Santarém apresentava maior número de escolas de ensino fundamental na zona rural em comparação à urbana (Tabela 3). Isso se deve ao fato de que o município possui uma grande área territorial, cuja administração pela prefeitura se espalha pela extensa zona rural, além da zona urbana, pelos trechos dos rios, várzea e unidades de conservação, incluindo territórios nos quais há comunidades indígenas e quilombolas, o que resulta num grande número de escolas, distantes entre si e do centro urbano, com o intuito de possibilitar o acesso de educandos que habitam comunidades ribeirinhas, do planalto e aldeias afastadas às instituições de ensino, conforme o mapa da Figura 3.

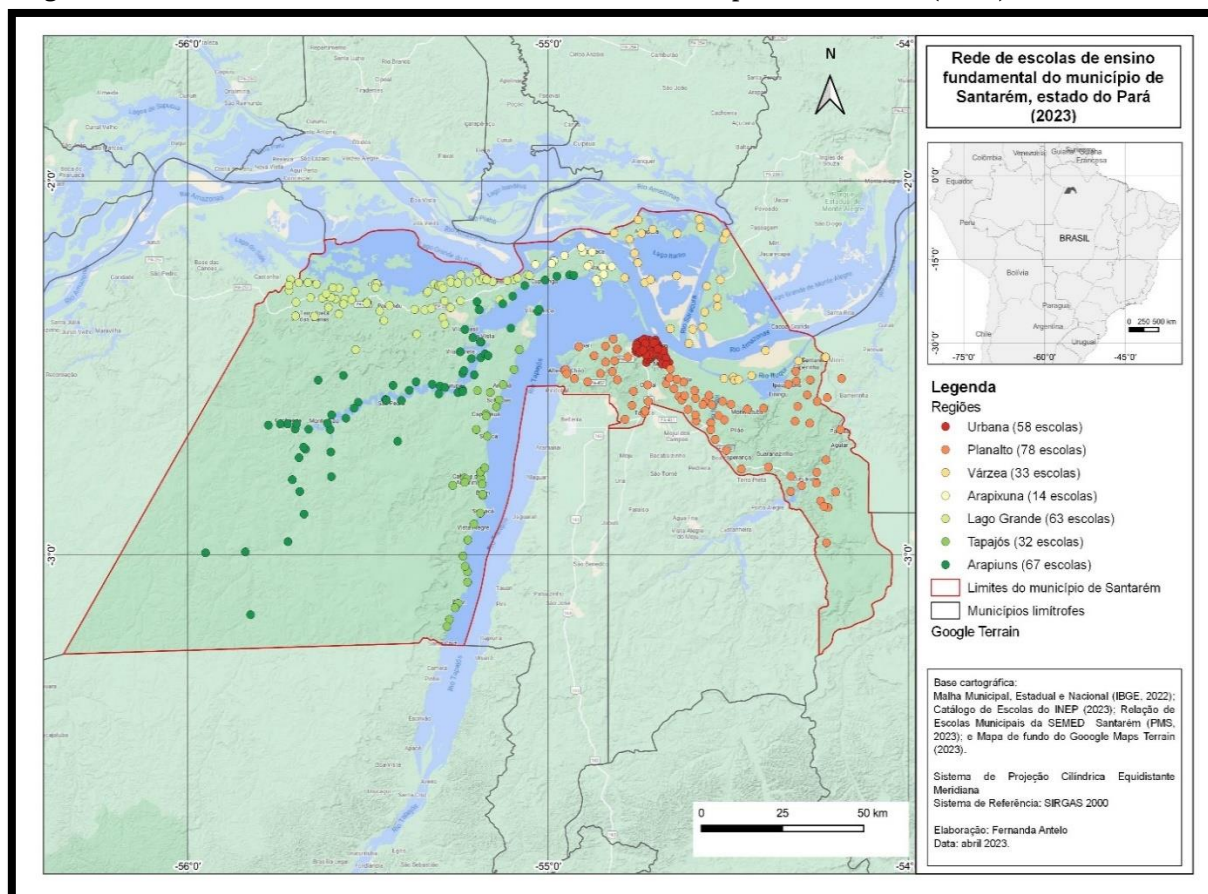
Tabela 3 – Escolas de ensino fundamental da rede municipal de Santarém (2018-2021)

Ano	Zona Urbana	Zona Rural	Total
2018	58	310	368
2019	58	303	361
2020	58	299	357
2021	58	298	356

Fonte: Ideb/Inep (2023).

Na Figura 3 é possível observar como esta larga distribuição de escolas municipais de ensino fundamental ao longo do território ocorre, a maioria está distante da zona urbana, o que configura um desafio maior ao poder municipal na implementação e distribuição de políticas públicas para o ensino. De acordo com o IBGE, Santarém possui uma área de 17.898,389 km². Destes apenas 95,01 km² são considerados como urbanizados. Ou seja, 0,5% do território santareno é urbano e tem 58 escolas e os outros 99,5% do território tem 298 escolas.

Figura 3 – Rede de escolas de ensino fundamental do município de Santarém (2023)



Fonte: IBGE/Inep. Elaborada por Fernanda Antelo.

A realidade dos estudantes que vivem nas regiões de rios e de planalto é bastante diferente daquela dos estudantes da zona urbana. Na área de rios, os estudantes dependem do transporte fluvial para se deslocarem até as escolas onde estudam. Geralmente, são transportados em lanchas escolares ou em veículos particulares, como as bajaranas, que são pequenas embarcações motorizadas.

É intuitiva a compreensão de que as políticas educacionais destinadas a estabelecimentos de ensino localizados na zona urbana não são as mesmas exigíveis para aquelas da zona rural. De acordo com Pinheiro (2022, p. 30):

Há um descompasso entre as políticas públicas para educação e o universo das escolas localizadas no campo, de modo especial nas áreas ribeirinhas de várzea, com elevada exposição ao risco decorrente das mudanças sazonais. A ausência de informações ou informações fragmentadas a respeito das características das manifestações das cheias, secas, ou fenômenos extremos nestas microrregiões, apresenta-se como um obstáculo ao atendimento de demandas por políticas públicas de educação, de acordo com a reais necessidades das escolas, considerando que o tempo de vida e dos acontecimentos na várzea seguem o ritmo das águas do rio Amazonas. (PINHEIRO, 2022, p. 30)

Para organização e planejamento das políticas educacionais, a Semed conta com coordenadores para as decisões que serão executadas nas escolas localizadas em cada área, havendo, além do Gabinete da Secretaria, outras 21 subdivisões de núcleos e coordenações, destacando-se as destinadas a decidir sobre programas e ações para a região de rios, para a região do planalto e outra para zona urbana. Há, ainda, uma subdivisão na Assessoria de Ensino com duas divisões, cada uma responsável pelas escolas indígenas e quilombolas, além da divisão para gestão do PDDE. As políticas de transporte e alimentação escolar possuem, também, responsáveis específicos para a realização dos programas e ações.

O Núcleo de Administração e Finanças (NAF) tem competência para acompanhar a execução orçamentária, a prestação de contas, as compras que serão realizadas, liquidação e pagamento do Fundeb etc.

O Núcleo de Transporte Escolar, dentre outras funções, deve garantir o acesso e a permanência dos alunos (residentes em áreas rurais e área urbana – alunos especiais), nas unidades escolares, assegurando a oferta do Transporte Escolar; definir e fiscalizar os pontos de rotas do transporte dos alunos, reajustando-os para que os veículos estejam de fato transportando-os com segurança e dentro das rotas previamente determinadas (zona rural – áreas de difícil acesso – e zona urbana – alunos com necessidades especiais) e coordenar a logística da entrega da merenda escolar, de distribuição de materiais didáticos e permanentes destinados às unidades escolares. Subdividem-se em Seção de Transporte Fluvial, Divisão de Transporte Escolar e Seção de Transporte Terrestre.

O Núcleo Técnico de Alimentação Escolar realiza o acompanhamento da agricultura familiar e da garantia de nutrição dos educandos. Dessa forma, possui subdivisão para Acompanhamento da Agricultura Familiar (Daaf), a Divisão de Nutrição em Alimentação Escolar (Dnae) e uma Seção de Controle de Contratos Alimentação Escolar (SCCAE).

A Assessoria Assuntos Educacionais (AAE), está subdividida em Casa de Acolhimento *Warao* – Sentras, responsável por realizar a capacitação para os profissionais da educação, assistência social e saúde que realizam atendimento de migrantes venezuelanos da etnia *warao* no abrigo institucional da Prefeitura; a Divisão de Planejamento; o Setor de Livro Didático e de Fardamento Escolar (SLDF).

Dentre as competências do Núcleo Técnico de Engenharia destaca-se o planejamento e montagem de projeto das reformas, ampliações e construções de novas obras escolares da rede municipal, devendo fiscalizar os projetos arquitetônicos do FNDE no âmbito do Município; a realização de levantamentos técnicos para reforma de escolas e creches; a execução e controle de recursos federais, do pleito de obras federais junto ao PAR; a emissão de relatórios e laudos de vistoria técnica, pareceres técnicos, boletim de medição e levantamento de situação escolar para solicitação de serviços junto aos órgãos competentes.

As sub-regiões do Tapajós e do Arapiuns abrigam uma educação mista e diferenciada, com a presença de escolas regulares e escolas indígenas. A maioria dessas escolas está localizada no interior da Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns, uma unidade de conservação de uso direto. Portanto, as políticas públicas desenvolvidas nessas regiões devem ser adequadas às diferentes necessidades locais, que apresentam características distintas das escolas urbanas. Isso está relacionado à questão das escolhas prioritárias do poder público, que deve considerar as especificidades regionais e as desigualdades sociais, conforme ensinamentos de Scaff (2018, p. 298). É nessa realidade que os gestores fazem suas escolhas públicas.

2.1.1 O ensino público municipal no período da pandemia: anos 2020 e 2021

Durante a pandemia de SARS-CoV-2, as aulas presenciais foram suspensas em Santarém quando o Governo do Estado do Pará classificou a região como bandeira vermelha de emergência. A obrigatoriedade de implementação do ensino a distância nas escolas municipais começou apenas em fevereiro de 2021. Antes disso, sua realização era facultativa, embora as atividades e aulas presenciais estivessem proibidas.

Para ilustrar como as ações educacionais no município foram reestruturadas e determinados serviços foram temporariamente suspensos, juntamente com os gastos relacionados a eles, destacamos o trecho do relato de E3Dr:

[...] eu lembro que a pandemia começou dia vinte e sete de março ou vinte e oito, foi quando nós recebemos da prefeitura e da SEMED comunicada que nós deveríamos paralisar as aulas por causa da pandemia. Antes disso, cada família recebeu uma cesta básica que veio para os alunos. [...] No tempo realmente da pandemia que era remoto, não tinha merenda, não. Logo que começou a pandemia a SEMED se preocupou em mandar a cesta básica para os alunos. Quando a situação ficou mais amenizada os alunos já merendavam na escola, mas cada um trazia sua vasilha. Foi um período muito difícil para as escolas, para os pais, para os alunos, mas vencemos graças a Deus.

As aulas presenciais foram retomadas em 02 de agosto de 2021, de forma gradual, facultativa e intercalada. No entanto, para os alunos matriculados do 5º ao 9º ano das escolas públicas municipais, o retorno presencial se tornou obrigatório em novembro de 2021 devido à realização da prova Saeb. Isso pode ser verificado a partir da leitura do quadro disposto no Apêndice I, que compila os principais instrumentos normativos municipais e formam a linha do tempo das modificações experimentadas pelos educandos e profissionais do magistério durante o período pandêmico. Nas escolas em que a avaliação foi realizada não houve um resultado satisfatório, conforme comentou E2D:

As turmas participaram sim do SAEB daquele ano. Não foi nada agradável o resultado, mas já era um resultado que a gente esperava, porque como os professores tiveram muita dificuldade com essa parte remota, sobretudo online, foi muito difícil para os professores, principalmente de quinto ano. Mas nós fizemos.

O contexto impactou drasticamente a participação ativa dos alunos das escolas de várzea. Uma delas, situada na região do Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) Tapará em Santarém, foi severamente afetada, sobretudo o segundo ciclo do fundamental, conforme relato de E1Dr: “a gente perdeu muito aluno no 9º, alunos que foram matriculados no 9º ano e no 8º ano, muitos abandonaram agora já na reta final”. A desistência, segundo a entrevistada, tem relação com o período de suspensão das aulas nas escolas, o que desestimulou a continuidade dos estudos. O tempo livre incentivou os alunos a desenvolverem atividades como a pesca, o que acabou tendo como impacto o não retorno à sala de aula, conforme relato: “eles adquiriram outros costumes, então, [...] abandonaram para pescar. Esses alunos que se

acostumaram a ganhar um dinheirinho não quiseram mais voltar para a escola”. Apesar da busca ativa realizada pela Semed, estes alunos não retomaram seus estudos.

Todas essas mudanças precisaram ser acompanhadas de adequações nas políticas educacionais anteriormente planejadas. Conforme esclarecido por E1Dr:

Não tinha como a gente utilizar as mídias digitais então o que a gente fez? A gente fazia as atividades, os professores elaboravam as atividades e de quinze em quinze dias, os pais iam na escola buscar essas atividades, as crianças faziam as atividades, tinha toda uma explicação para o pai e para os filhos sobre as atividades, sobre como fazer, como proceder, então, o pai levava a atividade de todas as disciplinas e orientava o filho, sobre como fazer essas atividades. No final do período de quinze dias, o pai levava a atividade na escola e deixava para os professores analisarem, então levava outra atividade para as crianças. Então, foi assim que a gente trabalhou no período da pandemia. Era o pai que ia até a escola e a gente juntava aquele grupo para não aglomerar muito, juntava o grupo de pais cada um numa sala, cada professor numa sala toda equipada. Recebemos o álcool em gel, recebemos equipamentos para que os professores utilizassem, como a máscara facial e assim a gente trabalhou durante o período de pandemia.

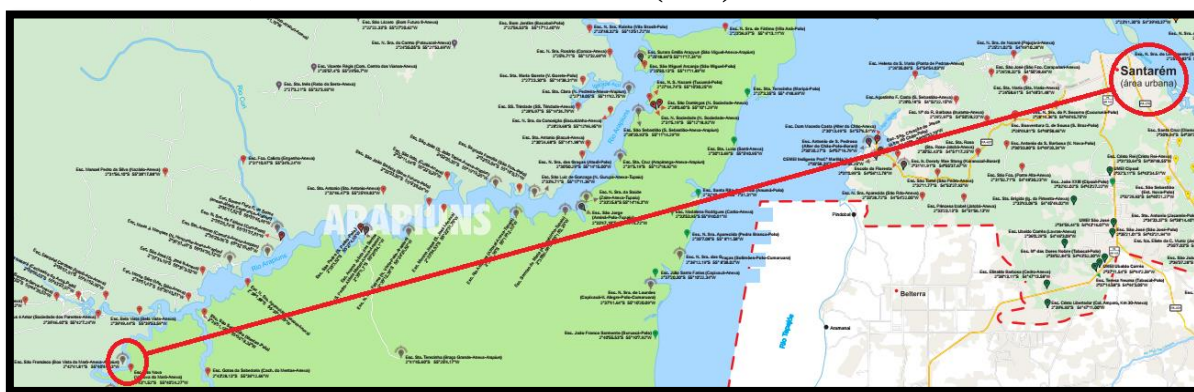
Ainda assim, é possível verificar o que foi necessário adaptar, o que foi realizado e quais foram as prioridades públicas para esse período a partir dos dados orçamentários e dos programas e ações que tiveram maiores alocações de recursos, que podem ser identificados nos relatórios de gestão disponibilizados pela Semed e que integrarão a análise do capítulo a seguir.

2.1.2 Desafios à efetivação do direito à educação fundamental em Santarém

São várias as características socioeconômicas e geográficas que influenciam a implementação das políticas públicas no município de Santarém. No âmbito da educação fundamental, variáveis como a localização da escola, o local de moradia dos estudantes, o tipo de estabelecimento e a etapa de ensino revelam necessidades públicas distintas, que devem ser consideradas durante a determinação das escolhas públicas e a execução das ações governamentais. Isso resulta na necessidade de aportar recursos adicionais para o financiamento adequado da política educacional, pois ações e programas executados na zona urbana do município não tem o mesmo custo daqueles realizados nas comunidades mais distantes, pertencentes à zona rural, não podendo ser igualadas, por exemplo, a entrega de alimentação

escolar ou à obra realizada na Escola São Francisco, localizada na Cachoeira do Maró¹⁶, uma escola polo indígena da etnia Arapium – à margem do rio Arapiuns, com as políticas executadas na escola Coronel Mário Imbiriba¹⁷, no bairro da Interventoria, no berço urbano de Santarém (na Figura 4, estão destacadas a escola indígena citada, à esquerda, e a cidade de Santarém, à direita na imagem).

Figura 4 – Ilustração didática da distância da escola indígena São Francisco, na comunidade Cachoeira do Maró, e a zona urbana de Santarém/PA (2023)



Fonte: Semed (2020), adaptado pela autora.

Para especificar os desafios da educação na região amazônica, é necessário considerar a interferência de variáveis que não existem em outras regiões do Brasil, especialmente aquelas localizadas nas áreas urbanas economicamente centrais do país. As características climáticas e geográficas de Santarém têm um impacto direto na estrutura educacional, nas maneiras de implementação das políticas públicas educacionais, na forma de comunicação entre a gestão, a sociedade e os polos de ensino, bem como na forma como será realizada a fiscalização das ações do poder público pelos conselhos sociais. Isto é, a demanda que se estende por todo o território sub-regional representa, em cada localidade, necessidades públicas que devem ser adaptadas para garantir equilíbrio na distribuição e universalização dos serviços, visando o desenvolvimento e a qualidade do ensino de forma equilibrada e condizente com as metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação e no Plano Municipal de Educação, no caminho para efetivação dos objetivos constitucionais. Nesse sentido, o federalismo deve ser destacado, pois permite adaptações em cada localidade, reconhecendo as assimetrias territoriais brasileiras.

¹⁶ Georreferenciamento da escola: 2°44'22.51"S 55°41'29.17"W (SEMED).

¹⁷ Georreferenciamento da escola: 2°26'31.46"S 54°42'45.36"W (SEMED).

A título de ilustração e para compreensão do modo como estão distribuídas escolas e estudantes no território municipal, ao compararmos a quantidade de escolas de ensino fundamental localizadas em Santarém, segundo maior município do Estado do Pará em área e terceiro em população, e em Belém, a capital, (Tabelas 3 e 4), conclui-se que Santarém abarca um número significativamente maior de educandários na zona rural, devido à sua larga distribuição territorial com concentração urbana na área central da cidade. Isso demonstra que o esforço da administração pública para realização de políticas educacionais bem distribuídas em seu território exige um planejamento que considere variáveis diferenciadas, relacionadas à geografia, às diferenças socioeconômicas e culturais dos estudantes que frequentam as escolas de cada comunidade, aos índices educacionais, à existência ou não de infraestrutura adequada, energia elétrica, internet, saneamento etc., bem como às dificuldades de acesso pelos educandos aos estabelecimentos de ensino, principalmente os que demandam transporte fluvial para se deslocarem.

Tabela 4 – Escolas de ensino fundamental da rede municipal de Belém (2018-2021)

Ano	Zona Urbana	Zona Rural	Total
2018	73	3	76
2019	73	4	77
2020	75	5	80
2021	75	5	80

Fonte: Ideb/Inep (2023).

Com base nos dados levantados, constata-se que as escolas localizadas na zona rural de Santarém representam aproximadamente 84% do total de escolas públicas municipais. Ao analisar a quantidade de escolas na Tabela 3, nota-se uma pequena, porém contínua, redução no número de escolas nessa área entre 2018 e 2021 (de 310 para 298, com uma diminuição de 12 escolas, aproximadamente 3,9%), enquanto o número de escolas na área urbana permaneceu constante (58 escolas). De acordo com informações da Semed, a diminuição de escolas na zona rural ocorreu devido à baixa demanda por matrículas, o que resultou em uma reorganização da estrutura de ensino, com a transferência dos alunos que permaneceram na região para outras escolas próximas e a implantação de transporte escolar diário para os estudantes remanescentes.

Apesar dessa redução, o número de alunos matriculados nas duas regiões é numericamente próximo, conforme pode ser observado na Tabela 5. É interessante comparar o número de matrículas nas escolas de ensino fundamental municipais de Santarém e Belém, pois a quantidade de educandos total é muito próxima entre os municípios, porém, enquanto na

capital o número de alunos está concentrado na zona urbana, em Santarém há um equilíbrio no número de alunos da zona urbana e rural, o que demonstra mais uma diferença na distribuição demográfica e nas condições socioeconômicas entre ambos os municípios:

Tabela 5 – Matriculados no ensino fundamental da rede municipal de Santarém e Belém (2018-2021)

Ano	Zona Urbana		Zona Rural		Total	
	Santarém	Belém	Santarém	Belém	Santarém	Belém
2018	25.807	41.711	21.384	637	47.191	42.348
2019	25.816	42.210	21.027	636	46.843	42.846
2020	26.483	45.384	20.558	873	47.041	46.257
2021	26.610	45.401	20.603	778	47.213	46.179

Fonte: Ideb/Inep (2023).

Conforme apresentado na Tabela 5, não houve variação significativa no número de alunos matriculados na rede pública municipal de ensino fundamental de Santarém durante o período analisado. Isso é importante, pois indica que, apesar das dificuldades enfrentadas durante a pandemia de coronavírus, pela leitura dos dados, não houve grande diminuição do total de alunos durante e após esse período pois, como se observa, houve aumento no número de alunos matriculados em 2021 na zona urbana, apesar da redução das matrículas nas escolas da zona rural.

Isso ocorreu devido a vários fatores, como o fechamento de escolas rurais, transferência para escolas privadas e a migração dos alunos para a área urbana, pois a diminuição de 781 alunos na zona rural e o aumento de 803 alunos na zona urbana indicam que houve transferência de matrículas entre as escolas durante o período analisado. Porém, segundo alguns entrevistados, houve abandono de alguns educandos durante a pandemia, ainda que em quantidade não significativa.

Saber o número de escolas e de matrículas na rede pública de ensino é importante pois é com base nesse número que a parcela das transferências de recursos do Fundeb são realizadas para o município (artigo 212-A, incisos III e VI da Constituição da República de 1988), do FNDE (por exemplo, Lei n. 11.974/2009, artigos 5º, §4º e 22, §1º, que estabelecem critérios para repasse do Pnae, do PDDE e a Lei n. 10.880/2004, que dispõe sobre as regras do Pnate no artigo 2º, §3º) e do salário-educação (artigo 212, §6º da Constituição).

Com relação ao Ideb, uma parcela dos estudantes que estudam na região da várzea não realiza a prova Saeb, conforme conta E1Gr. Da mesma forma, algumas escolas indígenas não

são avaliadas pela plataforma (SEMED, 2023), o que representa uma lacuna nos resultados do município.

E1Gr: [...] a nossa ideia, a nossa meta, é o quanto antes igualar o calendário de Várzea ao calendário regular devido aos prejuízos que os alunos têm. As provas que precisam fazer, por exemplo, os nossos alunos de Várzea não fazem, não existe. Nós não aplicamos o SAEB, não aplicamos outras atividades por causa do calendário da várzea. Então, a ideia é que daqui a algum tempo, daqui a um ano e meio, daqui a dois anos, incentivar para que esse calendário já fique padrão, porque nossas escolas já estão padrão.

É o caso da escola onde atua E2Pi e E4Di:

E2Pi: Essas provas que compõem o IDEB [...] a nossa escola não realiza por conta da quantidade de alunos. Como as turmas aqui da escola são geralmente entre 6 a 7 alunos, então a gente não consegue alcançar o número mínimo, [...] então a gente acaba ficando fora dessas avaliações.

E4Di: Bom, a prova do SAEB nós nunca fizemos aqui porque tem que ter dez alunos, né? E nas escolas indígenas são poucos alunos que nós temos em uma sala de aula, aí nós juntamos o primeiro, segundo, terceiro e quarto e quinto e assim sucessivamente porque nós nunca chegamos já a dez alunos numa sala. Agora esse ano, né? Ah desde o ano passado que nós estamos com uma clientela de doze, quinze nas turmas.

A distância entre as comunidades ribeirinhas é uma característica que afeta a execução das políticas educacionais no território e as demandas são levadas à gestão por meio de lideranças que representam a comunidade. As visitas de servidores da Semed para fiscalizar e perceber as necessidades dos educandários poderia colaborar na identificação e seleção das escolas a receberem investimentos prioritários, porém, não há visitas *in loco*, segundo E1Pr:

[...] eu espero que o governo olhe com mais carinho para os alunos da região de Várzea, pois as aulas começam em julho e terminam em abril. Durante esse período não aparece ninguém da Secretaria de Educação. A presença da SEMED em uma escola, para os professores e para os alunos é de suma importância para o nosso trabalho. Nós realizamos projetos, não aparece ninguém, mas a vida continua. A educação está em construção a todo momento.

O contato com os atores sociais que vivem a educação fundamental e algumas visitas realizadas nas escolas foram essenciais para a melhor compreensão da estrutura e dos desafios que a realidade santarena impõe aos profissionais e alunos, explicitaram algumas questões indicadas pela análise dos documentos oficiais e evidenciaram o fato de que as escolhas

públicas devem ser planejadas dialogando com as condições de cada escola e que as políticas educacionais mais básicas precisam ser priorizadas para melhor concretização do que está estabelecido na Constituição Federal de 1988. Há, ainda, um desencontro entre o que é feito a escolas e a profissionais que atuam na zona urbana com os que estão na zona rural o que vai de encontro ao que foi dito no ponto 2.3, pois a capacidade receptiva e vulnerabilidade social está mais presente nas escolas das áreas de rios, planalto e várzea, devendo receber de maneira proporcional, políticas para o desenvolvimento do ensino das escolas localizadas em seu território.

2.2 Reserva do possível municipal para a educação fundamental entre 2018 e 2021

Este ponto destina-se a apresentar o quadro da arrecadação e organização orçamentária de Santarém, visando o cumprimento de suas obrigações constitucionais para garantir a efetivação da educação fundamental pública de qualidade.

Os dados são provenientes do Relatório da Execução Orçamentária (RREO) 2018 a 2021, que em seu Anexo 8 apresenta o registro de todas as fontes de receita pública que compõem o orçamento destinado à educação básica administrada pelo município. A análise das informações obtidas possibilitou a identificação e quantificação das variadas fontes de recursos utilizados para financiar as políticas públicas educacionais no município de Santarém.

A variação orçamentária no período é demonstrada pelo valor da receita pública realizada nos anos correspondentes, advinda do produto da arrecadação da tributação, de convênios, de transferências constitucionais e legais, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

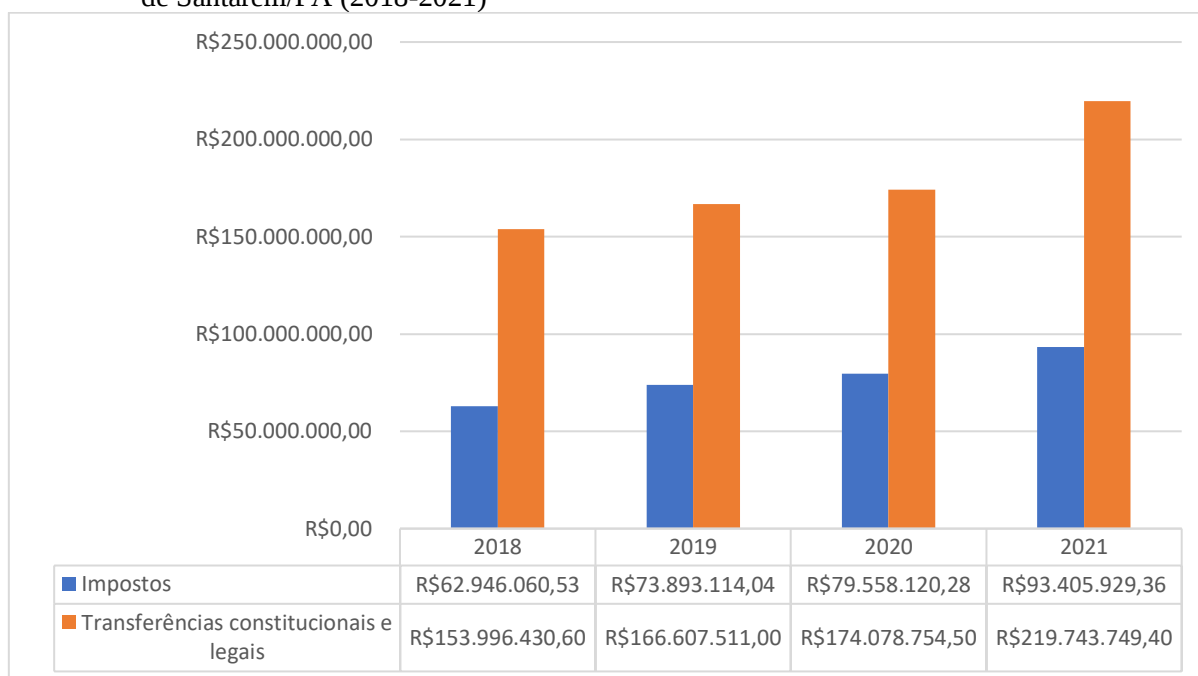
Conforme estabelecido nos artigos 212 e 212-A da Constituição Federal de 1988, as principais fontes de recursos para a educação fundamental são a vinculação de 25% das receitas do município, juntamente com as transferências provenientes do Fundeb e do FNDE. É a partir da distribuição de competências e alocação de recursos para consecução das metas e estratégias educacionais do PNE que se consolida o federalismo educacional (PINTO, 2018, p. 59).

Na composição do orçamento educacional do município de Santarém no período de 2018 a 2021, a arrecadação direta referente aos impostos IPTU, ITBI e ISS e as pertencentes ao município, provenientes do IRRF (artigo 158, inciso I da Constituição da República de 1988) e

ITR (na forma do artigo 153, §4º, inciso III da norma constitucional) corresponderam a 30% do total da receita (Figura 6).

Já as transferências constitucionais e legais representaram um montante significativo e determinante para a construção orçamentária (Figura 6), pois, além de comporem a maior parte das receitas que financiaram a educação pública municipal, durante esse intervalo de tempo aumentaram, ainda, 43%.

Figura 5 – Receita de impostos e de transferências constitucionais e legais para a educação municipal de Santarém/PA (2018-2021)



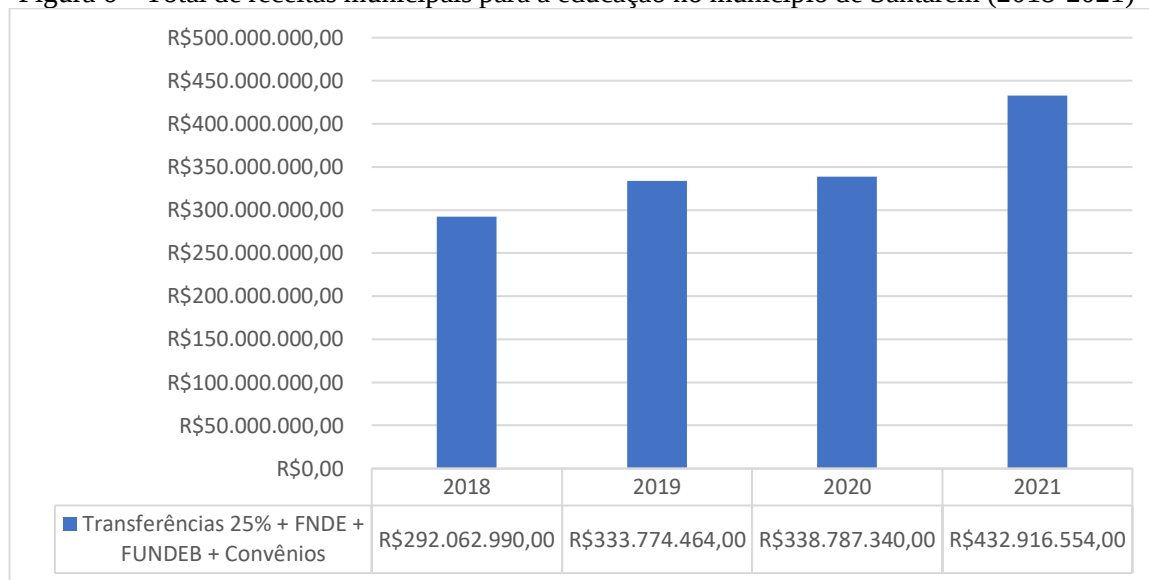
Fonte: PMS (2023). Adaptado pela autora.

É interessante notar que os anos analisados foram marcados por maiores incrementos orçamentários municipais. Identificou-se o aumento da arrecadação própria em 48% entre 2018 e 2021, e das transferências em 43%, o que significa que o município se manteve na linha de tendência de crescimento, ainda que o cenário pandêmico revelasse a diminuição de demandas habituais relacionadas ao transporte escolar, insumos diários e utilização de equipamentos escolares, entre outros. A exigência de destinação de recursos a políticas educacionais foi importante para a adequação das atividades municipais e significou a oportunidade dos gestores investirem em serviços para suprir as necessidades originadas pelo fechamento das escolas.

Ao confrontar as figuras 7 e 8, considerando as principais receitas destinadas para a educação básica pública municipal (vinculação 25% + Fundeb + FNDE) conclui-se que a maior

fonte é a proveniente da repartição do Fundeb, representando mais de 75% do orçamento; seguida da vinculação constitucional de 25% prevista no supramencionado artigo 212 da Constituição Federal de 1988 e das transferências do FNDE.

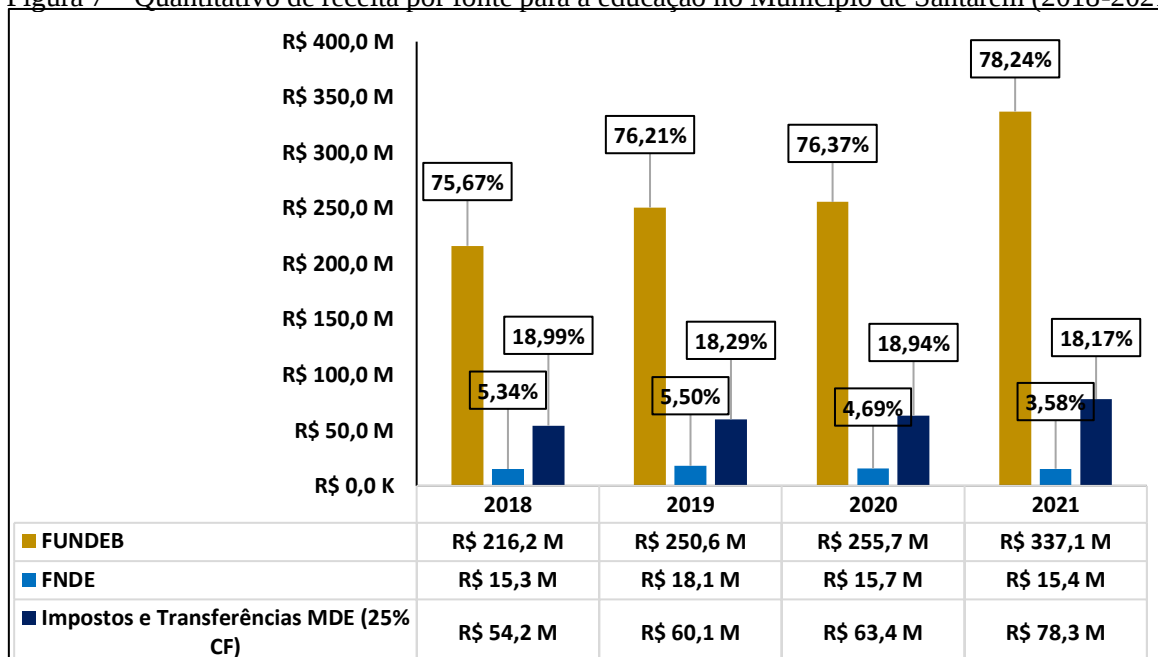
Figura 6 – Total de receitas municipais para a educação no município de Santarém (2018-2021)



Fonte: PMS (2023). Adaptado pela autora.

O Fundeb é essencial para o financiamento de programas e ações em educação básica, justificando sua transformação em política educacional permanente pela Emenda Constitucional n. 108/2020. No ano de 2018, o município recebeu do fundo R\$216 milhões de reais e em 2021, R\$337 milhões de reais. O FNDE e os impostos e transferências constitucionais e legais, por sua vez, foram de R\$15 milhões e R\$54 milhões de reais, respectivamente, em 2018, aumentando muito pouco em 2021, R\$ 15.4 milhões e R\$78 milhões de reais, conforme a Figura 11.

Figura 7 – Quantitativo de receita por fonte para a educação no Município de Santarém (2018-2021)



Fonte: PMS (2023). Adaptado pela autora.

Os detalhes das informações sobre cada fonte de receita no orçamento público municipal para educação fundamental podem ser lidos na Figura 9.

Figura 8 – Detalhamento das fontes no orçamento público municipal – educação fundamental de Santarém (2018-2021)

Receitas Financiamento da Educação Pública Municipal	2018	2019	2020	2021
1. Receita de Impostos	R\$ 62.946.060,53	R\$ 73.893.114,04	R\$ 79.558.120,28	R\$ 93.405.929,36
IPTU	R\$ 9.576.880,46	R\$ 8.884.445,85	R\$ 9.129.752,97	R\$ 10.916.815,78
ITBI	R\$ 2.796.380,01	R\$ 3.186.781,81	R\$ 2.370.805,47	R\$ 4.060.471,97
ISS	R\$ 35.257.420,21	R\$ 44.856.832,99	R\$ 47.121.157,58	R\$ 55.723.280,69
IRRF	R\$ 15.315.379,85	R\$ 16.965.053,39	R\$ 20.936.404,26	R\$ 22.705.360,92
ITR (CF art. 153, 4º, III)	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
2. Transferências constitucionais e legais				
Cota parte FPM	R\$ 81.232.592,40	R\$ 87.363.553,40	R\$ 83.188.087,00	R\$ 110.585.644,60
Cota parte ICMS	R\$ 56.268.217,40	R\$ 62.165.055,60	R\$ 70.474.723,70	R\$ 85.325.622,30
ICMS desoneração	R\$ 429.218,30	R\$ -	R\$ 1.589.538,40	R\$ 1.801.762,60
Cota parte IPI-expo	R\$ 1.701.122,60	R\$ 1.703.604,20	R\$ 1.782.451,30	R\$ 2.930.113,00
Cota parte ITR	R\$ 117.169,00	R\$ 88.022,60	R\$ 58.747,00	R\$ 61.392,00
Cota parte IPVA	R\$ 14.248.110,00	R\$ 15.287.308,00	R\$ 16.985.206,00	R\$ 19.039.213,00
3. Receitas de transferências constitucionais e legais	R\$ 153.996.430,60	R\$ 166.607.511,00	R\$ 174.078.754,50	R\$ 219.743.749,40
4. Total de Receita Bruta de Impostos (1+2)	R\$ 216.942.491,15	R\$ 240.500.625,08	R\$ 253.636.874,82	R\$ 313.149.678,75
5. Impostos e transferências MDE (25% de 4.)	R\$ 54.235.622,80	R\$ 60.125.156,30	R\$ 63.409.218,70	R\$ 78.287.419,70
6. Receita de transferências do FNDE	R\$ 15.255.565,70	R\$ 18.085.145,00	R\$ 15.710.885,00	R\$ 15.431.420,00
Salário-educação	R\$ 5.755.728,00	R\$ 6.932.132,30	R\$ 4.633.442,50	R\$ 4.843.603,70
Outras Transferências	R\$ 9.384.706,00	R\$ 10.951.713,30	R\$ 11.015.568,60	R\$ 10.155.241,00
Aplicações financeiras	R\$ 115.131,50	R\$ 201.299,20	R\$ 61.873,00	R\$ 432.575,20
7. Receita de transferências de Convênios	R\$ 6.419.491,90	R\$ 4.995.882,80	R\$ 3.974.216,30	R\$ 2.139.684,00
8. Receitas destinadas ao FUNDEB (20%)	R\$ 29.488.695,10	R\$ 31.928.467,60	R\$ 33.122.757,40	R\$ 41.901.863,30
Cota parte FPM	R\$ 14.935.942,40	R\$ 16.079.675,70	R\$ 15.262.531,00	R\$ 20.430.594,50
Cota parte ICMS	R\$ 11.253.643,70	R\$ 12.433.004,80	R\$ 14.094.944,00	R\$ 17.065.124,70
ICMS Desoneração	R\$ 85.829,20	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Cota parte IPI-expo	R\$ 340.224,50	R\$ 340.720,90	R\$ 356.490,30	R\$ 586.022,60
Cota parte ITR	R\$ 23.433,60	R\$ 17.604,40	R\$ 11.749,40	R\$ 12.278,40
Cota parte IPVA	R\$ 2.849.622,50	R\$ 3.057.461,90	R\$ 3.397.041,50	R\$ 3.807.843,00
9. Receitas recebidas do FUNDEB	R\$ 216.152.310,70	R\$ 250.568.280,00	R\$ 255.693.021,70	R\$ 337.058.031,00
Transferências de recursos	R\$ 29.488.695,10	R\$ 31.928.467,60	R\$ 33.122.757,40	R\$ 41.901.863,30
Complementação da União	R\$ 186.501.795,00	R\$ 218.315.773,80	R\$ 222.495.895,00	R\$ 293.742.051,60
Aplicações financeiras	R\$ 161.819,70	R\$ 324.038,70	R\$ 74.368,50	R\$ 1.414.116,30

Fonte: PMS (2023). Adaptado pela autora.

Primeiramente, acerca da receita bruta de impostos e transferências (pontos 1 e 2, Figura 9), houve aumento de 44% no período, impactando no montante mínimo a ser destinado à manutenção e desenvolvimento da educação básica (MDE) entre 2018 e 2021, o que significa uma ampliação da reserva financeira para investimento nos programas e ações educacionais de competência municipal. Inserem-se nos 25% para MDE, previsto no *caput* do artigo 212 da Constituição brasileira de 1988, as receitas resultantes do total de impostos arrecadados pelo município (ponto 3, Figura 9): tanto os de arrecadação própria, quanto as transferências constitucionais e legais. Ambos aumentaram durante o período analisado, como dito anteriormente, aumentando as disponibilidades financeiras para financiar os objetivos definidos nos programas e ações educacionais.

O principal imposto de arrecadação própria, considerando o montante recolhido, é o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de competência privativa. Durante o

período de 2018 a 2021, o ISS representou uma média aproximada de 59% do total da receita. Seu aumento progressivo ao longo dos anos (58%) se deve a algumas alterações na cobrança do imposto, como a inclusão de novas atividades como fato imponible, a exemplo das relativas a operadoras de cartões de crédito e débito, e a definição da alíquota mínima de 2%, para outros serviços previstos na lista da Lei Municipal n. 20.279/2017.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é a principal fonte de receita dentre as transferências constitucionais e legais, refletindo 50% do total no período de 2018 a 2021, tendo crescido 36% em 2021 em comparação a 2018. Integram esse fundo percentuais do Imposto de Renda e do IPI, como estabelece o artigo 159, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

Durante o ano de 2020 (pandemia do coronavírus) o fundo apresentou queda em relação a 2019 (-5%). Segundo o Estudo Técnico da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (BRASÍLIA, p. 9, 2020), a arrecadação desses impostos diminuiu devido a uma série de ações governamentais com o intuito de atenuar o impacto da tributação à sociedade, reduzindo danos financeiros colaterais resultantes da pandemia, que trouxe consequências negativas à atividade econômica dos brasileiros. Nesse período, foram decretados desonerações e adiamentos de obrigações tributárias em resposta à diminuição na arrecadação, pois a produção industrial recuou e houve queda na venda de bens e serviços.

Considerando, ainda, as transferências, em segundo lugar está a cota-parte do ICMS, que equivale à média de 38% do total das receitas transferidas. Cabe observar que, apesar de Santarém ser o terceiro maior município do Estado, ao considerarmos a população, sua capacidade de produção e, portanto, potencial arrecadatório, não é maior que a de outros municípios menores do interior do Estado, especialmente mineradores como Parauapebas, Juruti, Marabá, Canaã dos Carajás, Barcarena etc., que recebem os maiores repasses do imposto estadual devido a essa atividade econômica (FAPESPA, 2021). Isso porque, até 2022, 75% do imposto era repartido segundo o valor adicionado nas operações realizadas em seu território, medido pelo Índice de Participação dos Municípios (IPM)¹⁸, além disso, apenas uma pequena fração (5% dos 25% a serem repassados) tinha como base de cálculo a proporção da população, além de outros critérios¹⁹. A contribuição de Santarém para a arrecadação do imposto estadual

¹⁸ O Valor Adicionado Fiscal – VAF está previsto no artigo 3º, §1º da Lei Complementar n. 63/1990, com redação da LC n. 123/2006.

¹⁹ Em 2022, com a Lei Estadual n. 9.674, houve o aumento da parcela a ser repassada aos municípios, de 25% para 35%, mantendo, contudo, as frações anteriormente previstas, acrescentando o chamado “ICMS-educacional” na alínea “e” do artigo 3º, inciso II, cujo repasse previsto foi de 10%, baseado na melhoria dos indicadores

foi identificada na Tabela 6, a partir dos dados disponibilizados pela Secretaria Estadual de Fazenda (Sefa), sendo pequena quando comparada, por exemplo, a participação de Parauapebas (que recolhe uma média de 20% a mais que Santarém).

Tabela 6 – Contribuição de Santarém ao Fundeb – ICMS (2018-2021)

		ICMS FUNDEB		
		1º Semestre	2º Semestre	Total
SANTARÉM	2018	R\$5.227.698,19	R\$6.017.409,56	R\$11.245.107,75
	2019	R\$5.802.167,40	R\$6.642.984,25	R\$12.445.151,65
	2020	R\$6.059.992,35	R\$8.022.487,96	R\$14.082.480,31
	2021	R\$7.758.140,61	R\$9.316.431,69	R\$17.074.572,30

Fonte: Sefa (2023). Adaptado pela autora.

O Estado do Pará, no ano de 2020, auge da pandemia de Covid-19, fechou o ano com a maior marca histórica de arrecadação desde 2010, ao contabilizar o crescimento do recolhimento de ICMS, segundo dados do Relatório de Gestão 2020 (PARÁ, 2020), porém, a maior parcela do tributo foi repassada aos municípios com maior valor adicionado fiscal às suas operações, impedindo o aumento do orçamento municipal santareno proporcional às necessidades públicas de sua população, impossibilitando a destinação de maiores alocações de recursos à educação.

A repartição dos tributos estaduais cujas parcelas pertencem aos municípios são organizadas a partir do disposto nos artigos 158 e 159, inciso I, da Constituição Federal de 1988; além do artigo 225 da Constituição do Estado do Pará e da Lei Complementar n. 87/1996 (Lei Kandir); da Lei Estadual n. 5.645/1991 (critérios e prazos de créditos e repasse da cota-parte das parcelas do ICMS e outros tributos da arrecadação do Estado e por este recebidas, pertencentes aos municípios), alterada pela Lei n. 9.674/2022.

Pelo exposto, conclui-se, com relação à repartição do ICMS entre os municípios paraenses, que o modelo de distribuição não é republicano (SCAFF, 2018, p. 268-271), pois na regra estadual, não foram estabelecidas prioridades convergentes com a finalidade constitucional de redução das desigualdades regionais ao preterir a variável “quantidade de

educacionais de aprendizagem e equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, cujos efeitos estavam previstos para iniciar em 2023. Essa modificação ocorreu devido à exigência inserida no artigo 158, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal de 1988, referente à edição de leis estaduais voltadas a regulamentar o ICMS no concernente à vinculação de parcela e cota-parte municipal para investimento em educação. Essa exigência é uma das condicionalidades previstas na Lei n. 14.113/2020, artigo 14, §1º, inciso IV, para recebimento da complementação da União (VAAR).

população no território” face ao “valor adicionado fiscal”, resultando na concentração do repasse a municípios que possuem mais riquezas, ainda que sejam menores em termos populacionais, obstaculizando a efetivação da equidade em termos de justiça distributiva²⁰.

Concernente às receitas recebidas do FNDE, segundo os dados analisados, houve um aumento de 18% em 2019 em comparação ao ano anterior, sendo, entretanto, discreto, quando confrontado a outras fontes. Constituiu aumento de somente 1,2% em 2021, comparado com 2018. Além disso, no ano de 2020 apresentou queda em relação a 2019 (-13%), diminuindo, ainda mais, em 2021 (-1,3%) ao ser cotejado com 2020. Essa redução é reflexo da baixa arrecadação do salário-educação, que decresceu 16% entre 2018 e 2021. Percebe-se que as receitas recebidas do FNDE não sofreram maiores reduções devido ao aumento das aplicações financeiras durante o período.

A destinação das receitas municipais para a cesta do Fundeb, 20% das transferências constitucionais e legais (ponto 8, Figura 9), seguiu o crescimento descrito anteriormente, com aumento de 42% e destaque para a maior parcela das participações do município, exceto pela cota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR), que diminuiu 48%. Vale ressaltar o aumento de 51% na cota-parte do ICMS e de 72% do IPI-exportação, enquanto o FPM aumentou 37%.

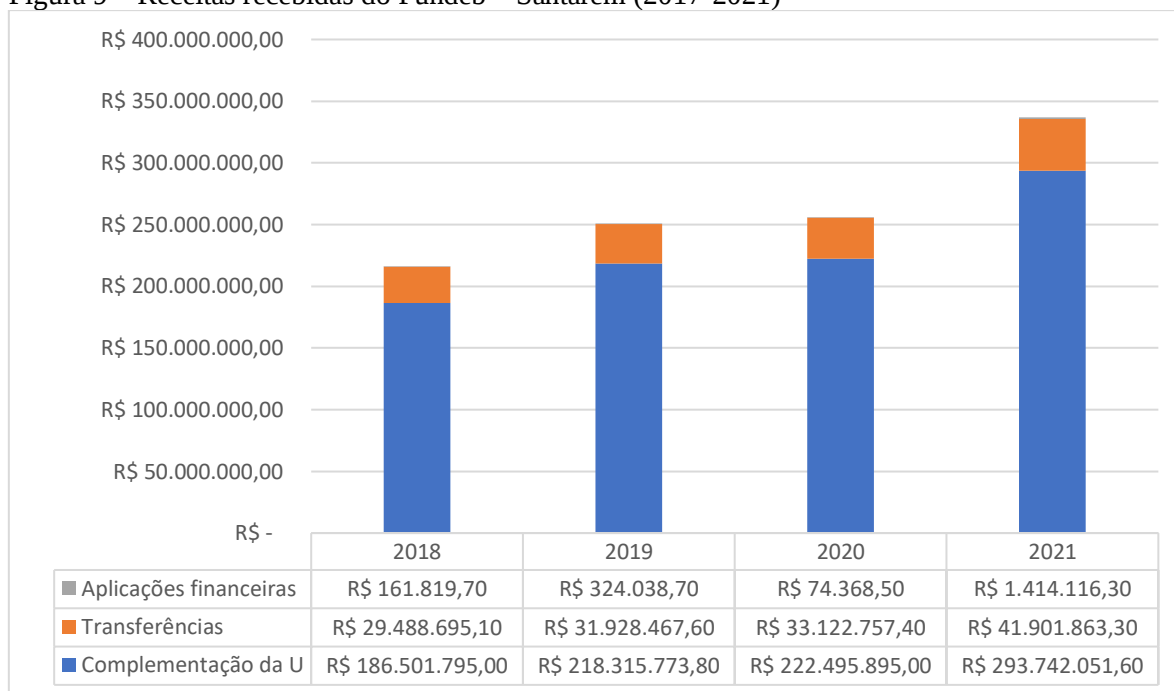
Por fim, as transferências recebidas do Fundeb aumentaram 56% no período analisado. Das fontes de repartição do fundo, a complementação da União é a principal fonte para Santarém (ponto 9, Figura 9).

Cumprе salientar a diferença entre o montante da transferência de recursos em comparação à complementação da União. Como se verifica na Figura 10, essa complementação foi crucial para que o município alcançasse o valor mínimo por matrícula de que tratam os artigos 5º e 6º da Lei n. 14.113/2020. O aumento em 2021 foi de 57,5% em comparação a 2018 e 32% em relação a 2020 e respondem por 87% das receitas recebidas do Fundeb, evidenciando a dificuldade municipal em atingir o valor anual mínimo, que é definido nacionalmente e

²⁰ Em artigo cujo objeto era o de analisar o potencial da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) na promoção do desenvolvimento socioeconômico dos municípios mineradores paraenses, foi concluído que o resultado foi inferior ao esperado em comparação a outros, como Nova Lima, em Minas Gerais. Com relação à educação, os indicadores analisados demonstraram que o desenvolvimento foi moderado na maioria dos municípios, com exceção de Pixuna do Pará, que obteve índice “regular”. Os autores concluíram que, além de adequações e melhorias na forma de cobrança e arrecadação da compensação, haveria a necessidade de reformulação da forma de gerir a receita realizada (CAITANO, T. B; MORALES, G. P. Potencial dos Royalties Minerais na Promoção do Desenvolvimento Socioeconômico de Municípios do Estado do Pará, Brasil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, São Paulo, 2022, p. 104-118).

constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, determinado contabilmente em função da complementação da União²¹.

Figura 9 – Receitas recebidas do Fundeb – Santarém (2017-2021)



Fonte: PMS (2023). Adaptado pela autora.

No período de 2018 a 2020, a complementação correspondia a 10%, conforme estabelecido pela Lei n. 11.494/2007. A partir de 2021, passou a vigorar a nova distribuição, que instituiu o percentual mínimo para a União de 23%, a ser repassado de forma gradual, quando o município recebeu a primeira complementação Vaat, de 2%, o que colaborou para o aumento das receitas provenientes do fundo educacional²². De acordo com o Balanço Geral de 2021, Santarém recebeu a título de Vaat o valor de R\$ 3.423.293,14.

O Vaat-min é definido nacionalmente com base na capacidade arrecadatória do ente federativo, identificada com base na quantidade de recursos do fundo estadual, mais as receitas e disponibilidades do artigo 13, §3º da Lei n. 14.113/2020, relativas a 5% do montante de impostos e transferências que compõem o Fundeb, 25% dos demais impostos e transferências

²¹ Até 2020, o Vaaf era obtido pela razão entre o total de recursos de cada Fundo estadual e o número de matrículas presenciais efetivas nos âmbitos de atuação prioritária, multiplicado pelos fatores de ponderações aplicáveis. Depois, era realizada a dedução da parcela da complementação da União. Desde 2021, com a inserção da complementação Vaat, foi acrescentada a receita calculada com base nos recursos do fundo estadual, somado àqueles disponíveis de transferências previstas no artigo 13, §3º da Lei n. 14.113/2020, dividido pelo número de matrículas.

²² Com relação à complementação Vaar, apenas em 2023 ocorreu sua primeira transferência aos municípios.

de que trata o artigo 212 da Constituição Federal de 1988, as cotas estaduais e municipais do salário-educação, parcela da participação pela exploração de petróleo e gás natural vinculado à educação e as transferências decorrentes dos programas educacionais universais geridos pelo MEC. Todo município que não alcançou o mínimo estabelecido nacionalmente recebeu a complementação. Em 2021, o Vaat foi equalizado a partir de um mínimo de R\$ 2.921,18/aluno em 1.527 redes de ensino, calculado com base nas receitas realizadas no segundo ano anterior ao do exercício, declaradas pelos entes federais e consolidadas pelo ministério.

Ao comparar os valores anuais por aluno por Estado, publicados nas Portarias Interministeriais do MEC, verifica-se que os valores por aluno previstos para o Estado do Pará (Tabela 7) são semelhantes ao de outros Estados, sendo eles: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte, inclusive os calculados para alunos indígenas e quilombolas. Os valores para o Pará, por outro lado, são menores que os previstos para os seguintes Estados: Acre, Amapá, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo, Tocantins e, ainda, o Distrito Federal. As semelhanças e diferenças causam estranheza, pois considerar como equivalentes ou menores os custos que alunos de Estados tão diferentes entre si conduz a questões acerca da adequabilidade dos critérios de cálculo realizados, não estando facilmente disponibilizados para acesso os dados e a demonstração das metodologias utilizadas.

Tabela 7 – Estimativa de valor anual por aluno ensino fundamental no Estado do Pará (2018-2021)

Ensino Fundamental		2018	2019	2020	2021
Zona urbana	Séries iniciais	R\$ 3.048,73	R\$ 3.440,29	R\$ 3.349,56	R\$ 4.873,78
	Séries finais	R\$ 3.353,60	R\$ 3.784,32	R\$ 3.684,52	R\$ 5.361,16
Zona rural	Séries iniciais	R\$ 3.506,04	R\$ 3.956,34	R\$ 3.852,00	R\$ 5.604,85
	Séries finais	R\$ 3.658,48	R\$ 4.128,35	R\$ 4.019,48	R\$ 5.848,54
Tempo Integral		R\$ 3.963,35	R\$ 4.472,38	R\$ 4.354,43	R\$ 6.335,92
Indígena/quilombola		R\$ 3.658,48	R\$ 4.019,48	R\$ 4.019,48	R\$ 5.848,54

Fonte: FNDE (2023).

Apesar do aumento identificado na receita para políticas educacionais, um estudo realizado em 2022 pela Secretaria Municipal de Finanças quantificar o custo-aluno indígena no

município de Santarém com base nos gastos com pessoal, transporte, alimentação, combustível para entrega de insumos, produtos, alimentos e aquisição de materiais de consumo habituais das escolas da rede pública municipal de ensino fundamental. Segundo as informações, o custo-aluno indígena total é estimado em R\$ 1.013,49. Se for considerar apenas o custo *per capita* indígena, sem as demais variáveis de consumo, o valor é de R\$ 822,53.

O repasse feito pelo Estado do Pará, responsável pela distribuição das cotas do Fundeb aos municípios, dos recursos educacionais para Santarém, considerando indígenas e não indígenas, fica em média de R\$ 572,65 e, por ser insuficiente para cobrir os gastos, há necessidade de complementação do município, que é realizada com recursos do tesouro pela Prefeitura Municipal. Ou seja, o repasse vem sendo feito aquém do necessário ao longo do tempo, resultando em uma defasagem do orçamento para educação e, por conseguinte, à existência da reserva do possível como escassez e limitação à plena realização de políticas e concretização máxima do direito à educação fundamental.

Com base nessa informação, foram analisados os balanços gerais dos anos 2018 a 2021 disponibilizados no Portal da Transparência da PMS, a fim de encontrar a variação entre o que havia sido orçado pelo poder municipal e o que foi efetivamente realizado como receita do FNDE e do salário-educação. O Balanço Geral (BG) da Receita Orçamentária de Santarém 2018 apresentou o valor de R\$ 84.573.200,00 como transferência a ser recebida, porém, o repasse para aquele ano foi de R\$ 15.140.434,18, um valor de R\$ 69.432.765,82 a menos que o esperado. A receita orçada do salário-educação foi de R\$ 9.570.000,00, tendo Santarém recebido R\$ 5.755.728,14, uma diferença a menos de R\$ 3.814.271,86.

O total de R\$ 22.812.900,00 que seria recebido em 2019 via FNDE tampouco foi realizado, pois o repassado foi o de R\$ 17.883.845,85, tendo resultado num déficit de R\$ 4.929.054,15. O salário-educação, cujo planejamento aguardava R\$ 8.529.020,00, recebeu R\$ 6.932.132,56, com déficit de R\$ 1.326.887,44.

Em 2020, estimou-se a transferência do FNDE de R\$ 23.263.000,00, tendo o município recebido R\$ 15.649.011,15, resultando em R\$ 7.613.989,00 a menos na receita orçada. O salário-educação, cuja ordem estimada era de R\$ 8.440.000,00, foi realizado em R\$ 4.633.442,51, com R\$ 3.806.557,00 de diferença a menos.

O planejado para 2021 era de R\$ 26.966.600,00 a ser recebido a título de transferência do FNDE e somente R\$ 14.998.845,00 foi repassado, um déficit de R\$ 11.967.755,00. Para o

salário-educação, a previsão era de R\$ 7.509.600,00, tendo sido transferido R\$ 4.843.603,70, menos R\$ 2.665.996,30.

Ou seja, entre 2018 e 2021 o município deixou de receber o total de R\$105.557.277,00, sendo R\$93.943.564,00 com a rubrica FNDE e R\$11.613.712,60 como salário-educação, conforme apontam as estimativas apresentadas nos balanços gerais dos respectivos períodos.

Um dos primeiros pontos de destaque nas conversações sobre os desafios para a concretização do direito à educação fundamental, que se adeque às exigências constitucionais, foi a insuficiência das transferências baseadas no cálculo do valor anual por aluno, pois o custo-aluno real não condiz com o que é repassado. Essa característica foi citada durante uma das conversações realizadas para esta pesquisa, nos dizeres de E1Gr:

Vendo a educação na Amazônia, nós percebemos que ainda não tem um olhar do governo, ainda não tem um olhar mais diferenciado do MEC. Quando se fala em educação da Amazônia é o mesmo custo por aluno, a mesma coisa de um aluno que está na região sul e sudeste do país. E nós sabemos que só pela realidade de Santarém, a senhora é sabedora disso, Santarém é um imenso território, para chegar de barco na última região, nas últimas comunidades, na última escola, por exemplo, no Maró, são mais de 24 horas de viagem. Então, partindo dessa percepção, eu vejo que deveria ter esse olhar diferenciado, não só da parte do governo municipal, mas também do federal. Vendo essas questões a ponto de entender que falar de educação na Amazônia é muito diferente de falar de educação na região sudeste e sul do país.

A insuficiência no repasse dos recursos do fundo educacional é uma variável importante na composição da reserva do possível, limitadora das escolhas públicas e que resultam em diminuição das políticas educacionais obrigatórias, demandando complementação com recursos do tesouro municipal, que é comprometido, por sua vez, com o financiamento de outras obrigações fundamentais municipais.

Ao concluir esse ponto, destaca-se a importância das receitas transferidas por meio do Fundeb, sendo a complementação da União a que integra a maior parcela desses recursos. O FNDE mostrou-se essencial devido aos programas que realiza, porém, é enfraquecido frente ao que é recebido do Fundeb. Dentre a arrecadação direta, o ISS participa como principal fonte orçamentária municipal. E, daquelas repassadas pelo Estado, a cota-parte do ICMS. Fortalecem-se a União e o Estado em seus papéis concernentes à distribuição e repartição de recursos de maneira adequada e com critérios condizentes com a realidade do ente municipal, evidenciando que o federalismo educacional deve ser fortemente efetivado para que Santarém consiga cumprir com seus deveres constitucionais e legais.

A incapacidade de construção de receita por arrecadação de tributos de sua competência inclui Santarém dentre a maioria dos municípios brasileiros absorvidos pelo desequilíbrio federativo e incapacidade de competição. Tais fatores dialogam com características socioeconômicas e territoriais santarenas estruturais sinalizando a necessidade de revisão das metodologias de cálculo do valor anual por aluno, dos critérios de repartição dos tributos e novas formas de fomento ao desenvolvimento econômico regional para redução de desigualdades.

2.3 Escolhas públicas municipais para a educação fundamental nos anos de 2018 a 2021

Quantificada a reserva do possível para a educação fundamental no âmbito do município de Santarém, urge analisar as escolhas públicas feitas no período 2018-2021. Segundo o disposto no Plano Plurianual (PPA) do município para o período, elaborado pela Prefeitura de Santarém, as metas educacionais para o ensino fundamental previam a realização de ações para manutenção do Conselho Municipal de Alimentação Escolar; do Conselho Municipal de Educação (CME); dos programas de Alimentação Escolar Quilombola (PNAQ) e Indígena (PNAI); do Programa de Alimentação Escolar Novo Mais Educação; do Programa de Alimentação Escolar Ensino Fundamental; de manutenção das unidades escolares da educação básica (salário educação); de construção, reforma e ampliação de unidades escolares do ensino fundamental; de capacitação do pessoal docente da educação básica; de realização de atividades esportivas e recreativas nas escolas municipais; do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); do Programa de Transporte Escolar (Pnat); de aquisição de mobiliário, veículos e equipamentos para a educação básica e de incentivos à cultura, ao esporte e lazer.

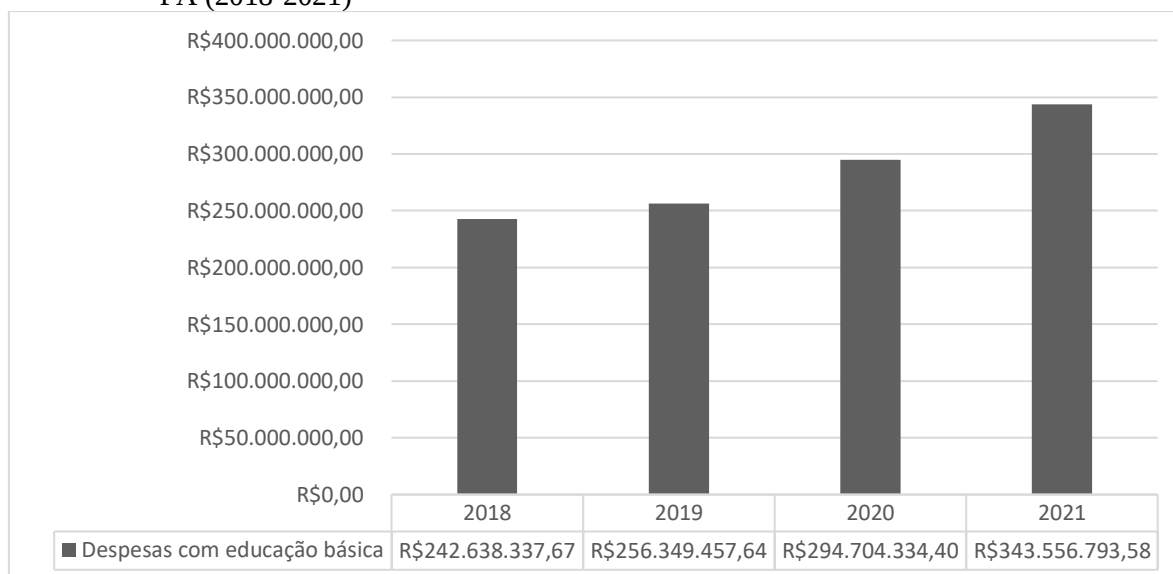
Essas metas educacionais elencadas no PPA refletem as estratégias estabelecidas no PME 2015-2025 e são os parâmetros jurídicos objetivos determinantes para as escolhas públicas, delineando o mínimo existencial a ser concretizado para a legitimidade das ações e programas para que a educação materialize a dimensão emancipatória da dignidade da pessoa humana (PINTO, 2018, p. 59).

Com base nos relatórios de prestação de contas da administração municipal sobre a execução orçamentária na educação fundamental pública de Santarém e nas informações disponibilizadas pela Semed, traçou-se um perfil de prioridades do município, apontando quais escolhas públicas foram realizadas pelos gestores públicos.

2.3.1 Despesas liquidadas: Relatório Resumido de Execução Orçamentária

Os dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária demonstram o aumento de 41,6% de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino custeadas pela receita dos impostos e recursos do Fundeb (Figura 11). Tal despesa refere-se aos gastos para fins de cálculo do limite constitucional, realizados com educação básica de acordo com previsão do artigo 70 da Lei n. 9.394/1996, sem considerar as custeadas com receitas adicionais.

Figura 10 – Variação da despesa liquidada para o ensino fundamental e a educação infantil de Santarém/PA (2018-2021)

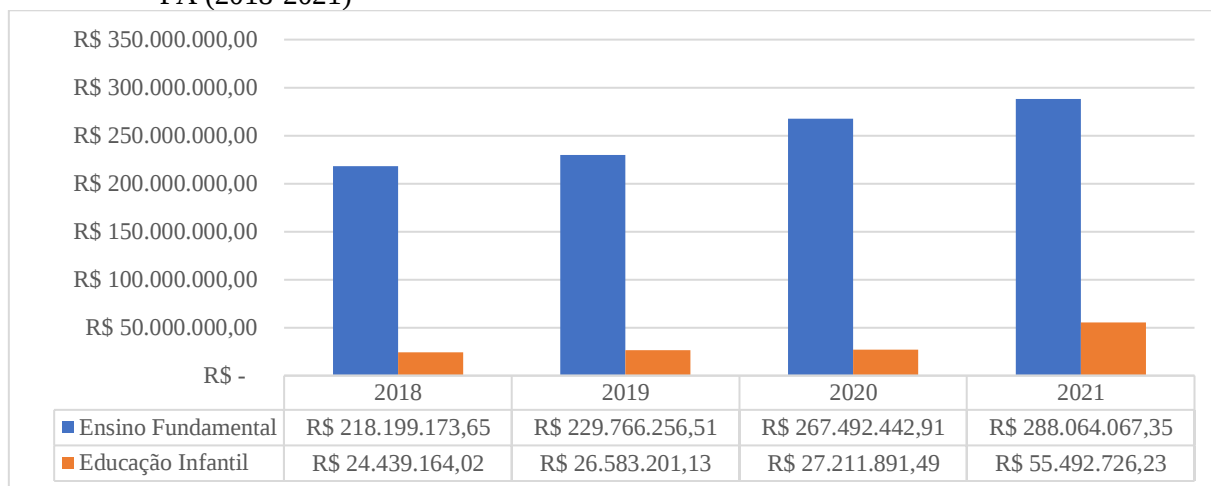


Fonte: PMS (2018, 2019, 2020, 2021). Adaptado pela autora.

As despesas com educação básica municipais correspondem aos gastos realizados pela prefeitura no âmbito de sua atuação prioritária, ou seja, despesas liquidadas com educação infantil e ensino fundamental, não havendo alocações para ensino médio, ensino superior ou ensino profissional, por serem da competência de outros entes federativos.

De acordo com os dados coletados nos respectivos RREO, observa-se que, do total de despesas realizadas com a educação infantil e ensino fundamental (prioritárias para o município), a este houve maior alocação de receita por parte do poder público (Figura 12), sendo, portanto, concentradas nesta a maior parcela de prioridades públicas, isso porque a quantidade de escolas e de alunos matriculados no ensino fundamental é maior do que na pré-escola (IDEB, 2018-2021).

Figura 11 – Variação da despesa liquidada para o ensino fundamental e a educação infantil de Santarém/PA (2018-2021)



Fonte: PMS (2018, 2019, 2020, 2021). Adaptado pela autora.

O ano de 2020, marcado pela pandemia e pelo decreto que classificou a área de Santarém como de alto perigo para contaminação por SARS-coV-2, e, consequentemente, com o bandeiramento preto, apresentou aumento de 15% das despesas com MDE, mantendo a tendência de crescimento no ano de 2021, que alcançou 16,6%. A mais discreta variação foi entre 2018 e 2019, de apenas 5,6%.

Ao analisar os Relatórios de Programas e Ações da Semed, que apresentam as despesas em cada ação educacional da secretaria durante os anos, verifica-se que os gastos no período de 2018 a 2021 corresponderam principalmente àqueles que comprometem a maior parte do Fundeb, quais sejam: a remuneração dos professores – cuja vinculação estabelecida constitucionalmente foi de 60% entre 2018 e 2020 e de 70% a partir de 2021– e a manutenção e desenvolvimento da educação básica, seguidos pelas ações de infraestrutura, alimentação escolar e transporte escolar, com algumas alocações mais priorizadas ou menos priorizadas a cada ano. Essas informações estão mais bem detalhadas no ponto 3.3.2.

2.3.2 Relatório dos Programas e Ações– Secretaria Municipal de Educação

As informações relativas às análises que seguem são classificadas de acordo com a alocação orçamentária para o desenvolvimento da educação fundamental, cuja seleção abrange as seguintes categorias:

Quadro 1 – Siglas das ações para educação fundamental pública de Santarém/PA que tiveram alocação orçamentária analisada na pesquisa

SIGLA	EMENTA
ALM	Alimentação escolar
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CME	Conselho Municipal de Educação
CPD	Capacitação de Pessoal Docente
MDE	Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
MVE	Mobiliário, Veículos e Equipamentos
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
RMN	Remuneração de Pessoal Docente

Na Tabela 8 são apresentadas as informações relativas aos gastos públicos destinados ao desenvolvimento da educação fundamental pública municipal no período de 2018 a 2021. Esses gastos englobam políticas setorizadas previstas no Plano Nacional de Educação, no Plano Municipal de Educação, no Plano Plurianual municipal e que integram as obrigações constitucionais e legais do município para desenvolvimento da qualidade da educação cuja realização é prioritária, de modo a garantir o acesso, a permanência e o aprendizado do educando.

Foram analisadas as despesas referentes a obras de infraestrutura, ampliação, manutenção e reforma dos estabelecimentos escolares, aquisição de mobiliário, veículos e equipamentos, manutenção e desenvolvimento do ensino, capacitação e remuneração de pessoal docente, programas de transporte escolar, de alimentação escolar e fóruns de controle social. Nos Relatórios de Ações e Programas específicos da Semed, encontrados no Portal da Transparência, não constam destacados os investimentos para programas específicos, como, por exemplo o referente a materiais e livros didáticos (PNLD), do FNDE. Os dados sobre execução dos programas foram solicitados via Relatório de Prestação de Contas, enviado ao TCM, e Relatório de Gestão da PMS, disponibilizado à pesquisadora.

Tabela 8 – Detalhes das despesas realizadas em Santarém/PA (2018-2021)

Programas e Ações SEMED	2018	2019	2020	2021
1 Construção, ampliação e reforma de unidades escolares de ensino fundamental	704.912,92	698.066,03	2.011.052,69	1.050.810,79
2 Capacitação de pessoal docente da educação básica	--	--	--	--
3 Aquisição de mobiliário, veículos e equipamentos para a educação básica	1.607.043,12	45.999,68	--	118.491,79
4 Manutenção das unidades escolares de educação básica – Salário Educação	4.615.323,72	6.477.495,21	2.984.909,71	1.050.801,24
5 PNAT	3.848.675,04	10.091.124,81	1.899.760,75	4.403.231,13
6 PDDE	17.385,20	49.306,00	161.140,95	--
7 Atividades recreativas e esportivas nas escolas municipais	--	--	--	--
8 Conselho Municipal de Educação	--	--	--	34.292,80
9 Total	10.793.340,00	17.361.991,73	7.056.864,10	6.657.627,75
10 FUNDEB				
10.1 Construção, ampliação e reforma de unidades do ensino fundamental	--	695.383,25	8.185.111,54	15.352.928,10
10.2 Remuneração pessoal docente da educação básica*	171.431.890,84	183.525.461,89	173.640.650,97	173.969.723,79
10.3 Manutenção e desenvolvimento da educação básica	58.640.029,02	52.432.903,93	60.635.401,48	56.004.176,72
10.4 Capacitação do pessoal docente da educação básica	--	----	----	----
10.5 Manutenção de Ações de Transporte Escolar	--	--	--	--
10.6 CME	--	--	--	--
11 Total	182.206.414,24	231.301.570,79	271.226.272,53	304.663.894,67
12 Políticas relacionadas à Alimentação Escolar Ensino Fundamental				
12.1 Conselho de Alimentação Escolar	--	--	--	1.451,92
12.2 PNAF	3.562.523,37	4.626.661,64	4.121.416,37	6.961.837,29
12.3 PNAI	1.424.415,26	391.654,19	208.644,44	377.331,59
12.4 PNAEM	1.090.143,72	1.395.776,72	960.562,41	2.085.398,52
12.5 Programa Mais Educação	14.186,60	617.872,48	--	---
12.6 PNAQ	--	107.404,26	91.888,53	152.360,58
13 Total	6.091.268,95	7.139.369,29	5.382.511,75	9.578.379,90

Fonte: Semed – RREO (PMS). Adaptado pela autora.

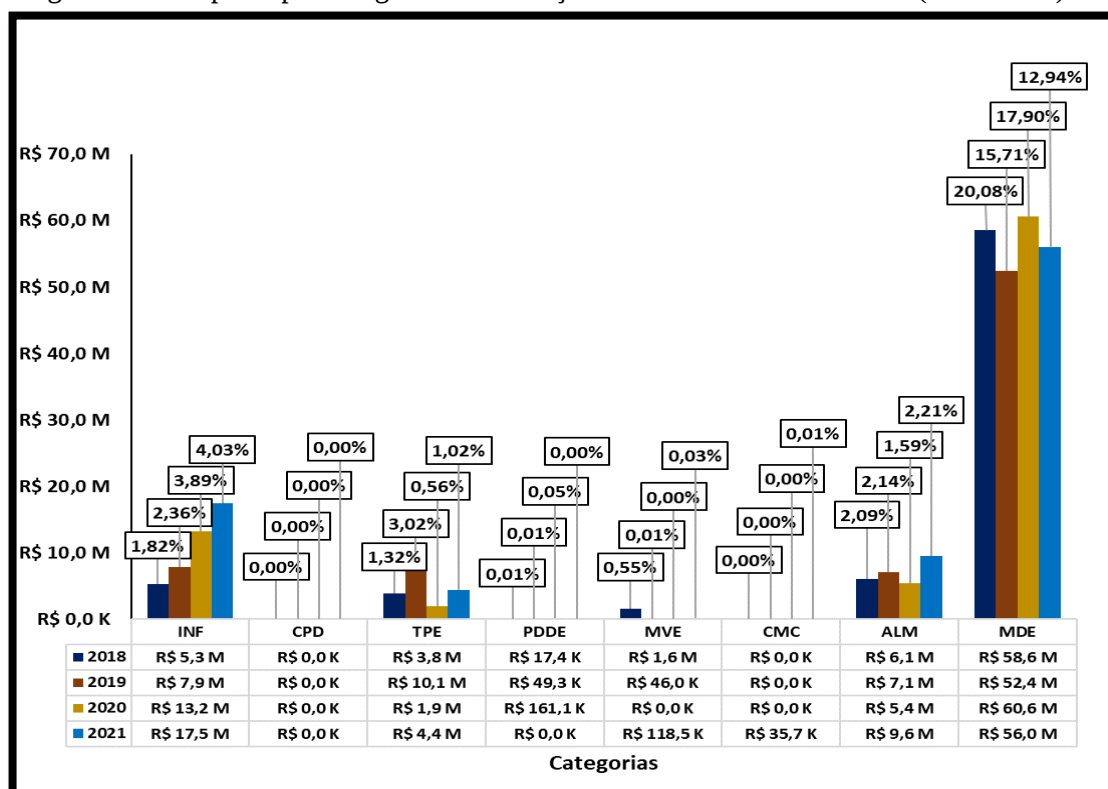
Na Figura 13 estão identificadas as prioridades orçamentárias para cada ano, evidenciando quais escolhas públicas foram realizadas pelo poder municipal durante o período, com base na diferença e maiores alocações de recursos. É importante ressaltar que, ao analisar os dados, verifica-se que não houve destinação para a categoria “atividades recreativas e

esportivas nas escolas municipais” em nenhum dos anos analisados. Da mesma forma, “capacitação do pessoal docente da educação básica” (Fundeb) não recebeu recursos nos quatro anos abordados. Apenas em 2021 houve repasse para o Conselho Municipal de Educação (CME) e ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE). As ausências de investimento nessas pastas representam prejuízos à efetivação das metas 7, 19 e 20 do PME, o que indica falha na busca pela qualidade da educação e fere o princípio da gestão democrática ao não assegurar aos profissionais da educação e aos conselhos escolares condições adequadas para realização de seus deveres, obstaculizando a atuação, a participação e a fiscalização nas ações educacionais, de modo a manter seu funcionamento autônomo.

Entre os anos de 2007 e 2020, o artigo 22 da Lei n. 11.494/07 determinava a destinação mínima de 60% dos recursos para o pagamento dos professores. Com a promulgação da Emenda Constitucional n. 108/2020, cuja vigência iniciou em 2021, esse percentual foi ampliado para 70%, conforme estabelecido no inciso XI do artigo 212-A, abrangendo todos os profissionais da educação básica em efetivo exercício. A valorização do profissional da educação foi analisada individualmente no tópico 4.3.2.2.

Em 2018, o governo municipal priorizou a rubrica Alimentação Escolar (ALM), representando cerca de 2% das despesas realizadas, seguida por Infraestrutura (INF), com percentual próximo de 2%, e Transporte Escolar (TPE), com 3,8%. Em 2019, a prioridade foi o Transporte Escolar (TPE), que consumiu aproximadamente 3% dos recursos. Em segundo lugar, Infraestrutura (INF) com 2,3%, e, em terceiro lugar, Alimentação Escolar (ALM), com 2% do total. O ano de 2020, o primeiro da pandemia de SARS-CoV-2, caracterizou-se pela maior alocação para infraestrutura (INF), próximo de 4%; Alimentação Escolar (ALM) com 1,6%; e Transporte Escolar (TPE), 0,5%. Em 2021, quando houve o relaxamento dos protocolos de distanciamento social e o retorno gradual das aulas presenciais, as escolhas públicas permaneceram concentradas em Infraestrutura (INF), alimentação escolar (ALM) e Transporte Escolar (TPE), responsáveis por 5,4%, 2,9% e 0,7% das despesas, respectivamente, recebendo as maiores alocações em comparação aos demais anos.

Figura 12 – Despesas por categoria em educação fundamental em Santarém (2018-2021)



Fonte: PMS (2023). Adaptado. Nota: INF (infraestrutura); CPC (capacitação do pessoal docente); TPE (transporte escolar); PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola); MVE (mobiliário, veículos e equipamentos); CMC (Conselho Municipal de Educação e Conselho de Alimentação Escolar); ALM (alimentação escolar); MDE (manutenção e desenvolvimento da educação básica). A remuneração (RMN) foi destacada em gráfico específico.

Conforme pode ser observado, durante o intervalo estudado, as prioridades do poder público em Santarém concentraram-se em três categorias (além da destinação obrigatória referente a RMN e MDE), nomeadamente: Infraestrutura (INF), Alimentação Escolar (ALM) e Transporte Escolar (TPE). As demais categorias foram desconsideradas no planejamento público municipal, levando à hipótese de que não houve adequação das escolas públicas ao Plano Nacional e ao Plano Municipal de Educação de forma a abarcar o maior número de metas possíveis.

2.3.2.1 Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Programa Dinheiro Direto na Escola

As políticas públicas federais de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e do Programa Dinheiro Direto na Escola executadas pelo município no âmbito da sua competência prioritária na educação pública obrigatória. Essas políticas abrangem diferentes ações pertinentes ao desenvolvimento da educação básica. Por acenarem a ações e gastos multifacetados, estão tratados neste tópico de forma conjunta.

As despesas descritas nos relatórios específicos da Semed como MDE, conforme mencionado, devem compreender as previstas no rol taxativo do artigo 70 da Lei n. 9.394/1996. Essas despesas abrangem uma ampla atuação do poder público, versando desde a capacitação de docentes até a organização dos bancos de dados, levantamentos estatísticos, aquisição de mobiliário, equipamentos, aluguel de imóveis, entre outros. O artigo 71 da lei estabelece as restrições para a utilização dos recursos, que não devem ser alocados para atividades relacionadas a pesquisa não vinculada às instituições de ensino e que não visem precipuamente ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão, tampouco a programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, obras de infraestrutura, remuneração de profissionais da educação quando em desvio de função, dentre outras.

As ações relacionadas à Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (MDE) representam a segunda maior alocação de recursos no orçamento municipal em comparação aos quatro anos analisados, o que é uma característica inerente a essa categoria. Nesta pesquisa, consideraremos o MVE como parte do MDE, pois diz respeito à aquisição de mobiliário, veículos e equipamentos para a educação básica. A Figura 13 apresenta gastos com mobiliário, veículos e equipamentos, que foram maiores em 2018 em comparação aos anos seguintes, e em 2020 não houve alocação para essa categoria, possivelmente em virtude da suspensão das aulas e ao fechamento das escolas durante a pandemia.

De acordo com os Relatórios de Execução Orçamentária, as despesas com MDE são financiadas primordialmente pelo Fundeb, seguida pela receita de impostos, além do salário-educação e outras fontes orçamentárias (Tabela 9), como o recebimento de tributos de repartição obrigatória para compor o orçamento educacional, como *royalties* do petróleo, remuneração de depósitos bancários, operações de crédito, convênios e outras transferências do FNDE.

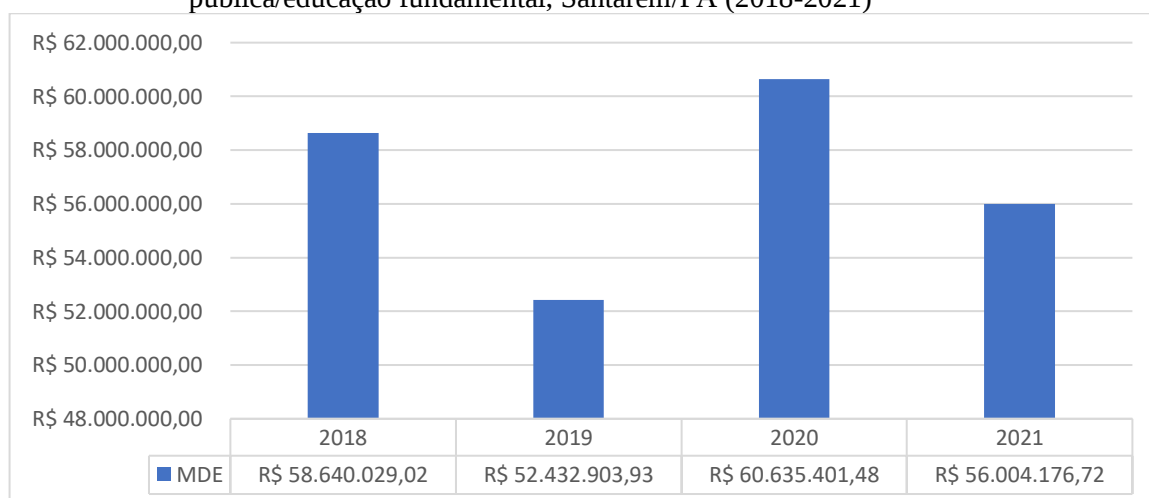
Tabela 9 – Fontes de custeio das despesas para a educação fundamental de Santarém/PA (2018-2021)

Despesas/fontes	2018	2019	2020	2021
1 Despesas com ações MDE na educação fundamental:	218.199.173,66	229.766.256,51	267.492.442,00	288.064.067,40
1.1 FUNDEB	186.109.713,40	204.718.369,70	244.014.381,00	252.033.725,40
1.2. Impostos	32.089.460,30	25.047.886,90	23.478.061,00	36.030.341,00
1.3 Despesas contribuição salário-educação	5.695.305,75	6.477.495,20	2.984.909,70	1.050.801,20
1.4 Despesas custeadas com outras receitas	2.693.548,70	14.500.722,60	10.513.059,30	11.780.346,50

Fonte: PMS (2023).

Pelos dados dos Relatórios de Programas e Ações da Semed, os investimentos em MDE no ano de 2019 foram os menores do período entre 2018 e 2021 (Figura 14), o que, no entanto, não condiz com o que foi destinado somando as demais execuções orçamentárias abarcadas pela legislação. Isso porque a metodologia de apresentação dos programas e ações adotada pela SEMED distingue programas específicos do FNDE de alimentação, transporte, PDDE etc das despesas gerais educacionais liquidadas durante o ano.

Figura 13 – Despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica na rede pública/educação fundamental, Santarém/PA (2018-2021)



Fonte: Relatório Semed – PMS (2023).

Por meio do PDDE, o município recebe recursos para a implementação de programas federais destinados ao desenvolvimento da educação básica em diversos níveis. Os repasses do

programa entre 2018 e 2020 apresentaram um aumento significativo, passando de pouco mais de 17 mil reais para mais de 160 mil reais, o que representa uma variação de 826%. No relatório da Semed não consta o repasse do ano de 2021. No entanto, tanto no portal da PMS quanto no MEC, há informações sobre as transferências referentes a outros programas federais operacionalizados pelo PDDE/FNDE. Aqui serão apresentados os programas oferecidos para a educação fundamental que foram executados em Santarém durante o período de referência da pesquisa. Considerando que apenas as escolas com Unidades Executoras recebem recursos do programa, em Santarém, 291 escolas estão aptas (58 na zona urbana, 163 na região de rios e 70 na região do planalto).

Nos anos de 2018 e 2019, o município recebeu repasses do Programa Mais Educação, no âmbito do PDDE/PNAE. O objetivo do programa era melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, proporcionando maior tempo de permanência dos estudantes na escola. Além disso, o programa também fornecia apoio complementar para a alimentação dos alunos. No entanto, o programa foi descontinuado em dezembro de 2019. O Programa Mais Educação será mais detalhadamente analisado no item 2.3.2.4, que aborda as políticas para alimentação escolar.

O Programa Nacional do Livro e Material Didático, do qual Santarém oferece a cada aluno matriculado um kit escolar contendo livros de Matemática, Português, Geografia, História, Artes e Ciências, para serem utilizados durante as aulas. Segundo o Portal da PMS²³, no ano de 2020, foram distribuídas mais de 30 toneladas de material às escolas da zona rural.

Por meio do Programa Escola Acessível, o governo federal repassa recursos ao município com o objetivo de promover condições de acessibilidade nas escolas públicas de ensino regular. Essas medidas visam garantir o acesso ao ambiente físico, aos recursos didáticos e pedagógicos, bem como à comunicação e informação. O programa financia a adaptação de sanitários, a construção de rampas e vias de acesso, a instalação de corrimãos e a implementação de sinalização visual, tátil e sonora. Além disso, possibilita a aquisição de cadeiras de rodas, materiais esportivos, recursos de tecnologia assistiva, bebedouros e mobiliário acessíveis.

²³ Notícia publicada em 22/08/2020, intitulada "Prefeitura de Santarém distribui mais de 30 toneladas de livros aos estudantes da zona rural". Disponível em: <https://santarem.pa.gov.br/noticias/gerais/prefeitura-de-santarem-distribui-mais-de-30-toneladas-de-livros-aos-estudantes-da-zona-rural-80960b55b738-6aac-4b4f-822f-a50c99eaf79b>.

Segundo o portal da PMS²⁴, em 2020, 11 escolas de ensino fundamental foram beneficiadas com o programa. Porém, ainda assim, há insuficiência na cobertura das escolas, mais bem explicada no ponto 3.3.2.3.

Em 2021, Santarém aderiu ao Programa de Inovação Educação Conectada (Piec), que é realizado por meio do PDDE e tem por objetivo promover a universalização do acesso à internet nas escolas da educação básica. Segundo a prefeitura, 89 escolas da zona urbana, 106 da região de rios e 80 da região do planalto foram contempladas, totalizando 275 escolas²⁵. Um avanço que não refletiu melhorias, segundo o Ideb (vide ponto 3.3.2.3.)

No mesmo ano, o município recebeu recursos federais por meio do Programa Brasil na Escola, cujo objetivo é alcançar as metas 2 e 7 do Plano Nacional de Educação. O programa visa incentivar estratégias e inovações para garantir a permanência, aprendizagem e progressão escolar equitativa e adequada à idade dos estudantes matriculados nos anos finais do ensino fundamental. O programa foi implementado em 125 escolas municipais de ensino fundamental. Desse total, quatro estão localizadas na zona urbana, 105 na região de rios e 16 na região de planalto²⁶.

Ainda em 2021, o município incorporou 26 escolas municipais ao Programa Educação e Família, que tem como objetivo promover e aprimorar a participação das famílias na vida escolar dos estudantes. Como resultado, de acordo com a Semed, em 2022, o programa abrangia um total de 106 escolas, sendo 46 na zona urbana, 36 na região de rios e 24 na região de planalto.

No âmbito das preocupações da administração pública, deve estar presente a obrigatoria adequação das políticas educacionais aos contextos aos quais se destina, devendo-se observar as diferenças culturais de comunidades indígenas no momento de sua execução. Este dever alcança todas as etapas do planejamento e é inerente aos programas voltados para manutenção e desenvolvimento do ensino no âmbito do FNDE, como o PDDE, o PNLD e o Pnae. Porém, a realidade santarena impõe alguns impedimentos para a realização adequada desses programas devido a algumas limitações de infraestrutura e dificuldades burocráticas. Primeiramente, a

²⁴ Notícia publicada em 22/08/2020, intitulada "Semed recebe recursos do PDDE para acessibilidade nas escolas e creches municipais". Disponível em: <https://santarem.pa.gov.br/noticias/gerais/semed-recebe-recursos-do-pdde-para-acessibilidade-nas-escolas-e-creches-municipais-170264137fb2-9979-47c6-916d-a075f44c543d>.

²⁵ Notícia publicada no site da PMS. Disponível em: <https://santarem.pa.gov.br/noticias/educacao/educacao-conectada-santarem-e-o-municipio-do-estado-com-maior-numero-de-escolas-aptas-a-receber-o-recurso-do-piec-2021-lnzaeo>.

²⁶ Esta informação pode ser encontrada no arquivo do Ministério da Educação, que apresenta a lista de escolas validadas para apoio técnico-financeiro do ano de 2021, pelo Programa Brasil na Escola. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/brasil-na-escola/arquivos/baseescolasvalidadas.pdf>.

escuta realizada com E4Di apresenta informações importantes para compreender como ocorre o ensino indígena nas escolas municipais:

Somos um grupo de dezoito servidores incluindo onze professores. Entre esses professores, um é o professor da língua Nheengatu e outro de notório saber. [...] Por meio dessas duas disciplinas de notório saber e da língua Nheengatu, fazemos um resgate da nossa cultura, algo que já estávamos esquecendo. Como trabalhar um pouquinho sobre as brincadeiras com as crianças brincadeiras de roda. [...] buscamos fazer uma retomada. E aí ela traz de volta todo esse aprendizado repassado pelos nossos idosos, eles estiveram aqui na nossa aldeia. Como as brincadeiras de roda, como as contação de histórias, os bate-papos entre os colegas. E, também, ela trabalha muito a questão do artesanato, do ritual, das comidas típicas, né? De como fazer a nossa comida, a nossa bebida, trabalhar o beiju, trabalhar o tarubá, trabalhar a farinha. O artesanato em si, né? Fazer as tiaras e os colares. Então, é muito bonito. Isso daí chama muito a atenção das pessoas. A nossa professora de notório saber faz um grande ritual das boas energias e da acolhida que é muito importante. As pessoas de fora chegam e é o diferencial da nossa escola é isso. E nós já estamos trabalhando para que essas duas disciplinas sejam incluídas oficialmente na matriz curricular, pois, até então, esses dois professores são como instrutores. Nós queremos colocá-los na matriz curricular como professores.

É mais um trabalho em equipe do Baixo Tapajós. Porque não é só aqui na nossa escola, mas em todo o Baixo Tapajós. Na área da reserva de São Caetano que tem as escolas indígenas, as pessoas que trabalham com língua, eles ministram a disciplina como instrutores. Nós estamos lutando para que eles sejam contratados como professores e essa disciplina seja incluída na matriz curricular para que haja mais interesse e empenho de nossos alunos. Talvez isso seja a diferença, né? Das outras escolas regulares. As nossas danças indígenas são muito bonitas, quando o povo chega aqui na aldeia, todo mundo quer ver a dança. Todo mundo que chega quer ver algo que nossas crianças tenham para oferecer e apresentar.

Na Figura 15 está retratado um momento de troca de saberes na escola Nossa Senhora de Lourdes, região do Tapajós, em Capixauã – Vista Alegre. As coberturas de palha nas escolas ribeirinhas geralmente são utilizadas para ministrar a disciplina Notório Saber²⁷ e, caso a escola não tenha a área, o ensino é realizado embaixo de árvores (Figura 16).

²⁷ A disciplina Notório Saber é ministrada fora da sala de aula, em ambientes da aldeia, e é considerada uma das mais relevantes para a manutenção e respeito da cultura dos educandos indígenas. Ministrada por um instrutor, nela são trabalhados conceitos em correlação com conhecimentos gerais acerca da natureza, da sustentabilidade, das atividades cotidianas da comunidade, da cosmologia da etnia e repasse oral de ensinamentos e costumes entre os mais velhos às crianças e jovens. Há, portanto, inserção do conhecimento tradicional indígena ao sistema escolar.

Figura 14 – Momento na escola Nossa Senhora de Lourdes, região do Tapajós, Capixauã, município de Santarém (2023)



Fonte: A autora.

Figura 15 – Espaço destinado às aulas de Notório Saber, Escola Nossa Senhora das Graças, aldeia Solimões, Território Kumaruara, na Resex Tapajós Arapiuns, município de Santarém (2023)



Fonte: A autora.

Para a viabilização do ensino, há a necessidade de material didático adequado. No que concerne àquele destinado ao ensino indígena, E4Di esclarece que as escolas recebem os mesmos materiais padronizados, “os materiais são somente livros didáticos, quanto aos materiais pedagógicos compramos com dinheiro do PDDE. [...]”, ou seja, para o desenvolvimento da metodologia de ensino adequada ao PME e cumprimento da Meta 5, a própria escola Unidade Executora realiza a aquisição e complementação de materiais didáticos

específicos que possibilitem envolver o ensino com o uso da língua materna e a identidade cultural. E2Gi confirma a informação e adiciona:

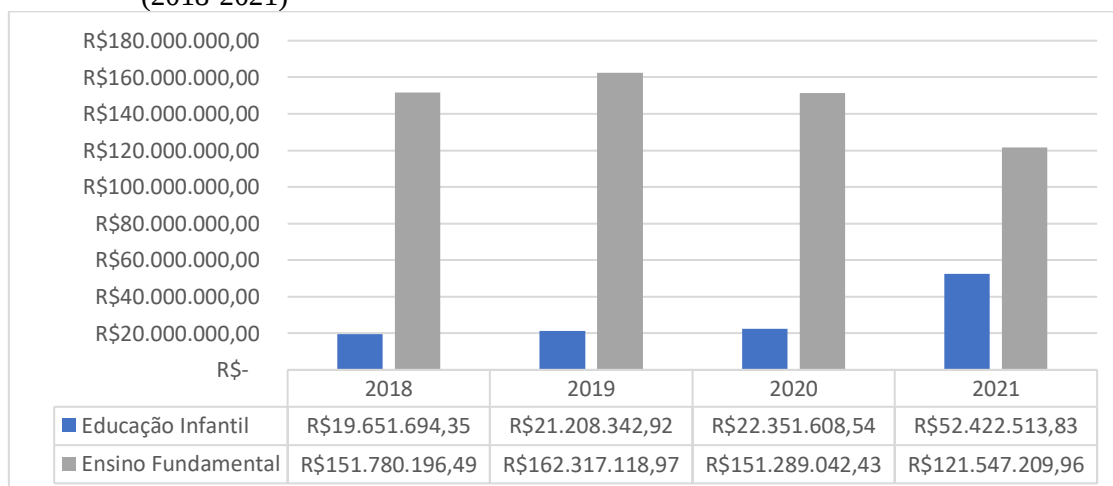
Não há diferença em materiais didáticos. Os materiais didáticos são iguais para todas as escolas do município de acordo com o PNLD – Programa Nacional do Livro e do Material Didático – MEC [...]. Nas escolas indígenas do município de Santarém é trabalhado a Língua Nheengatu e a Língua Munduruku [...] de acordo com a realidade de cada escola, unindo o saber científico o notório saber de forma interdisciplinar, uma relação entre eles, passando por todas as áreas do conhecimento.

2.3.2.2 Valorização dos profissionais da educação

2.3.2.2.1 Contratação e remuneração

Do total dos recursos destinados ao pagamento dos profissionais do magistério, o montante utilizado para a remuneração dos professores que atuam no ensino fundamental e na educação infantil se deu da seguinte forma (Figura 17):

Figura 16 – Remuneração magistério educação infantil e ensino fundamental FUNDEB Santarém, Pará (2018-2021)



Fonte: PMS (2023).

Com base no relatório da Semed apresentado na Tabela 10, é possível observar, em relação aos servidores e à fonte de custeio, algumas tendências. No âmbito municipal, quando considerada a fonte de pagamento do Tesouro municipal, o número de servidores temporários

é maior do que o de efetivos (Tabela 10). Já entre aqueles que são remunerados com as verbas do Fundeb, constata-se uma redução no número de docentes efetivos entre 2019 e 2021, com uma diminuição de 825 profissionais, ao passo que houve um aumento no número de temporários, com 669 profissionais a mais. No caso do pessoal de apoio, também se observa que a maioria é composta por servidores temporários, embora tenha havido uma diminuição nesse grupo, com 126 funcionários a menos, assim como ocorreu com os servidores efetivos, reduzidos em 26.

Dos profissionais da educação da rede pública municipal, 47% são efetivos, sendo que 38% são professores e 37% pessoal de apoio. Esses dados evidenciam que a Meta 18, que, no PNE assegura aos profissionais da educação básica planos de carreiras e no PME prevê como uma das estratégias a ocupação de, pelo menos, 90% dos respectivos profissionais do magistério e 70% dos respectivos profissionais da educação não docentes em cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados, está longe de ser alcançada.

Tabela 10 – Demonstrativo de servidores – Fonte de recurso. Santarém/PA (2019-2021)

Ano/Fonte	Tesouro Municipal			FUNDEB			
				Magistério		Apoio	
	Efetivos	Temporários	D.A.S	Efetivos	Temporários	Efetivos	Temporários
2019	39	161	18	2.057	1.295	609	1.712
2020	38	136	18	1.283	1.946	614	1.582
2021	51	126	37	1.232	1.964	583	1.586

Fonte: Relatório Geral de Ações Semed, 2021.

Sobre as despesas com remuneração de pessoal no intervalo do estudo declaradas no RREO, verificou-se que os percentuais mínimos exigidos (60% entre 2018 e 2019 e 70% entre 2020 e 2021) foram respeitados nos três primeiros anos (2018-2020), no ano de 2021, por sua vez, ficou abaixo (Tabela 11). Na Mensagem do Prefeito para o ano 2022, apresentadas pelo gestor à Câmara Municipal de Vereadores com informações referentes ao balanço geral e ao relatório de prestação de contas do ano de 2021, foi informado que, naquele ano, foi realizado “o maior rateio do FUNDEB da história de nossa cidade” (SANTARÉM, 2022, p. 6), na ordem de R\$ 22.097.864,53. O rateio do Fundeb é uma prática comum em alguns municípios nos quais ocorre “sobra” de recursos do fundo que, para cumprir a vinculação mínima obrigatória para remuneração dos profissionais da educação (atualmente em 70%), realiza a repartição do

montante que falta aos profissionais do magistério. Essa manobra é um sintoma da gestão ineficiente ante as metas do PNE e as exigências constitucionais de valorização dos profissionais da educação, pois esses valores não são incorporados na remuneração e não efetivam outros direitos fundamentais sociais inerentes ao trabalho (décimo terceiro salário, férias, aposentadoria etc.)²⁸.

Tabela 11 – Remuneração docente da educação básica Fundeb de Santarém/PA (2018-2021)

Remuneração pessoal docente da educação básica	2018	2019	2020	2021
	R\$171.431.890,84	R\$183.525.461,89	R\$173.640.650,97	R\$173.969.723,79
Percentual correspondente	79,31%	73,24%	67,91%	51,61%

Fonte: RREO, PMS.

Há a necessidade de realizar novas contratações de professores efetivos por meio de concurso público como forma de atender ao estabelecido na Meta 18 do PME. Além da gravidade pelo não cumprimento do dever de destinação, destaca-se o aumento, durante o mesmo período, das despesas discricionárias relativas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e a obras de infraestrutura em detrimento da vinculação constitucionalmente obrigatória, o que indica a desvalorização dessa categoria profissional em termos orçamentários, apontando a uma possível ilegitimidade na prestação de contas (PINTO, 2018, p. 63).

A Constituição Federal de 1988, no âmbito das suas garantias fundamentais, buscou assegurar o financiamento adequado dos direitos sociais (PINTO, 2018, p. 989), especialmente do direito à educação, por meio das vinculações mínimas orçamentárias de cada ente federativo para realização das exigências elencadas pelo poder constituinte. Concomitantemente, estabeleceu subvinculações obrigatórias como prioridade no planejamento das políticas educacionais. É o caso do percentual destinado a garantir o pagamento da remuneração dos que atuam nas escolas, apontando como imprescindível a presença de servidores de carreira (artigo 206, inciso V), sendo, esta, uma das maneiras de dar eficácia ao princípio da valorização dos profissionais da educação. A construção do plano de ações dos entes federativos deve, portanto, dar preferência à abertura de processos seletivos para provimento de cargos efetivos de acordo

²⁸ Élida Graziane Pinto defende que a má gestão dos recursos educacionais e a omissão em cumprir as metas do PNE/PME são passivas de responsabilização do gestor por ilegitimidade de atuação para realização da máxima eficácia do direito à educação (PINTO, 2018).

com as necessidades locais. Em Santarém, pelo exposto, há indicação de insuficiência de professores efetivos, o que resvala ainda no dever de realização de promoção de formação continuada dos profissionais, pois apenas os docentes com plano de carreira e cargo de gestão participam dos cursos e treinamentos realizados.

Diante disso, sugere-se a realização de concurso público para o preenchimento das vagas no quadro de profissionais do magistério, com prioridade, a fim de atingir o objetivo estabelecido, e para os cargos de profissionais da educação não docentes. A garantia de planos de carreira por meio de seleção exclusiva por concurso público é uma forma de promover o avanço da educação emancipatória. As reservas financeiras para efetivação do direito à educação de qualidade devem abranger ações de valorização dos docentes e não docentes pelo disposto no PNE, cuja força normativa encontra fundamento no artigo 214 da Constituição Federal de 1988.

2.3.2.2.2 Capacitação e formação continuada

O Plano Municipal de Educação estabelece metas específicas que requerem a implementação de políticas públicas que promovam a formação continuada dos professores do ensino fundamental, destacando sua relevância para o alcance dos objetivos estipulados no Plano Nacional de Educação e para a melhoria dos indicadores educacionais. A Meta 2 prevê que, para universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos, garantindo que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada até o último ano de vigência do PME (2025), parcerias com instituições de ensino superior devem ser realizadas de modo a assegurar a pesquisa e formação continuada dos professores do ensino fundamental em exercício. Ademais, deve-se promover a formação continuada a todos os profissionais da educação em exercício, nas diversas áreas do conhecimento considerando as diversidades da educação especial, do campo, quilombola e indígena.

A Meta 7 prevê que, para assegurar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a garantir as médias projetadas para o Ideb no município de Santarém, é importante que haja esforços para a formalização e execução dos planos de ações articuladas de modo a dar cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, formação de professores e profissionais

de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura da rede escolar.

Políticas para capacitação e formação dos profissionais que laboram na área educacional são fundamentais para o aprimoramento da qualidade do ensino, sendo considerada uma atividade essencial para que o exercício da função dos professores e profissionais se renove e evolua constantemente.

As Leis de Diretrizes Orçamentárias de Santarém²⁹ elegeram como prioridade nos anos de 2018 a 2021 a capacitação de pessoal docente da educação básica e profissionais da educação infantil e ensino fundamental.

Nos Relatórios de Programas e Ações do período de 2018 a 2021, constatou-se a ausência de destinação de recursos financeiros por parte do poder público municipal para a capacitação dos docentes e demais profissionais da educação básica do município, visando aprimorar e aperfeiçoar suas habilidades e desempenho no contexto escolar.

Destaca-se que a obrigatoriedade do ensino à distância durante a pandemia deu origem a necessidades que não se mostravam tão essenciais anteriormente, fortalecendo a essencialidade de bens e equipamentos de tecnologia, como computadores e acesso à internet, materiais que não estão presentes na realidade de boa parte das escolas rurais do município. Tal demanda por inovação requereu o treinamento dos profissionais para atuarem durante a vigência do protocolo de distanciamento social e consequente paralização das aulas presenciais, a ser realizado por meio de cursos a serem oferecidos pelo poder público com utilização dos recursos recebidos do Fundeb, o que não ocorreu. O ano de 2020 foi marcado pelos maiores investimentos em obras de infraestrutura e a adaptação da entrega da alimentação escolar. Mesmo diante da imprevisibilidade e excepcionalidade representada pela emergência pandêmica, observou-se a omissão governamental em aportar recursos para assegurar a melhor adequação dos docentes ao contexto vivido, o que demonstra que as escolhas discricionárias foram trágicas para o período.

Durante as conversas E1S, constatou-se a falta de preparo e formação necessários para o desempenho das funções de fiscalização atribuídas aos conselhos no âmbito municipal, “Santarém tem um IDEB bom, mas o Sindicato atuou muito fazendo com que o governo tentasse também fazer a sua parte”.

²⁹ Leis n. 20.216/2017, 20.469/2018, 20.592/2019 e 21.003/2020.

Um dos apontamentos levados de maneira repetitiva e semelhante às escutas quando perguntados foi a contínua desvalorização docente, pois a falta de reconhecimento da importância dos docentes que atuam nas escolas indígenas é refletida pela insuficiência de professores de notório saber, bem como sua classificação como instrutores (não docentes), de acordo com E5Di e E2Gi:

E5Di: O ensino nas escolas indígenas é principalmente feito com a língua indígenas e também o notório saber. São duas disciplinas importantes em nossas escolas, mas que a prefeitura não valoriza, nossos profissionais são tratados como instrutores. Estamos na luta pra termos esse direito, que é também o nosso diferencial das escolas indígenas.

E2Gi: A maioria dos professores que atuam nas escolas indígenas são indígenas. [...] Falta de apoio do sistema educacional, desde o governo federal, estadual e municipal. Precisamos estar afirmando a nossa identidade diariamente.

Além disso, no que concerne à valorização dos docentes da educação indígena e não indígena, a ausência de capacitação habitual demonstra um desinteresse político no desenvolvimento daquele que detém a prática diária de sala de aula, o que respinga na qualidade do ensino. A capacitação é insuficiente aos que atuam na zona rural, como relatado por E3Pr:

Não existe capacitação nenhuma. O que houve esse ano para a área de rios que inclusive, vale ressaltar, que a área de rios é muito esquecida pela Secretaria Municipal de Educação com relação à formação de professores. Este ano, após muita insistência e reclamação dos professores, porque quem recebe muitas vezes as formações são os professores da área de Planalto e das cidades. Então, neste ano de 2023, foi o único ano, em que houve um encontro pedagógico, na verdade, por intermédio da Secretaria de Educação onde foi feita uma palestra com a presidente do SINPROSAN e com a advogada da prefeitura, então nós tivemos algumas orientações, mas com relação à formação mesmo diferenciada para área de rios nós nunca tivemos, tivemos sim alguns encontros com o sindicato dos professores, mas voltada mesmo para a área de rios, nós nunca tivemos. Outra questão é que a Prefeitura não faz a liberação do professor temporário para participar de suas qualificações, autoriza somente os professores concursados.

Essa informação coincide com o que foi relatado por E1S, que afirmou que o sindicato teve que atuar de forma proativa para preencher essa lacuna, o que se alinha, também, com o depoimento de E1Pr, quando questionado sobre as ações realizadas no âmbito municipal nos anos de 2018 a 2021:

E1S: [...] em 2018, o sindicato lutava ainda para que os profissionais da educação tivessem formação continuada. Porque era um momento de mudança na educação e Santarém precisava acompanhar os programas do MEC. Chegavam os programas e não havia a formação, ainda assim os professores teriam que trabalhar os programas em sala de aula. Esse foi um momento de muito trabalho nosso, nós organizamos congressos trouxemos especialistas de fora para explicar sobre os programas da educação no Brasil. Santarém precisava acompanhar e, nesse momento, a gente cobrava muito isso do governo. [...] O sindicato trouxe palestra de fora para os gestores e pedagogos em 2018, e em 2020, o investimento foi na formação do servidor e dos nossos associados. [...]

E1Pr: Referente a capacitação para os professores, nós temos que ser sinceros, esse ano que passou não teve nenhuma capacitação, nem de primeiro ao quinto, nem do sexto ao nono, que é com o que eu trabalho.

Para E3Dr, a capacitação deveria ser uma prioridade para o gestor municipal e a ausência de investimentos demonstra a má gestão dos recursos do Fundeb, fala que dialoga com o exposto na nota de rodapé número 20. O engajamento da comunidade na construção de espaços e na aquisição de equipamentos para as escolas surge como uma resposta à ausência da atuação municipal:

De tudo isso o que mais eu precisava, ainda que os recursos do FUNDEB são fundamentais, seria a capacitação de professores de modo semestral, de seis em seis meses uma capacitação para professores. No geral, o dinheiro do FUNDEB ele mal dá para comprar material de expediente. Você sabe que está tudo caro. E as escolas hoje, elas não recebem nenhum complemento do governo municipal na questão do FUNDEB. Mas a gente vai levando e a comunidade ajuda. Nós temos nossos parceiros, nossos amigos aqui da comunidade, quando falta material de expediente, a gente pede, eles nos ajudam. E isso a gente vai levando, graças a Deus!

A realização de formações e capacitações de docentes e não docentes da rede municipal de ensino conta com o engajamento da sociedade por meio do sindicato. Pelo exposto, propõe-se a implementação de um programa de capacitação tanto para os professores quanto para os profissionais não docentes da educação, com atenção aos que atuam em escolas indígenas, que demanda adaptações pedagógicas e metodológicas no ensino dos educandos.

2.3.2.2.3 Conselhos sociais e gestão democrática

O estímulo e o apoio ao controle social dos recursos da educação e à implementação das políticas educacionais são essenciais para democratizar a atividade do Estado, por meio da

participação da sociedade no controle externo. A Constituição Federal de 1988 assegura no artigo 212-A, inciso X, alínea “d”, a criação, autonomia, manutenção e consolidação de conselhos de acompanhamento. Em Santarém, a falta de apoio técnico e financeiro da administração municipal para a garantia do bom desempenho e efetivação da exigência constitucional é identificada pela falta de investimento (Tabela 8), nos Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e o Conselho Municipal de Educação (CME).

A Meta 19 do PME preconiza a gestão democrática da educação, determinando a manutenção de programas de apoio e formação aos conselheiros que acompanham e exercem controle social do Fundeb, das políticas de alimentação escolar e outros representantes educacionais, assegurando a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções.

O Relatório de Programas e Ações apresentou o repasse de recursos ao Conselho Municipal de Educação e ao Conselho de Alimentação Escolar somente em 2021, correspondendo a menos de 1% do orçamento disponível daquele ano.

As Leis de Diretrizes Orçamentárias dos anos 2018, 2019 e 2020 previram como gasto prioritário para educação a manutenção do Conselho de Alimentação Escolar, dos programas federais relacionados às políticas de distribuição de alimentação escolar e do Conselho Municipal de Educação, não tendo sido priorizadas durante o intervalo temporal analisado.

Porém, apesar de não constar o aporte de recursos para os Conselhos Sociais nos documentos, a presidente do CME esclareceu, por meio do Ofício n. 35/2023, que o conselho recebeu algumas formações entre 2018 e 2021, sem especificar, contudo, em quais anos cada um dos encontros ocorreu:

Pergunta: Entre 2018 e 2021 foram realizadas capacitações para os conselheiros? E após esse período? Resposta: Sim. Para Conselheiros, Secretários, Diretores e Pedagogos com temáticas voltadas para “As atribuições dos Conselhos Municipais e legislações atuais”, “Base Nacional Comum Curricular”, “Processos de Autorização/ Renovação de autorização do funcionamento do Ensino e documentação Escolar”, “Regularização de Vida Escolar” e “Normatização da Educação Indígena e Quilombola”.

A presidente do Cacs-Fundeb, por sua vez, informou que o conselho não recebeu formação entre 2018 e 2021, havendo encontros apenas em 2022 e 2023.

Em resumo, a atuação dos conselhos educacionais de Santarém é limitada devido à falta de apoio financeiro municipal suficiente. Portanto, sugere-se que o município aporte mais recursos para investimento em infraestrutura adequada, aquisição de veículos para visitas frequentes *in loco* às escolas e para satisfação de outras demandas que exijam deslocamento dos conselheiros, além de planejar ações estratégicas anuais e capacitações voltadas para a melhor execução das atribuições dos conselheiros.

2.3.2.3 Infraestrutura escolar

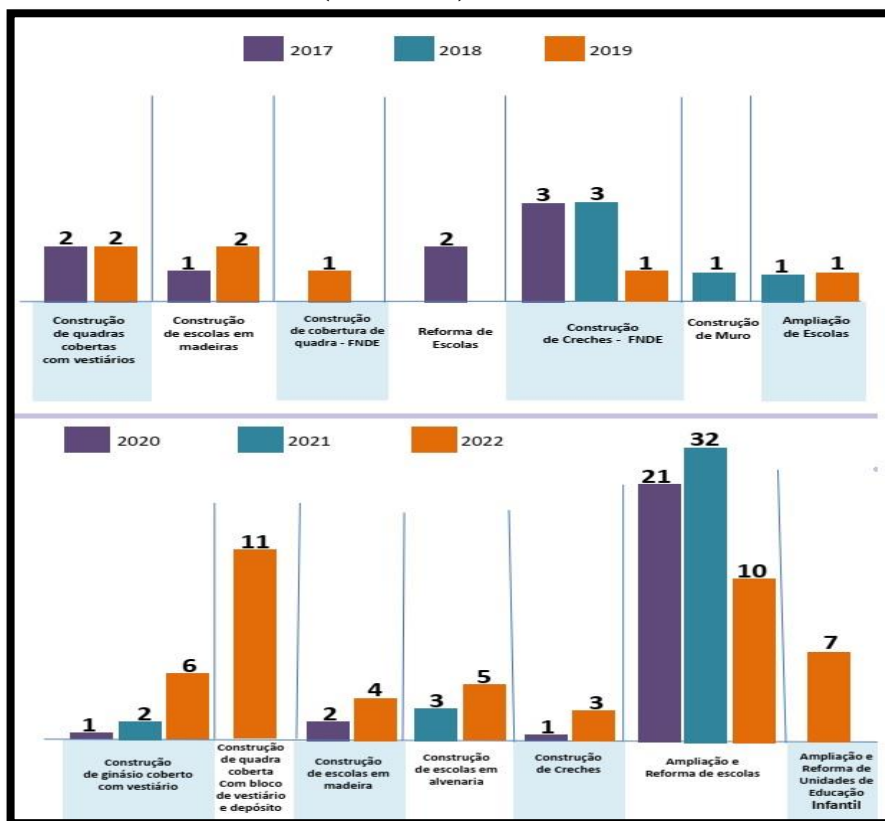
Foram incluídas na categoria de infraestrutura escolar, para fins de análise, as políticas públicas municipais de serviços de construção, manutenção, ampliação e reforma das unidades escolares do ensino fundamental, incluídas todas as despesas identificadas no Relatório de Ações e Programas da Semed entre 2018 e 2021.

A partir dos dados levantados, constatou-se que essa rubrica foi uma escolha pública prioritária em todos os anos, com a maior destinação de receita (desconsiderando a vinculação obrigatória para remuneração do pessoal docente/profissionais da educação e manutenção e desenvolvimento da educação básica).

O crescente repasse do Fundeb recebido pelo município entre 2018 e 2021 foi inteiramente utilizado nas categorias RMN, MDE e INF, sem alocações para capacitação, transporte e conselho municipal de educação, que constam na lista de destinações discricionárias do fundo apresentadas nos documentos.

Foi identificada a realização de várias obras entre 2018 e 2021, como se observa na Figura 18, retiradas de seu relatório. No ano de 2018, foram executadas obras de construção de muro (1) e ampliação de escolas (1) para a educação fundamental. Já em 2019, ocorreram construções de quadras cobertas com vestiário (2), de escolas em madeira (1), de cobertura de quadra (1) e ampliação de escola (1). No ano de 2020, houve a construção de ginásio coberto com vestiário (1), de escolas em madeira (2) e ampliação e reforma de escolas (21). No ano de 2021, foram realizadas construções de ginásio coberto com vestiário (2), de escolas em alvenaria (3) e ampliação e reforma de escolas (32).

Figura 17 – Quantidade de obras inauguradas para educação fundamental, Santarém/PA (2017-2019)



Fonte: Relatório Consolidado de Ações. SEMED/2017- 2022, p. 15-17.

Portanto, nos quatro anos informados pela Semed, as obras de infraestrutura para a educação fundamental I e II em Santarém totalizam 69, conforme a Tabela 12.

Tabela 12 – Total de obras inauguradas para a educação fundamental, Santarém/PA (2018-2021)

Serviço	Total
Investimento em quadras/ginásio cobertos com vestiário	6
Construção de escolas em madeira	4
Construção de muro	1
Ampliação e reforma de escolas	55
Construção de escolas em alvenaria	3

Fonte: Semed (2023).

Ainda de acordo informações da PMS, foram inauguradas 10 obras entre 2018 e 2019, sendo 6 em escolas da área urbana e 4 na área rural. No ano de 2020, foram realizadas 24 reformas e ampliações de escolas, sendo 10 na área urbana e 14 na área rural. Já em 2021, de

acordo com o relatório enviado ao TCM pela PMS, das 36 obras em execução, 22 estavam sendo realizadas em escolas da área rural e 14 na área urbana.

A partir do material analisado, não foi possível identificar justificativas para a grande quantidade de obras realizadas em comparação a outras categorias importantes para o desenvolvimento educacional. Além disso, algumas escolas não receberam investimentos básicos em infraestrutura, mesmo necessitando, enquanto outras receberam quadras esportivas, o que sugere que não apresentavam deficiências essenciais em sua infraestrutura. Essa escolha pública pode ser categorizada como trágica, pois demonstrou um descompasso com o dever de máxima efetivação do direito à educação fundamental de qualidade, ignorando metas prioritárias e comandos expressos a serem considerados quando da metodologia para a escolha da política a ser implementada. Ignorou-se, por exemplo, a obrigação de garantir, primeiramente, as necessidades do ensino obrigatório relacionados às estratégias de melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar previstos na Meta 7, que assegura a qualidade da educação básica, bem como de universalização do ensino fundamental, da Meta 2, pois não investir em construção de escolas e reformas daquelas com infraestrutura inadequada obstaculiza a permanência do educando no estabelecimento, interferindo em seu aprendizado e, conseqüentemente, reflexos nos indicadores de qualidade municipais. Essa atitude afronta a realização, conseqüentemente, do mínimo educacional, e, portanto, o artigo 208, §2º da Constituição da República de 1988, ainda que intencionalmente, houvesse desejo de direcionar recursos para infraestrutura, o manuseio do dinheiro público, ainda que no âmbito da discricionariedade, não é livre e “desnortado”, devendo obedecer a garantia progressiva do mais para o menos necessário. O mesmo entendimento pode ser encontrado na Resolução n. 3/2015, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon):

[...] o dever de gasto mínimo em educação não se resume formalmente aos percentuais da receita de impostos e transferências previstos no caput do art. 212 da CF/88, mas também deve assegurar o atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, à garantia de padrão de qualidade e à equidade nos termos do PNE.

Podemos citar como exemplo a demora na conclusão da construção da escola de Tapará Miri, localizada no PAE Tapará. Após desmoronar devido a cheia dos rios da região, a escola foi realocada em um "barracão" comunitário, onde funcionou de maneira precária e inadequada por quatro anos, como mostra a Figura 19. As condições de infraestrutura do “barracão” foram

melhoradas graças aos esforços da comunidade, que utilizou recursos financeiros provenientes do manejo comunitário do pirarucu. Essa realidade é vivenciada por várias escolas da região da várzea.

Figura 18 – Escola da comunidade Tapará Miri em Santarém, em espaço adaptado



Fonte: Sapopema (2023).

A este respeito ressaltou E1Ar: “foi depois do início da pandemia, quando a escola foi derrubada e aí passou para o barracão a divisão de três salas, com lona [...]. Era assim para poder ter um espaço para todos estudarem”. Indubitavelmente, tais problemas estruturais foram uma preocupação constante para os atores comunitários.

Por outro lado, ao se considerar obras de infraestrutura de diferentes naturezas e essencialidades, não se pode deixar de lado um detalhe sobre a rubrica do recurso proveniente do FNDE. Essas políticas geralmente são financiadas pelo Plano de Ações Articuladas (PAR), que lança de tempos em tempos “editais” de assistência técnica e financeira baseado nas prioridades estabelecidas em suas normas (Figura 20) e no plano de trabalho elaborado pelos entes subnacionais, a fim de desenvolver ações que contribuam para a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares e, conseqüentemente, para a melhoria do Ideb. Ou seja, a partir do momento que o plano é aprovado e aceito, ocorre o repasse do recurso para

custear o projeto. É possível acessar, no Portal da Transparência do FNDE, quantas obras foram realizadas e canceladas no município³⁰, inclusive os valores previstos e pagos.

Nesse sentido, o PAR vigente durante os anos de 2018 a 2020 encontrava-se em seu terceiro ciclo, iniciado em 2016, e previa aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios a construção de um diagnóstico de suas redes de ensino para que, com base em dados atualizados, fossem elaborados os seus novos planos de trabalho. Sobre sua dimensão 4, referente a obras de infraestrutura física e recursos pedagógicos, busca a adequação das ações para a realidade local a partir da necessidade comunicada.

Figura 19 – Prioridades do PAR à infraestrutura dos estabelecimentos escolares

PAR - INFRAESTRUTURA	
Abrangência	Ações apoiadas
Educação Infantil (Proinfância) Ensino Fundamental e Médio Educação Especial Educação do Campo Educação Quilombola Brasil Profissionalizado	Ampliação, Construção, Reforma, Equipamentos, Ônibus escolares, Ônibus acessível, Bicicleta e capacete, Equipamentos e kit de cozinha, Brinquedos, Quadras escolares, Equipamentos de climatização, Instrumentos musicais, Mobiliários, Computadores e projetores

Fonte: FNDE.

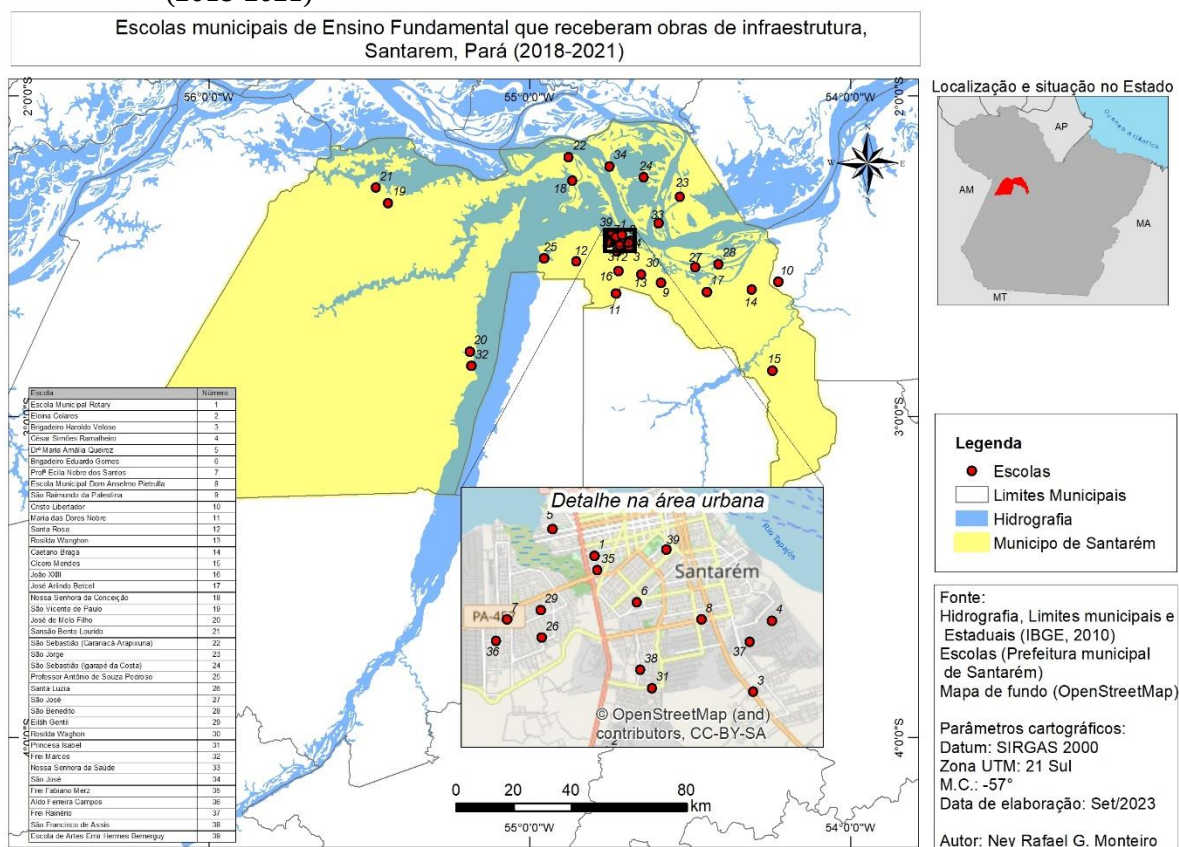
Apesar de os recursos para construção, ampliação, manutenção e reforma de escolas ou quadras esportivas serem carimbados pelo FNDE, a liberação da dotação orçamentária via PAR é analisada com base nas demandas do ente por recursos técnicos a partir do diagnóstico local e do plano com definição de prioridades e ações. Isso significa que a escolha pública realizada

³⁰ A busca pelas obras para o município de Santarém pode ser feita no endereço eletrônico https://simec.mec.gov.br/painelObras/lista.php?estuf=PA&muncod=1506807&esfera=M&tipologia=&g-recaptcha-response=03AFcWeA6IG7-MfG-06rDLOYIJZ9GQYu1KVet585Le6VqiooPfNDR37kG76EXLJTCuQJYNvr cAsgwNoNvPhTARV0yDYwAphT9JVIBTKaJ6U_mPDaEU5kUELci-fJ-Esz8PB-vrkL3NXgc-kGjlkVC9qrL52Z3zjmHZiWAEaNUkGLNQEKCoeVZbDsQTzVn2MFUjCzhFRIQa8NP_jCsCbol9z-b8xmQpenxITS0-U2pv6hks-EMj68IiKrvv1ECTKr7NkMzZ7aRTiOc-qzP6kM6VFVx5jd84Ap8VaknMa0oU8SQSVfLPVFeF3_EGbaVt wGEgw6XxeVXXP6Lj5fJ2PqzCemaAQZeJDpL-pI37whdVBZ1DiLGLB2WgyFgyQ2VFiTcFEUdzhaAAr9atRjcy xsEnPHPGs4Hnu2kjPEFcYiZIDl1vq-ZkfSomGZ9liJuuxUv9U0R6AwknNeXUsrRcMZtxtJkGyD1G8VCLJnhM wI_oCruoMmF5QaLIN8Dj41Ns3o37LOs6BK3VSaZJBxDhwuB8JE506qnX_11Z8G_fYSFENbVleETKhyToX OY. Acesso em 10 de setembro de 2023.

anteriormente e apresentada no plano municipal ao Programa é determinante para a política. Isso corrobora o entendimento acima exposto, de que há inadequação do gasto com educação fundamental ao consideramos casos em que a destinação de ações e programas foi destinada às escolas que menos necessitam, não justificando a seleção feita pelo gestor no caso de Santarém.

Isso se conclui a partir da leitura do mapa da Figura 21, no qual estão especializadas as escolas municipais de ensino fundamental que receberam obras de infraestrutura entre 2018 e 2021. Segundo os Relatórios de Gestão dos anos 2018 a 2021 disponibilizados pela prefeitura. Ao todo foram 22 escolas na zona rural e 16 na área urbana nesse período. As escolas da zona rural de Santarém apresentam as maiores demandas por políticas básicas em comparação às da zona urbana, algumas delas são referentes a direitos essenciais para o mínimo existencial e não receberam obras no período analisado.

Figura 20 – Escolas de ensino fundamental que receberam obras de infraestrutura, Santarém/PA (2018-2021)



Fonte: PMS, elaborado por Ney Monteiro (2023).

Outro fator que acentuou as dificuldades vivenciadas no período da pandemia de Covid-19 foi o contexto de exclusão digital e falta de acesso à energia elétrica enfrentado por algumas

comunidades ribeirinhas, indígenas e quilombolas. Sem acesso a esses recursos, muitas dessas comunidades enfrentaram obstáculos para se comunicar e utilizar tecnologias digitais como forma de aproximar os alunos dos professores durante as restrições e dar continuidade aos estudos. Porém, observa-se que não somente no período de isolamento social que as adaptações foram necessárias, pois, por ser uma realidade, os docentes e alunos enfrentam dificuldades para o bom aprendizado. A falta de acesso a ambientes adequados para a prática educativa, o desconforto térmico decorrente do clima e a falta de estrutura adequada cooperam para o atraso escolar, impedindo o bom desenvolvimento do ensino.

A maioria das escolas não possui instalações adequadas, conforme indicado na Tabela 14. Com exceção dos sanitários e da cozinha, as demais categorias estão muito aquém do esperado, considerando as prioridades de infraestrutura.

Tabela 13 – Infraestrutura Escolas Municipais – Dependências. Santarém/ PA (2018-2021)

	Dependências			
	2018	2019	2020	2021
Sanitário dentro da escola	49%	86%	85%	86%
Biblioteca	14%	12%	12%	11%
Cozinha	85%	90%	91%	91%
Lab. Informática	18%	19%	19%	18%
Lab. Ciências	1%	0%	0%	1%
Sala de leitura	7%	7%	6%	6%
Quadra de esportes	10%	11%	11%	10%
Sala da Diretoria	25%	26%	27%	29%
Sala de Professores	29%	30%	31%	34%
Sala de Atendimento Especial	15%	15%	16%	15%

Fonte: Inep (2023).

A Tabela 15 apresenta um déficit na oferta de internet e banda larga na maioria das escolas municipais. São poucas escolas que contam, portanto, com equipamentos para a promoção e inclusão digital dos estudantes.

Tabela 14 – Infraestrutura Escolas Municipais – Tecnologia. Santarém/PA (2018-2021)

	Tecnologia			
	2018	2019	2020	2021
Internet	20%	22%	26%	34%
Banda larga	12%	18%	21%	25%

Fonte: Inep (2023).

Apesar de a categoria “infraestrutura” ter sido prioridade nos quatro anos analisados, e do município ter recebido recursos do Programa Escola Acessível, os dados do Inep revelam que poucas escolas possuem acessibilidade (Tabela 13).

Tabela 15 – Infraestrutura Escolas Municipais – Acessibilidade. Santarém/PA (2018-2021)

	Acessibilidade			
	2018	2019	2020	2021
Escolas com acessibilidade	12%	19%	19%	20%
Dependências com acessibilidade	16%	29%	30%	32%
Sanitário com acessibilidade	23%	25%	26%	27%

Fonte: Inep (2023).

Desses itens expostos nas Tabelas 13, 14 e 15, aqueles essenciais são os que deve(ria)m ser priorizados nas escolhas públicas. Acessibilidade, internet e energia elétrica (incluindo recursos para manutenção de geradores) são itens essenciais para as atividades. Em 2021, 19% das escolas (69 no total) não contavam com energia elétrica, sendo que 17% (62 escolas) possuíam gerador, dependendo de repasses para adquirir combustível e mantê-lo funcionando.

A falta de equipamentos suficientes nas escolas municipais impacta, principalmente, os educandários da zona rural, E4Di ressalta a ausência de materiais para o espaço, visando o arranjo de boas condições de funcionamento e ambiência para os alunos da escola indígena: “Precisamos de ventiladores. Mas para isso nós temos que ter o nosso motor de luz ligado né? Porque nós ainda não temos a luz vinte e quatro horas”.

Desde dois mil e quatorze nós não recebemos nenhuma ajuda do governo para organizar melhor a nossa escola. Fizemos sim, uma sala externa, que é de madeira, coberta de palha e futuramente, como eu falei, daqui para agosto, nós vamos receber a nossa quadra que está em licitação. Então nós já temos esse espaço. Nós recebemos carteiras, nossos alunos têm bastantes carteiras, quadros, é uma sala bem estruturada, mas não climatizada. Nós usamos alguns ventiladores, mas estamos precisando mais para as outras salas, pois no período de verão é muito quente. Para os ventiladores precisamos manter o nosso motor de luz ligado, porque ainda não temos a luz vinte e quatro horas.

No contraponto, a escola Nossa Senhora das Graças, localizada na aldeia Solimões, região da Resex Tapajós-Arapiuns (Figura 22), não recebe repasses do governo municipal para a estruturação da escola desde o ano de 2014. Apesar da falta de recursos, o local apresenta um nível de organização superior em comparação às demais escolas, devido aos investimentos

provenientes de organizações não governamentais locais, que se traduziram em apoios para a construção de obras no espaço.

Figura 21 – Escola Indígena Nossa Senhora das Graças, aldeia Solimões, Santarém/PA



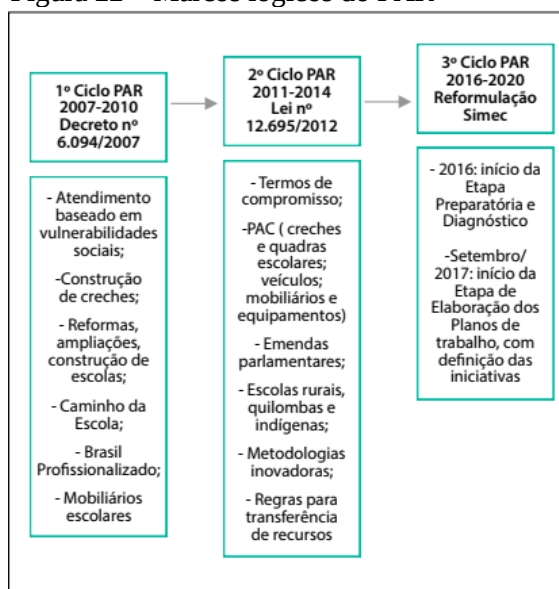
Fonte: Sapopema (2020).

De acordo com o trecho da entrevista com E1Pr, “é muito pouco o investimento que a prefeitura tem feito, só entregou o prédio e paga os professores, só isso que faz”. Ela foi destacada, pois é um resumo do que foi verificado ao analisar os Relatórios de Gestão da PMS.

As escolhas públicas para infraestrutura não contemplaram de forma abrangente as necessidades dos educandos para a melhoria da qualidade do ensino, tampouco deu efetividade aos princípios constitucionais e metas educacionais relacionados que primam pelo desenvolvimento de diversas habilidades nos alunos, para além do ensino tradicional.

Conclui-se que as escolhas públicas municipais ao longo do tempo não aproveitaram adequadamente as disposições de cada ciclo do PAR (Figura 23), com especial atenção àquele vigente no período de análise desta pesquisa da dimensão em comento, devido à insuficiente distribuição de políticas que garantissem a entrega do mínimo referente às metas do PNE/PME e a realização de suas estratégias.

Figura 22 – Marcos lógicos do PAR



Fonte: FNDE.

Dessa forma, sugere-se uma distribuição mais equitativa das políticas de infraestrutura escolar, priorizando as escolas que não possuem o mínimo necessário para o desenvolvimento do direito à educação fundamental. Para alcançar esse objetivo, é proposto realizar um levantamento atualizado da situação escolar no município, a fim de identificar as escolas que necessitam de intervenção ou melhorias, dando prioridade às que apresentam menos infraestrutura e, conseqüentemente, maior necessidade de políticas públicas educacionais, ajustando as necessidades ao 4º ciclo do PAR (2021-2024), que está em sua Etapa Planejamento.

2.3.2.4 Alimentação escolar

Os Relatórios de Ações do Núcleo Técnico de Alimentação Escolar (NAE), da Samed, fornecem informações sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Até o ano de 2021, a responsabilidade pela execução da política pública de alimentação escolar era da Divisão de Atendimento ao Educando (DAE). A partir de 2022, devido à reestruturação administrativa, essa competência foi transferida para o núcleo supramencionado.

Nos anos de 2018 e 2019, ocorreu o repasse do Programa Mais Educação, que foi executado por meio do PDDE/Pnae. Esse programa proporcionou um apoio adicional para a alimentação dos alunos, incentivando a permanência deles na escola por até sete horas diárias,

evidenciando a ligação umbilical entre o fornecimento de alimentação escolar adequada aos educandos com a universalização o acesso, a permanência e a qualidade do ensino por meio da educação em tempo integral, presente como meta nos PNE/PME. Interessa ressaltar que a estratégia 6.2 do PME estabelece a construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, com prioridade ao atendimento de crianças em situação de vulnerabilidade social, o que ratifica sua importância também como política de diminuição das desigualdades sociais e de promoção do direito fundamental à alimentação àqueles mais necessitados e a dignidade da pessoa humana na busca pela sua emancipação.

O programa Mais Educação, no entanto, foi interrompido em dezembro de 2019. Durante os anos em que esteve em vigor, o programa representou cerca de 5% do total das receitas destinadas a políticas de alimentação escolar nos anos de 2018 e 2019. Essas políticas incluem outros programas específicos ainda em vigor, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar na Educação Fundamental (Pnaf), Programa Nacional de Alimentação Escolar Indígena (Pnai), Programa Nacional de Alimentação em Tempo Integral (Pnaem-Integral), Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnaem) e Programa Nacional de Alimentação Escolar Quilombola (Pnaq).

Entre esses programas, aquele que contribuiu com o maior volume de recursos para o município é o Pnaf, sendo responsável por 68% do total das receitas alocadas nos quatro anos analisados. Em seguida, temos o Pnaem, com 19,6%, o Pnai, com 8,5%, e o Pnaq, com 1,6%. É importante destacar que o programa Pnaq não foi incluído nas políticas alimentares para os estudantes no ano de 2018, conforme consta no relatório de programas e ações da Semed dos anos 2018 e 2021, no qual foi informado que não houve despesa liquidada com o Pnaq até dezembro, registrando um quantitativo de "0,00". No entanto, ao consultar o portal do MEC, na seção de Dados Financeiros do Pnae – Redes Estadual, Distrital e Municipal – Por Entidade Executora, foram encontradas informações sobre repasses realizados para a Prefeitura Municipal de Santarém, no valor de R\$ 111.360,00 destinados ao Pnaq no ano de 2018. Se considerarmos esse repasse, o programa específico para alimentação escolar de quilombolas representou 2% do total alocado.

No âmbito da Semed, o período de 2019-2021 foi marcado por uma série de atividades relacionadas à Alimentação Escolar no Ensino Fundamental, conforme Relatório de Alimentação Escolar 2017-2022. De acordo com este documento, no ano de 2018, foram

realizadas ações importantes relacionadas. Houve uma reorganização das rotas de abastecimento, tanto para os alimentos provenientes da agricultura familiar quanto para os industrializados, em tese visando evitar o desperdício de alimentos. Além disso, foi implementada a distribuição de alimentos congelados, como carne, frango e polpas de frutas, para as escolas que possuíam energia elétrica, reduzindo o consumo de alimentos processados, como sardinha, salsicha e carne em conserva. Também foi estabelecida a entrega de produtos da agricultura familiar, valorizando a produção local na alimentação escolar. Para garantir a efetividade do programa, foram realizadas visitas periódicas nas escolas para avaliação e monitoramento. A Semed adquiriu um veículo de apoio para atender às demandas do setor. Além disso, foi promovida a retirada gradual de alimentos processados e ultraprocessados, com o objetivo de valorizar a produção da agricultura familiar como principal fonte de alimentos naturais na rede escolar.

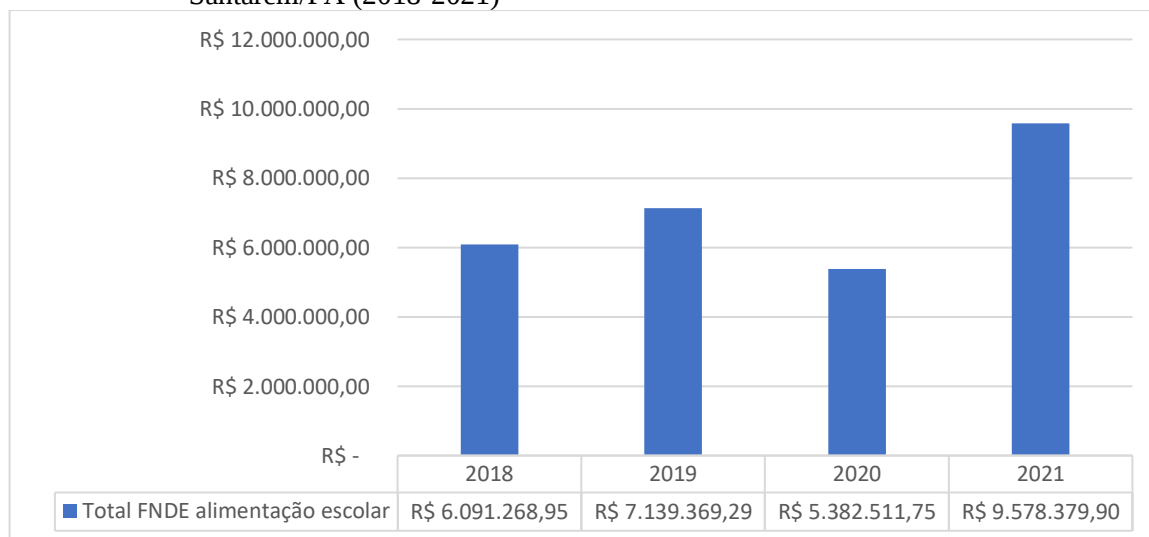
No ano de 2019, ainda de acordo com a Semed, foram implementadas políticas voltadas para a regionalização dos cardápios, com o objetivo de garantir uma alimentação saudável e equilibrada, além de elaborar cardápios com alto índice de aceitação pelos alunos. Foram incluídos alimentos variados, provenientes da agricultura familiar local, nas refeições. Para promover o aproveitamento adequado dos alimentos, foi realizada uma capacitação para os manipuladores, com atividades práticas de reaproveitamento. Ademais, foi desenvolvido um projeto de alimentação saudável e ações de combate ao desperdício.

No ano de 2020, com a redução do orçamento para políticas de alimentação e a aprovação da Lei n. 13.987/2020, que autorizou, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Pnae aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica, a administração municipal adequou-se às medidas voltadas ao atendimento dos alunos por meio da entrega de kits de alimentação escolar, uma ação necessária devido à pandemia da Covid-19. Dessa forma, foi realizada a entrega de 126.606 kits de alimentos contendo produtos da agricultura familiar, industrializados e proteínas congeladas. Além disso, as ações de regionalização dos cardápios da alimentação escolar foram mantidas para atender às famílias em suas residências, respeitando a legislação em vigor na época. Também foi publicada a primeira chamada para produtores de alimentos orgânicos, com a participação de produtores de assentamentos diferenciados de reforma agrária da região da várzea, pela primeira vez no processo de aquisição de merenda escolar.

O ano de 2021 foi marcado por diversas ações na área de alimentação escolar. Entre elas, destacam-se a aquisição de um caminhão refrigerado para a entrega de alimentos perecíveis, como frutas *in natura* e verduras, realizada com recursos do tesouro municipal. Também ocorreu a entrega direta de produtos da agricultura familiar nas escolas, fortalecendo a produção local. O fornecimento de alimentação escolar em forma de kits para alunos ribeirinhos durante a pandemia foi reconhecido pelo FNDE. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) reconheceu as boas práticas gerenciais e operacionais na alimentação escolar. De acordo com a PMS, conforme relatório enviado ao Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), foram entregues 2.601 kits na região da várzea.

Na Figura 24, está identificado o montante de recursos do FNDE destinado à alimentação escolar no município de Santarém no período analisado, apresentando queda de investimento durante a pandemia, retomando o repasse em 2021 acima dos patamares anteriores.

Figura 23 – O FNDE para políticas de alimentação escolar da rede pública/educação de Santarém/PA (2018-2021)



Fonte: PMS (2023).

No que se refere à execução financeira de recursos destinados à alimentação escolar, os dados coletados indicam que houve uma certa constância em relação aos dois grupos de alimentos que compõem a alimentação escolar na rede municipal de ensino de Santarém (Tabela 16).

Tabela 16 – Execução financeira da alimentação escolar na rede municipal de Santarém/PA (2018-2021)

Ano	Produtos Industrializados	Agricultura familiar	Total
2018	5.033.126,01	1.908.983,84	6.942.109,85
2019	6.179.722,66	2.392.900,27	8.572.622,93
2020	7.511.580,83	1.999.607,03	7.711.187,86
2021	7.041.363,40	3.026.725,90	10.068.089,30

Fonte: PMS (2023).

Ao analisar ano a ano, observa-se que os gastos com produtos industrializados consumiram, em média, 73,6% dos recursos destinados à alimentação escolar no município. Com a cesta de produtos da agricultura familiar, a média de gastos foi de 26,6%. Em 2021, esses gastos superaram os 30%, atendendo ao mínimo estabelecido pelo art. 14 da Lei n. 11.947/2009. De acordo com essa lei, pelo menos 30% (trinta por cento) dos recursos repassados pelo FNDE, no âmbito do Pnae, devem ser utilizados para adquirir gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e de empreendedores familiares rurais, bem como de suas organizações, com prioridade para assentamentos de reforma agrária, povos indígenas e comunidades tradicionais quilombolas.

Conforme o §6º do artigo 14 da Resolução CD/FNDE n. 26/2013, os cardápios da alimentação escolar devem ser elaborados levando em consideração as especificidades culturais das comunidades indígenas e/ou quilombolas. Nesse sentido, o Decreto n. 6.861/2009 também estabelece, em seu artigo 12, que a alimentação escolar nas escolas indígenas deve respeitar os hábitos alimentares das comunidades, considerando as práticas tradicionais que fazem parte da cultura e das preferências alimentares locais. É importante reconhecer que os alimentos estão intrinsecamente ligados à cultura dos povos tradicionais, preservando sua identidade, o que é uma preocupação incorporada pelo Pnae.

No município de Santarém, de acordo com o relatório da Samed, apenas em 2019 foi iniciado o processo de regionalização dos cardápios de alimentação, que ainda não abrange todas as escolas da rede municipal, que ainda recebem alimentos processados (enlatados).

Uma dificuldade para regionalização dos cardápios é a falta de acesso à energia elétrica em algumas comunidades, o que impede a refrigeração e guarda de alimentos, assim como impossibilita o recebimento de proteínas animais.

A falta de eletricidade impede a entrega de alimentação escolar adequada e afeta o aprendizado dos educandos, corroborando com o que foi dito sobre a comunicabilidade e dependência das políticas educacionais com outros direitos fundamentais básicos, incorporados

pela dignidade da pessoa humana, resgatando o problema da padronização do valor por aluno anteriormente apontado (seção 4.2) e incongruência da metodologia de cálculo de alguns repasses intergovernamentais, comprovando sua insuficiência para a realidade santarena.

Foi relatado pelos atores sociais inseridos nos educandários a falta de regionalização adequada dos cardápios da alimentação escolar por diversos fatores. Essa realidade está mudando para algumas escolas, como mencionou E4Di:

[...] A merenda escolar antes vinha muito enlatado, muito industrializada. Hoje não, hoje está com mais ou menos uns dois anos que já recebemos da agricultura familiar: farinha, farinha de tapioca, a macaxeira, a banana e também recebemos frango, carne moída, então não recebemos mais a bolacha, porque recebemos a tapioca em rama, a goma, que é para fazer os bijus, ou seja, muita coisa já mudou, pois está com mais ou menos dois anos que não falta merenda, mas nós precisamos, precisamos melhorar ainda mais né? Tem que ter bastante frutas para as nossas crianças, ovos, cará.

No entanto, para outras, não há previsão de melhoria nos alimentos disponibilizados pelo município enquanto a comunidade não estiver aparatada com energia elétrica pública ou gerador com combustível suficiente para seu funcionamento. E3Pr explicou como funciona na comunidade em que atua, na várzea:

(A comunidade de) Pixuna ainda vive a questão da alimentação escolar enlatada porque não possui energia própria. A alimentação escolar é disponibilizada pela Prefeitura de acordo com a SEMED. Então, como a área é de rios, a SEMED manda um barco que percorre toda a região fazendo a distribuição da merenda. Quando a merenda é entregue à escola, o responsável que recebe a merenda assina uma espécie de prontuário, de notificação de entrega e, assim, a merenda é disponibilizada já vem um cardápio pronto pela SEMED. Às vezes, a servente tem que fazer uma alimentação diferenciada, porque a maioria da merenda escolar vem enlatada, e não é tão saudável. Durante a pandemia, a merenda não foi disponibilizada, vinha bem pouca quase que parou. Já antes da pandemia a merenda vinha bastante enlatada e outras diferenciadas como cuscuz, Nescau. Depois da pandemia houve uma mudança no cardápio, mas as crianças ainda continuam no enlatado.

E5Di trouxe outro exemplo prático de como tem sido feito em sua comunidade, apontando a falta de outros serviços essenciais para a universalização e acesso ao ensino:

Como não temos energia na escola dificultando para guardar, muito da alimentação não chega para a gente, só chega nas urbanas, como a nossa é rural aqui não chega. Por outro lado, a agricultura familiar aqui ainda é muito fraca, não temos verduras, frutas, legumes, o que tem é muito pouco que não

supre a nossa necessidade. Por tudo isso, a alimentação para as crianças ainda é um problema sério e isso dificulta o aprendizado das crianças, porque não temos amparos pela parte do governo, quais sejam, transporte qualidade, uma merenda de qualidade; uma infraestrutura de qualidade. Como já falei não temos biblioteca, sala de informática. Na outra escola que eu trabalho também não tem nada de infraestrutura de fora, tudo é construído pela própria aldeia. Trabalhamos aqui do pré (escolar) ao nono ano e o primeiro ano do ensino médio, mas sem amparo nenhum do governo. As nossas escolas ribeirinhas, indígenas e quilombolas precisam melhor muito.

É justo questionar os critérios de repasse da quantia de recursos para programas de alimentação escolar voltados para educandários indígenas e quilombolas (Tabela 17), que tem como base o valor de R\$ 0,64. Santarém possui 58 estabelecimentos escolares indígenas de educação fundamental, alguns localizados nos extremos dos rios, nas aldeias. Algumas escolas estão em processo de reconhecimento. Cabe mencionar ainda que o repasse do Pnai diminuiu consideravelmente entre 2018 e 2021.

Tabela 17 – Repasses PNAI e PNAQ para Santarém, Pará (2018-2021)

	PNAI	PNAQ
2018	R\$1.424.415,26	---
2019	R\$391.654,19	R\$ 107.404,26
2020	R\$208.644,44	R\$91.888,53
2021	R\$377.331,59	R\$152.360,58

Fonte: Semed (2023).

Considerando o baixo valor nutricional de certos alimentos presentes na alimentação escolar, bem como sua inadequação para o consumo por crianças (como enlatados e salsichas), o que pode resultar em doenças crônicas não transmissíveis no futuro, sugere-se a continuidade dos investimentos em alimentos provenientes da agricultura familiar. O objetivo é reduzir ao máximo a presença de enlatados e adequar a alimentação às preferências culturais das crianças, incluindo mais produtos regionais. Além disso, propõe-se elaborar cardápios que privilegiem cada vez mais o uso de alimentos *in natura* ou minimamente processados, seguindo as diretrizes do Guia Alimentar para a População Brasileira, desenvolvido pelo Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde (Nupens) da Universidade de São Paulo, com adaptações realizadas por nutricionistas de acordo com a realidade regional, conforme previsto no §6º do artigo 14 da Resolução CD/FNDE n. 26/2013. Da mesma forma, deve ser estabelecido um planejamento de modo a incluir as comunidades em que a energia elétrica é inexistente em

programa de universalização do acesso a eletricidade, para garantir, além do serviço público essencial, a adequada manipulação e preservação dos alimentos, com simplificação dos procedimentos para aquisição, guarda e manuseio de alimentos das próprias comunidades.

2.3.2.5 Transporte escolar

Assegurar o transporte gratuito a todos os estudantes, de acordo com as especificações definidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), compõe a estratégia 7.16 do PME, sendo considerado, ao lado da obrigação de entrega de alimentação escolar e outras ações relacionadas aos Programas do FNDE como estranhos ao campo do gasto discricionário do gestor (BARCELLOS, 2011, p. 218), pois deles dependem a concretização das metas do PNE e PME, que são, como dito, a textualização do mínimo existencial no planejamento governamental.

As ações destinadas a garantir o transporte escolar, aquisição e manutenção da frota de veículos escolares, tiveram como fonte de financiamento integral o programa específico do FNDE, o Pnat, por meio do Programa Caminho da Escola, fundamentado no artigo 208, inciso VII da Constituição da República de 1988.

De acordo com os dados disponibilizados pela página de monitoramento do Programa Caminho da Escola referentes ao ano de 2020, o município de Santarém se enquadra na faixa de 5.001 a 12.000 alunos da educação básica e possui uma frota de 20 a 50 veículos escolares, conforme a metodologia de definição da quantidade de veículos para o Programa. No total, são atendidos 10.757 alunos por meio do transporte escolar, o que resulta em uma média de 44 alunos por veículo.

Conforme os dados do Relatório da Semed do ano de 2022, atualmente o município possui uma frota composta por 24 ônibus, 13 micro-ônibus, 10 micro-ônibus acessíveis, 4 caminhões (sendo 2 terceirizados), 4 caminhonetes, 3 carros alugados e 26 lanchas escolares (Tabela 18). Estima-se que o número total de estudantes beneficiados por esse transporte seja de 12.211.

Tabela 18 – Transporte Escolar. Frota Semed entre os anos 2018 e 2021 de Santarém/PA

Tipo de veículo	2018	2019	2020	2021
Ônibus	10	10	24	24
Micro-ônibus	2	2	8	10
Micro-ônibus acessíveis	6	6		

Caminhão	1	1	1	2
Caminhão terceirizado	-	1	1	1
Caminhonete	-	4	4	4
Lancha escolar	26	26	26	26
TOTAL	45	50	74	77

Fonte: Núcleo de Transporte – Samed.

No entanto, nos anos de 2020 e 2021, não há registros de alunos sendo transportados devido à suspensão das aulas presenciais durante a pandemia e, consequentemente, à interrupção do serviço de transporte escolar. Durante a vigência do protocolo de suspensão das aulas, em algumas comunidades, o transporte escolar foi utilizado para a entrega, em caráter excepcional, de cestas básicas aos pais e responsáveis dos estudantes, conforme estabeleceu Lei n. 13.887/2020. Essa informação foi relatada por estudantes, professores, diretores e secretários educacionais, divulgada no site da PMS e abordada nas entrevistas realizadas. Porém, em outras escolas, o transporte não ocorreu de forma alguma. Cabe mencionar que no município de Santarém, algumas escolas demandam o uso do transporte escolar fluvial, enquanto outras do transporte escolar terrestre.

No ano de 2019, foi observada uma maior alocação de recursos para o Transporte Escolar (TPE), compreendendo a aquisição de quatro caminhonetes para a frota da secretaria, conforme relatado no Relatório da Samed. Além disso, os recursos também foram destinados ao custeio das despesas de manutenção, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços mecânicos para freios, suspensão, câmbio, motor, parte elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo, ou, quando aplicável, da embarcação utilizada para o transporte dos alunos da educação básica residentes em áreas rurais. É possível inferir, a partir das notas de empenho anexadas ao relatório desse ano, que também ocorreram outros gastos com a manutenção da frota, que contava com 50 veículos distintos.

O repasse do Pnat durante a pandemia reduziu 81% devido à suspensão das aulas presenciais, aumentando em 2021, com novas aquisições de veículos e o retorno dos educandos às escolas. De acordo com E1Dr, o transporte escolar funcionou de forma intermitente em 2020, “não todo dia, mas no período que os pais iam até a escola buscar as atividades dos alunos”. E1Ar, entretanto, pontuou que na sua região, era necessário fazer uso de transporte particular [bajaras] para receber as atividades: “durante a pandemia a gente não usava o transporte escolar, a gente ia buscar as atividades em transporte próprio”.

Figura 24 – Lancha do Programa Caminho da Escola ancorada em comunidade ribeirinha. Região do Itaquí, na várzea de Santarém/PA (2019)



Fonte: Agência Santarém/Divulgação (2019).

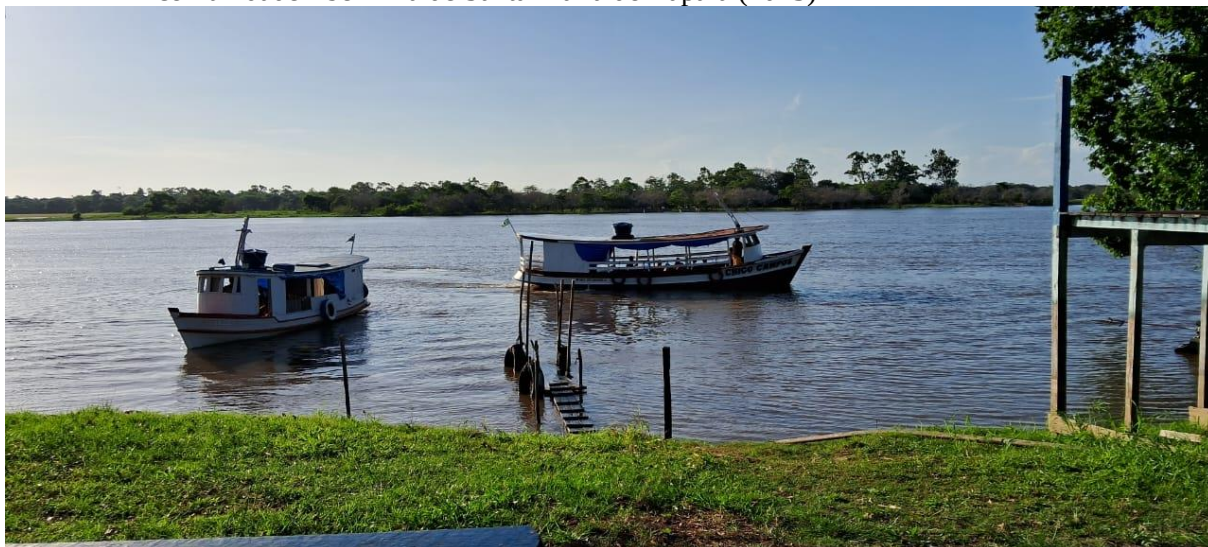
Nas comunidades em que não há transporte escolar disponibilizado pelo município, utilizam-se veículos de particulares, conforme conta E5Di.

Nosso transporte escolar utilizamos aqui como muitos conhecem que chama bajara. Não temos ônibus, só temos a condução que é via lago, rio ou igarapé. Não conseguimos atender todos os alunos, embora a gente faça o requerimento para fazer o pedido, mas no momento não conseguimos suprir todas as necessidades. O nosso transporte escolar precisa ser modificado, a gente precisa de um transporte melhor. Não utilizamos a lancha que é o meio de transporte cedido pelo governo federal. Então funciona assim: a aldeia cede a bajara, tipo de canoa e a Prefeitura de Santarém entra com o condutor. Portanto, precisamos sim, de meios de transporte escolar adequado para levar os alunos até as nossas escolas, que a gente não tem.

Isto ocorre porque o transporte escolar não alcança todos os que dele necessitam no município, pois as dificuldades de acesso e as distâncias entre as comunidades, por vezes obstaculizam a implementação de uma política mais adequada. Em algumas comunidades ribeirinhas, o transporte utilizado é privado, em alguns casos, a PMS envia recursos de custeio para o pagamento do combustível de embarcações de terceiros.

Há comunidades ribeirinhas que não usam bajaranas, mas embarcações pequenas. Na Figura 25, estão retratados o transporte (terceirizado) utilizado pelos alunos da escola Coração de Maria, localizada na região da várzea, comunidade Santa Maria do Tapará.

Figura 25 – Transporte escolar (barco) utilizado por discentes da várzea. Escola Coração de Maria, comunidade ribeirinha de Santa Maria do Tapará (2023)



Fonte: A autora (2023).

Como apontado por E4Di, há a necessidade de melhoria nas condições de tráfego da comunidade para atender a todos os alunos da região, um problema perene em várias comunidades ribeirinhas do território, que acabam recorrendo à ajuda comunitária dos seus para conseguir levar as crianças às escolas:

[...] quanto ao transporte escolar, nós tínhamos uma lancha, mas como não precisamos mais transportar alunos de outras aldeias, nós tivemos que entregar, mas era uma lancha muito boa, depois ela quebrou e aí deu muito trabalho, a gente resolveu entregar. Hoje nós temos um ônibus escolar, o “ônibus a Caminho da Escola” o que atende, só que infelizmente, as ruas, elas não estão muito boas, por isso o nosso ônibus atende só duas escolas, que é da comunidade e a comunidade de Pedra Branca. Para meus alunos eu consegui bastante bicicleta e eu consegui umas dezoito bicicletas com amigos da escola, né? Não foi a prefeitura que me deu as bicicletas e sim os amigos da escola, meus irmãos, meus amigos que hoje se tornaram amigos da escola. Então esses foram os doadores dessas bicicletas.

Segundo E1Gr, houve uma redução no transporte escolar. Na maioria das vezes, as lanchas do Programa Caminho da Escola eram utilizadas pelos professores para realizar visitas domiciliares e realizar atividades presenciais, especialmente na região de várzea.

Um dos problemas que surge com relação ao modelo de transporte dos educandos que o município emprega diz respeito, principalmente, às condições em que as crianças e jovens são transportados de suas casas até as escolas, especialmente das embarcações terceirizadas.

Além disso, no caso de acidente com embarcações privadas, até que ponto a PMS assumiria a responsabilidade? Como ocorre a prevenção de acidentes?

A administração municipal, apesar de custear o combustível das pequenas embarcações de terceiros não realiza sua manutenção, o que não é adequado para garantir a segurança dos veículos e, portanto, da adequação do padrão adotado no território.

2.3.2.6 Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb)

O Ideb é o principal indicador da qualidade do ensino no Brasil, definido por meio da análise dos resultados obtidos nas avaliações da educação básica aplicadas nas escolas envolvendo o aprendizado e o fluxo escolar. Essas provas são desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC) e têm o objetivo de diagnosticar, em larga escala, as deficiências educacionais, fornecendo referências para o aperfeiçoamento das ações governamentais. O aprendizado é avaliado por meio da Prova Brasil e da Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), abrangendo tanto a rede pública quanto a rede privada. Já o fluxo representa a taxa de aprovação dos alunos.

Integram os conteúdos de língua portuguesa, com ênfase em leitura, e matemática, com foco na resolução de problemas. Há, ainda, a aplicação de um questionário socioeconômico, no qual os estudantes devem fornecer informações sobre fatores contextuais relacionados às suas realidades e ao contexto familiar, que podem estar associados ao desempenho. Os professores e diretores das escolas avaliadas também respondem a questionários que coletam dados demográficos, perfil profissional, condições de trabalho e outras informações pertinentes.

As escolas localizadas em áreas de várzea, sujeitas a inundações sazonais, têm seus calendários escolares adaptados aos períodos de seca e vazante dos rios. Nessas instituições, as aulas começam em julho e se estendem até abril do ano seguinte, com alguns sábados letivos. Devido a isso, nem todos os alunos matriculados nessas escolas participam dessas avaliações nacionais.

Além da dificuldade de aplicação da prova em determinadas localidades, outra variável é que há, para participação da Prova Brasil, o requisito de que as escolas precisam ter pelo menos 20 estudantes, de turmas do quinto e do nono anos (antigas quarta e oitava séries) do ensino fundamental regular, matriculados em escolas públicas das zonas urbana e rural. Esse recorte quantitativo retira da avaliação muitas escolas municipais, principalmente indígenas e

quilombolas, que não alcançam a quantidade mínima de alunos por série. As escolas com até 10 alunos nas séries avaliadas podem pleitear a realização da Prova Brasil.

Não há, atualmente, como quantificar o número de alunos da rede pública municipal que não participam da avaliação nacional, pois a Semed não possui um sistema de frequência digitalizada para controlar os números de cada educandário. Isso é negativo para a administração municipal, pois impede a realização de planos de trabalho inteiramente representativos da realidade vivenciada pelas comunidades rurais, dependendo completamente do recebimento de relatórios construídos pelos diretores e representantes da sociedade e da realização de visitas periódicas, a fim de avaliar *in loco* a situação das escolas e dos alunos.

A Emenda Constitucional n. 108/2020 estabeleceu que a complementação Vaar será repassada aos entes federativos de acordo com a melhoria dos índices educacionais e a partir do cumprimento de algumas condicionalidades, previstas na Lei n. 14.113/2020, com rol estabelecido no artigo 14, §1º. Dentre elas, o inciso II exige a garantia de participação de, no mínimo, 80% dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica. O inciso III institui a necessidade de redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades. Porém, em áreas profundamente heterogêneas, como é o caso da região do Baixo Amazonas, essa análise, a ser aplicada por cada município às escolas de seu território, encontra percalços e desafios que não são considerados pelos exames nacionais de larga escala, por exemplo, há escolas em Santarém/PA, que não participam do exame por estarem localizadas em região de várzea, cuja sazonalidade de funcionamento impede as crianças de realizarem as provas, agendadas a partir do calendário nacional, além disso, há muitas escolas com menor número de alunos matriculados, especialmente na zona rural, e que não se inserem no requisito quantitativo do Inep relacionado ao número de educandos por série. Isso dificulta a avaliação e composição do VAAR para as redes municipais.

A participação universal dos educandos na avaliação recebeu maior peso com essa modificação, pois representa uma forma de aumentar o repasse do Fundeb, aumentando a reserva do possível para investimentos em políticas educacionais.

Tabela 19 – Ideb projetado e Ideb realizado no município de Santarém/PA (2019-2021)

		Santarém		Brasil	
		2019	2021	2019	2021
IDEB	Anos iniciais	5,5	5,8	5,4	5,7
Projetado	Anos finais	5,5	5,7	4,9	5,1
IDEB	Anos iniciais	5,5	5,4	5,7	5,5
Realizado	Anos finais	4,7	4,8	4,5	4,8

Fonte: Inep (2023).

Os dados referem-se ao aprendizado dos alunos, bem como ao fluxo escolar, representado pela taxa de aprovação. Esses indicadores são utilizados para calcular o Ideb.

Tabela 20 – Aprendizado/Fluxo/Ideb nas escolas municipais em Santarém e no Brasil (2019 e 2021)

		Santarém		Brasil	
		2019	2021	2019	2021
Aprendizado	Anos iniciais	5,82	5,37	6,07	5,68
	Anos finais	5,05	4,85	5,16	5,03
Fluxo	Anos iniciais	0,94	1	0,94	0,97
	Anos finais	0,93	1	0,88	0,95
IDEB	Anos iniciais	5,5	5,4	5,7	5,5
	Anos finais	4,7	4,8	4,5	4,8

Fonte: Inep (2023).

A última avaliação foi aplicada no ano de 2021, quando houve uma flexibilização das regras e protocolos de isolamento e distanciamento social. Como em outros municípios, o retorno às aulas presenciais em Santarém ocorreu primeiro para os educandos que iriam realizar a prova Saeb.

A análise dos índices educacionais, que avaliam a capacidade municipal de fornecer acesso, manter os estudantes no ambiente escolar e garantir um aprendizado adequado, oferece uma visão objetiva sobre a eficácia das políticas públicas locais na promoção do direito social à educação fundamental em determinado território.

Conforme mencionado, os dados englobam um período marcado pela pandemia de Covid-19, o qual resultou em medidas de isolamento social e fechamento de escolas, com a adoção do ensino a distância, o que impactou a realização adequada da prova Saeb. Portanto, os anos de 2020 e 2021 apresentam dados considerados insuficientes ou inadequados para a análise em comparação aos demais anos, uma vez que não foi possível realizar a avaliação educacional de maneira satisfatória por meio desta prova. Para suprir essa lacuna na análise desta pesquisa, buscou-se complementar as informações por meio dos relatórios do Poder Executivo e por meio de diálogos com atores sociais.

Considerando o dever de o município dar efetividade ao direito à educação pública e obrigatória de sua competência, devem ser utilizados critérios condizentes com os objetivos constitucionais do artigo 3º, as metas do PNE, utilizando estratégias do PME e garantias previstas na LDB, sem esquecer os princípios que regem o gasto público, especialmente o da isonomia.

Partindo do pressuposto de que as desigualdades do mundo devem ser consideradas no momento do planejamento da política pública, surge o dever de distribuição de recursos visando à diminuição das desigualdades por meio da destinação maior de receitas aos que de direitos básicos são mais carentes (OLIVEIRA, 2011, p. 312), essa redistribuição pode ser construída no âmbito do direito à educação fundamental, a exemplo da realização de obras de infraestrutura em escolas municipais.

As escolas selecionadas para receber políticas públicas em Santarém podem ser classificadas, pelo exposto, considerando, de forma cumulativa, i) sua localização; ii) seu Ideb, sendo uma forma de utilização do índice para distribuição de ações e programas a escolas que tenham os menores indicadores e, por conseguinte, maior capacidade receptiva (OLIVEIRA, 2011, p. 317; SCAFF, 2018, p. 288) e iii) as ações com maior carga de essencialidade para a realização da atividade educacional e aprendizado.

Analisando a lista de escolas que receberam obras de infraestrutura entre 2018 e 2021, distribuídas territorialmente de acordo com a Figura 21, é verificado que algumas das ações destinaram-se a escolas com Ideb próximo da meta estabelecida para 2021 (5,8 anos iniciais e 5,7 anos finais), enquanto outras com índice aquém ficaram de fora (Tabela 21), a exemplo da Escola Santa Cruz, cujo transporte escolar não consegue chegar até as residências dos estudantes devido à falta de estrutura no território, que enfrenta enchentes nos períodos de cheia dos rios. Além disso, problemas de manutenção na lancha escolar disponibilizada são comuns. Essa escola está localizada na comunidade de Piracãoera de Cima, na região da Várzea, a duas horas de barco pelo Rio Amazonas, e possui Ideb de 3,4 anos iniciais e 2,9 anos finais. Além dos problemas com infraestrutura própria, há ausência de espaço adequado para abrigar os professores que se deslocam até a comunidade para realizar suas atividades

Tabela 21 – Lista de escolas de ensino fundamental que receberam obras de infraestrutura e Ideb, Santarém/PA (2018-2021)

Cód. INEP	Escola	Localização	Anos iniciais	Anos finais
15013758	Escola Municipal Rotay	Urbana	5,4	x
15572560	Eloina Colares	Urbana	x	4,8
15012662	Brigadeiro Haroldo Veloso	Urbana	5,1	4,7
15221806	César Simões Ramalheiro	Urbana	x	x
15012417	Drª Maria Amália Queiroz	Urbana	5,4	4,6
15012050	Brigadeiro Eduardo Gomes	Urbana	5,3	5
15013588	Profª Ecila Nobre dos Santos	Urbana	6	x
15166457	Escola de Artes Emir Hermes Bemerguy	Urbana	x	x
15012310	Escola Municipal Dom Anselmo Pietrulla	Urbana	5,4	x
15014983	Santa Luzia	Urbana	5,8	x
15013677	Eiláh Gentil	Urbana	4,8	x
15013553	Princesa Isabel	Urbana	5,8	x
15156745	Frei Fabiano Merz (integral)	Urbana	5	x
15156761	Aldo Ferreira Campos	Urbana	x	x
15518728	Frei Rainério	Urbana	5,4	x
15518566	São Francisco de Assis	Urbana	x	4,9
15014622	São Raimundo da Palestina	Rural	4,5	3,7
15540626	Cristo Libertador	Rural	x	3,8
15162400	Maria das Dores Nobre	Rural	x	x
15013847	Santa Rosa	Rural	x	x
15012077	Caetano Braga	Rural	4,9	x
15567176	Cícero Mendes	Rural	x	x
15012751	João XXIII	Rural	x	x
15012778	José Arlindo Betcel	Rural	x	x
15013235	Nossa Senhora da Conceição	Rural	x	x
15016510	São Vicente de Paulo	Rural	4,3	3,8
15015955	José de Melo Filho	Rural	3,9	x
15160220	Sansão Bento Lourido	Rural	3,9	x
15014789	São Sebastião (Carariacá-Arapixuna)	Rural	x	4,1
15014290	São Jorge	Rural	x	4
15014762	São Sebastião (Igarapé da Costa)	Rural	x	x
15015580	Professor Antônio de Souza Pedroso	Rural	x	x
15545423	São José (Ituqui)	Rural	5,3	x
15013952	São Benedito	Rural	x	x
15013642	Rosilda Waghon	Rural	4,9	5,2
15015947	Frei Marcos	Rural	4,1	3,6
15012980	Nossa Senhora da Saúde	Rural	x	x
15146480	São José (Piracãoera de Baixo)	Rural	x	x

Fonte: PMS/Inep. Nota: as escolas marcadas com “x” não possuem indicadores de anos iniciais e/ou anos finais disponibilizados no site do Inep/Ideb.

Algumas escolas, como dito anteriormente, receberam cobertura de quadras de esporte, construção de quadra com vestiário, de sala de dança e revitalização de palco, que podem ser consideradas obras de menor essencialidade quando comparadas à ausência de determinados serviços básicos em outras, como fossa e sumidouro, salas de aula, poço artesiano ou gerador

para comunidades que não tenham energia elétrica pública (e o combustível para mantê-lo funcionando). Isso vai de encontro ao princípio da proporcionalidade no gasto público (OLIVEIRA, 2011, p. 315) que, a despeito de não estar previsto expressamente na Constituição brasileira de 1988, é reconhecido como um fundamento de justiça.

Nessa senda, o artigo 208, inciso VII prevê que deve ocorrer o atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, e o §2º do mesmo artigo impõe responsabilidade da autoridade competente pelo oferecimento irregular do ensino obrigatório. Consequentemente, pode-se compreender que este conjunto de normas reitera o entendimento de que o acesso e a manutenção à educação fundamental devem ser, primeiramente, assegurados a todos os estudantes da rede pública municipal de maneira isonômica, com promoção dos serviços mais básicos implementados de forma prioritária a todos os estabelecimentos de ensino localizados no território e que, progressivamente, sejam realizadas outras políticas educacionais para o desenvolvimento do direito.

Ou seja, o executor orçamentário, ao alocar receita para financiamento de suas escolhas públicas deve ponderar entre o que compreende um gasto adequado e oportuno e o inadequado. Assim, ao eleger como prioridade a construção de quadras cobertas com vestiário em detrimento de serviços essenciais para viabilização do ensino, esta escolha resta eivada pela incongruência com os fins constitucionais basilares, maculando-a pela inadequabilidade.

Compreende-se que a busca pela objetividade e padronização da avaliação educacional, feita em larga escala, enfraquece a qualidade do próprio indicador de qualidade da educação básica. Considerar primordialmente apenas dois fatores, português e matemática, em uma avaliação que subestima as diferenças culturais e regionais no cálculo não é suficiente para aferir e traduzir efetivamente a “qualidade”. A atual forma de aplicação e de avaliação do Ideb menospreza, da mesma forma, as diretrizes da BNCC e do PNE, que valorizam, a partir do disposto na Constituição Federal de 1988 (artigos 206, 210 e 214, inciso V), a formação humanística dos estudantes da educação básica. A estratégia 7.7. do PNE propõe ações para aprimoramento das provas Saeb, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados.

Por outro lado, a análise dos indicadores que compõem o Ideb de Santarém encontra obstáculos que não haviam sido previstos. A realização da prova no ano de 2021, após a pandemia prejudicou a coleta dos dados para interpretação dos resultados. Além disso, a não

realização das provas do Saeb por várias escolas e a falta de controle pela Semed da quantidade de alunos que são desconsiderados, impede o exame da qualidade do ensino na universalidade das escolas. Porém, o indicador poderá servir como reflexo da situação da maioria dos estabelecimentos de ensino público municipais de educação fundamental, pois a análise está acompanhada da interpretação das escolhas públicas municipais para educação, representadas pelos gastos educacionais realizados no âmbito do município.

2.3.2.7 Taxas de rendimento escolar

A infraestrutura dos estabelecimentos de ensino apropriada, a entrega de alimentação escolar condizente com as necessidades e hábitos nutricionais dos educandos e a disponibilização de transporte escolar gratuito e de qualidade a todos que dele necessitam para frequentar as escolas são condições essenciais para garantir o bom rendimento escolar, o aprendizado adequado e a permanência dos educandos nas escolas. De modo que a análise dos índices educacionais deve ser realizada a partir das prioridades educacionais selecionadas pelo poder público municipal.

As taxas de rendimento escolar são indicadores utilizados no cálculo do Ideb, apurados ao final do ano letivo, e indicam a quantidade de alunos aprovados, reprovados ou que abandonaram a escola. São informações importantes para a realização da análise da capacidade municipal em promover o acesso e, especialmente, a permanência do aluno na escola. Durante os anos 2018 e 2019 em Santarém (Tabela 22), houve um aumento na taxa de reprovação de educandos na zona urbana anos iniciais (de 5,0% para 5,5%). Porém, em relação às outras etapas, a reprovação diminuiu, embora de forma discreta: em 2018 anos finais da zona urbana diminuiu de 9,1% para 8,4%; na zona rural anos iniciais de 5,7% para 5,5% e anos finais, 5,8% para 5,2%. O abandono escolar se manteve igual nos anos iniciais das escolas da zona urbana e rural. A indicação de não aprovação durante os anos 2020 e 2021 é reflexo da aprovação automática ocorrida durante a pandemia do Covid-19.

Tabela 22 – Taxas de Rendimento escolar municipais em Santarém (2018-2021)

			2018	2019	2020	2021
Urbana	Anos iniciais	Reprovação	5,0%	5,5%	0,0%	0,0%
		Abandono	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%
		Aprovação	94,9%	94,5%	100%	99,9%
	Anos finais	Reprovação	9,1%	8,4%	0,0%	0,0%
		Abandono	0,4%	0,3%	0,0%	0,0%
		Aprovação	90,5%	91,4%	100%	100%

Rural	Anos iniciais	Reprovação	5,7%	5,5%	0,0%	0,2%
		Abandono	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%
		Aprovação	94,1%	94,4%	99,9%	99,7%
	Anos finais	Reprovação	5,8%	5,2%	0,0%	0,4%
		Abandono	1,3%	1,0%	0,4%	0,5%
		Aprovação	92,9%	93,8%	99,6%	99,1%

Fonte: Inep (2023).

Ainda que os dados indicadores de reprovação estejam estagnados, pelas Tabelas 22 e 23, verifica-se que as taxas correspondentes aos anos 2018 e 2019 em escala municipal e nacional são próximas, com Santarém apresentando, em 2019, percentual de reprovação abaixo da média nacional nos anos finais da zona urbana (8,4% municipal contra 9,9% nacional), nos anos iniciais da zona rural (com 5,5% no município e 7,9% nacional) e anos finais (sendo 5,2% em Santarém e 10,4% nacional).

Tabela 23 – Taxas de Rendimento escolar municipais no Brasil (2018-2021)

			2018	2019	2020	2021
Urbana	Anos iniciais	Reprovação	5,7%	4,8%	0,5%	1,8%
		Abandono	0,7%	0,5%	0,5%	0,7%
		Aprovação	93,6%	94,7%	99,1%	97,5%
	Anos finais	Reprovação	11,5%	9,9%	0,7%	2,7%
		Abandono	2,9%	2,2%	1,1%	2,2%
		Aprovação	85,6%	87,8%	98,1%	95,1%
Rural	Anos iniciais	Reprovação	8,9%	7,9%	0,6%	2,6%
		Abandono	1,6%	1,3%	0,8%	1,1%
		Aprovação	89,5%	90,8%	98,6%	96,3%
	Anos finais	Reprovação	11,8%	10,4%	0,8%	3,3%
		Abandono	4,9%	4,2%	1,8%	3,7%
		Aprovação	83,3%	85,4%	97,4%	93,0%

Fonte: Inep (2023).

A sustentação da taxa de rendimento escolar demonstra que a repetição de ações e programas, a concentração de gastos nos mesmos segmentos da educação municipal, como visto no ponto 3.3.2, cujas despesas em infraestrutura, alimentação e transporte permaneceram como únicas prioritárias durante os anos analisados não refletiram em melhorias no rendimento escolar, que caíram ainda mais após a pandemia conforme dados do Inep de 2023. As políticas para realização de obras de construção de escolas em comunidades desassistidas deveriam ter sido preferidas, considerando o disposto no artigo 208, inciso I da Constituição da República de 1988. A seu turno, a falta de investimento na categoria referente à valorização de professores e profissionais da educação, com programas de formação continuada, indica que a diferença no

aporte de recursos, direcionando-os a ações de capacitação, poderia trazer uma melhoria nos resultados, pois o rendimento do educando é influenciado diretamente pela forma como o ensino é realizado nas escolas, que depende, para seu desenvolvimento, da adequada formação continuada dos docentes que atuam nas salas de aula, além de outras variáveis externas concernentes a outros programas universais do MEC.

2.3.2.8 Distorção idade-série

A distorção idade-série é definida pela proporção de alunos com mais de dois anos de atraso escolar. No Brasil, o ingresso do educando é previsto para ocorrer aos seis anos de idade, com expectativa de conclusão do ensino fundamental aos 14 anos.

De acordo com os dados levantados pelo Inep (Tabela 24), a distorção idade-série em Santarém é mais elevada nos anos finais em escolas das zonas urbana e rural e vem decrescendo.

Tabela 24 – Média municipal distorção idade-série escolas municipais, Santarém/PA (2018-2021)

		Distorção idade-série			
		2018	2019	2020	2021
Anos iniciais	Urbana	15,6%	14,1%	13,8%	10,5%
	Rural	13,4%	13,4%	12,8%	9,6%
Anos finais	Urbana	30,2%	27,2%	27,6%	25,6%
	Rural	29,4%	28,1%	27%	25,1%

Fonte: Inep (2023).

No ano de 2021, a média municipal de desempenho (10,5%) esteve acima da média nacional (8,1%) nos anos iniciais dos alunos da zona urbana, enquanto na zona rural esteve abaixo (9,6% e 12%, respectivamente). Essa tendência não se repetiu ao se observar a média dos anos finais, na qual para zona urbana o resultado foi de 25,6% e na zona rural de 25,1% em Santarém e 25,8% na zona urbana e 35,1% na rural como resultado da média nacional. Esses resultados evidenciam que os alunos matriculados nos anos finais das escolas municipais de Santarém encontram mais dificuldades de aprendizado em comparação àqueles que estudam nos anos iniciais, demonstrando que os esforços para melhoria desses resultados devem voltar-se, mais fortemente, para esses educandos.

Tabela 25 – Média nacional distorção idade-série das escolas municipais, Brasil (2018-2021)

		Distorção idade-série			
		2018	2019	2020	2021
Anos iniciais	Urbana	12,3%	11,6%	10,6%	8,1%
	Rural	18,6%	17,7%	16,3%	12%
Anos finais	Urbana	29,9%	28,7%	27,6%	25,8%
	Rural	39,2%	37,8%	36,2%	35,1%

Fonte: Inep (2023).

Os dados municipais de distorção idade-série conversam com o resultado de aprendizado adequado e demonstram uma deficiência de aprendizagem dos educandos e a carência em realizar adequadamente a Meta 7 do PME, que busca a melhoria dos índices de qualidade da educação básica por meio com melhoria do fluxo e aprendizagem, com diminuição da distorção idade-série. O atraso dos educandos nos anos finais indica que o cumprimento dessa finalidade foi insuficiente, devendo o gestor municipal priorizar a qualidade do ensino para alcance de melhores resultados nas avaliações nos anos iniciais, bem como garantir a universalização do ensino para todas as crianças e jovens em idade apropriada.

2.3.2.9 Aprendizado adequado

O aprendizado adequado pressupõe o domínio de competências que demonstrem a proficiência do aluno – compreensão, habilidade, preparo e conhecimento, em determinada disciplina, a partir dos resultados obtidos na Prova Brasil. O educando é considerado com aprendizado adequado quando apresenta bom aproveitamento e se encontra nos níveis proficiente e avançado (Tabela 26).

Tabela 26 – Escala de aprendizagem do Ideb

Níveis de ensino		Inadequado		Adequado	
		Insuficiente	Básico	Proficiente	Avançado
5º ano	Português	0 a 149 pts	150 a 199 pts	200 a 249 pts	> 250pts
	Matemática	0 a 174 pts	175 a 224 pts	225 a 274 pts	> 275 pts
9º ano	Português	0 a 199 pts	200 a 274 pts	275 a 324 pts	> 325 pts
	Matemática	0 a 224 pts	225 a 299 pts	300 a 349 pts	> 350 pts

Fonte: Inep (2023).

Os alunos da rede de pública de ensino municipal, de acordo com os dados da Tabela 27, estão situados:

- a) 5º ano: Português entre os níveis básico e proficiente no ano de 2019 e nível básico no ano de 2021 e Matemática no nível básico nos anos 2019 e 2021;
- b) 9º ano: Português nível básico nos anos 2019 e 2021 e Matemática nível básico nos dois anos de referência.

Ou seja, apenas o indicador do 5º ano em Português em 2019 poderia ser considerado adequado no município. Porém, houve queda em 2021 para o nível básico, o que é reconhecido como inadequado pelo Inep, que considera apenas os níveis proficiente e avançado como apropriados.

Tabela 27 – Média de Proficiência municipal na Prova Saeb – Santarém (2019-2021)

Média de Proficiência Santarém			
		2019	2021
5º ano	Português	204,94	196,01
	Matemática	216,54	201,52
	Indicador	5,82	5,37
9º ano	Português	253,38	248,92
	Matemática	249,89	241,83
	Indicador	5,05	4,85

Fonte: Inep (2023).

Os dados levantados sobre proficiência dos estudantes da rede pública municipal de Santarém em 2019 e 2021, anos de realização da prova Saeb, demonstram que houve um declínio no aprendizado dos educandos de ambas as etapas, tanto em Português quanto em Matemática. Santarém segue a tendência de proficiência identificada nacionalmente, com indicador de aprendizado de 5,37 em 2021 para alunos do quinto ano e 4,85 àqueles do nono ano, enquanto a média nacional para o mesmo período para quinto e nono anos foi de 5,68 e 5,03, respectivamente (Tabelas 28 e 29), porém, o município ainda está abaixo da escala de indicadores de aprendizagem estabelecida pelo Inep.

Tabela 28 – Média de Proficiência municipal na Prova Saeb – Brasil (2019-2021)

Média de Proficiência Brasil			
		2019	2021
5º ano	Português	210,78	202,63
	Matemática	223,90	210,88
	Indicador	6,07	5,68
9º ano	Português	254,10	252,38
	Matemática	255,57	249,15
	Indicador	5,16	5,03

Fonte: Inep (2023).

A estagnação do aprendizado adequado na rede municipal de ensino pode ser explicada pela inexistência de investimentos em políticas de valorização do pessoal docente e de apoio, como vimos anteriormente. O apoio técnico e financeiro do poder público para a qualificação dos profissionais do magistério colabora para a qualidade do ensino ministrado em sala de aula, trazendo melhor aprendizado dos educandos.

Tabela 29 – Estudantes com aprendizado adequado nas escolas municipais (2019-2021)

		Aprendizado Adequado			
		Santarém		Brasil	
		2019	2021	2019	2021
5º ano	Português	47%	41%	55%	49%
	Matemática	35%	24%	45%	35%
9º ano	Português	25%	23%	33%	32%
	Matemática	10%	7%	17%	13%

Fonte: Inep (2023).

Ao considerarmos os dados acerca do nível socioeconômico dos educandos, que refletem a equidade de aprendizado, verifica-se que nenhuma das categorias analisadas alcançou os resultados que haviam sido projetados no Todos Pela Educação que teve como Meta 3 a pretensão de alcance de 70% de aprendizado em Português e Matemática pelos alunos matriculados nas escolas da rede pública dos sistemas municipais e estaduais até 2022. A análise do aprendizado de alunos com nível socioeconômico (NSE) baixo e por raça/cor preta se deve ao fato de serem grupos que historicamente têm menos oportunidades educacionais dentro e fora da escola, o que justifica a implementação de políticas públicas prioritárias para a diminuição das desigualdades educacionais no âmbito municipal.

No contexto de Santarém, a prova do Saeb realizada em 2019 pelo Inep aponta que nos anos iniciais o nível de aprendizado esteve entre as linhas vermelha e laranja, que representam resultados abaixo de 50%, o que significa que a maioria dos alunos não apresentou um bom nível de aprendizagem. Para os anos iniciais, os resultados na prova de matemática são piores quando comparados à de português tanto àqueles de NSE baixo quanto aos que se declararam pretos, apresentando aos que se encaixam em Baixo NSE o resultado de 32% em Português e 22% em Matemática e aos estudantes de raça preta 28% em Português e 20% em Matemática.

Os resultados de equidade para os anos finais foram piores em todas as categorias, com a maior parcela dos estudantes na faixa vermelha. Os alunos com Baixo NSE alcançaram apenas

15% de aprendizado em Português e 4% em Matemática. Os declarados pretos tiveram resultado de 23% em Português e 5% em Matemática.

A realização de nova avaliação nacional no ano de 2023 deve atualizar os dados de aprendizagem dessas categorias, porém, devido à pandemia de Covid-19, há a previsão de que os resultados não sejam aqueles idealizados pelo Todos Pela Educação. Devido a isso, foi publicada uma cartilha de diretrizes intitulada “Educação Já Municípios”, de 2020³¹, com diretrizes norteadoras para as prioridades relacionadas ao ensino público para os governos municipais, orientando as gestões ao longo do período 2021-2024., apontando quatro objetivos a serem perseguidos. São eles: i) atendimento com qualidade na educação infantil; ii) alfabetização; iii) evolução da aprendizagem, fluxo escolar (Ideb); e, iv) redução das desigualdades.

Para fundamentar as ações e programas educacionais de retorno da pandemia de Covid-19, quatro eixos estruturantes foram definidos. O primeiro diz respeito às políticas voltadas para manutenção dos alunos nas escolas, com motivação e condições adequadas para aprender. O segundo eixo de recomendações é voltado para a valorização dos professores, que devem estar preparados e motivados para ensinar com qualidade, contando com espaço adequado, plano de carreira, capacitação para desenvolvimento profissional contínuo e remuneração atrativa. O terceiro concerne à qualidade do ambiente das escolas, que deve ser propício à aprendizagem, com valorização e profissionalização da gestão escolar, garantia de infraestrutura apropriada e apoio ao processo de melhorias na proposta pedagógica, com aumento da jornada escolar. O quarto eixo direciona as ações das secretarias municipais de educação, que devem ser um órgão de apoio contínuo às escolas.

Para amparar a análise dos indicadores do Ideb, há que se considerar as alocações orçamentárias em conjunto das metas definidas nos PNE e PME.

Na Tabela 30 estão dispostas todas as metas para o desenvolvimento e qualidade relacionadas ao ensino fundamental, considerando o índice real do município de Santarém e sua comparação ao Estado do Pará e ao Brasil. Tais metas representam o resultado que se espera alcançar com os investimentos realizados na educação fundamental ao longo dos anos em que a lei vigorou, pressupondo a atuação conjunta dos entes federativos em prol dos mesmos objetivos. Os dados foram colacionados com base no Relatório Linha de Base 2018, do Inep,

³¹ O documento “Educação Já Municípios”, do Todos Pela Educação, pode ser acessado por meio do link https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/EducacaoJa-NosMunicipios_TodosPelaEducacao_2-2.pdf. Acessado em 10 de outubro de 2023.

que teve como fontes: o Censo Demográfico do IBGE/Censo Populacional (2010), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – Pnad (2013 e 2015), a Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA (2014), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) – 2013 e o Censo da Educação Básica e Prova Brasil, 2005-2015. As informações sobre o Ideb, por sua vez, foram atualizadas para o ano de 2021, a partir do disponibilizado no sítio eletrônico do QEdú (Ideb/Inep).

Tabela 30 – Metas previstas e realizadas – PNE Brasil, Estado do Pará, e município de Santarém

META	IND. PREV. BRASIL	IND. REAL. BRASIL	IND. PREV. PARÁ	IND. REAL. PARÁ	IND. PREV. SANTARÉM	IND. REAL. SANTARÉM
Meta 2: Universalizar o ensino fundamental (Ind. 2a)	100,0%	98,4%	100,0%	97,3%	100,0%	97,3%
Meta 2: Universalizar o ensino fundamental (Ind. 2b)	95,0%	66,7%	95,0%	44,6%	95,0%	63,0%
Meta 4: Universalizar o acesso à educação básica (Ind.4a)	100,0%	85,8%	100,0%	83,5%	100,0%	85,0%
Meta 4: Universalizar o acesso à educação básica (Ind.4b)	100,0%	85,5%	100,0%	97,2%	100,0%	100,0%
Meta 5: Alfabetização infantil (Ind 5a)	100%	22,2%	100%	42,5%	100%	22,8%
Meta 5: Alfabetização infantil (Ind 5b)	100%	34,5%	100%	65,7%	100%	45%
Meta 5: Alfabetização infantil (Ind 5c)	100%	57%	100%	81,4%	100%	70%
Meta 6: Oferecer educação em tempo integral (Ind. 6a)	25,0%	13,5%	25,0%	8,0%	25,0%	24,3%
Meta 6: Oferecer educação em tempo integral (Ind. 6b)	50,0%	44,2%	50,0%	21,0%	50,0%	56,6%
Meta 7: Fomentar a qualidade da educação básica (Ind.7a)	5,7%*	5,5%*	4,9%*	4,8%*	5,8%*	5,4%*
Meta 7: Fomentar a qualidade da educação básica (Ind.7b)	5,1%*	4,8%*	5,5%*	4,3%*	5,7%*	4,8%*
Meta 15: Profissionais de Educação (Ind. 15)	100,0%	50,6%	100,0%	41,0%	100,0%	39,0%
Meta 16: Formação Profissionais de Educação (Ind. 16A)	50,0%	30,2%	50,0%	13,5%	50,0%	18,4%
Meta 17: Valorização dos profissionais do magistério	100%	76,5%	100%	86,4%	Sem dados	Sem dados

Fonte: PNE. Ideb/Inep (2018; *2021).

Em 2018, pela Tabela 30, as metas 5 (alfabetização); 6 (educação em tempo integral, indicador 6A – quantidade de alunos da educação básica pública em tempo integral); 7 (fomentar a qualidade da educação básica); 15 (profissionais da educação básica) e 16 (formação dos profissionais da educação básica) possuíam índices abaixo do objetivado.

Segundo os relatórios de gestão de 2018 a 2021, as escolhas públicas municipais deixaram de abarcar inteiramente as metas 6, 15, 16 e 17 e atenderam parcialmente as demais, considerando a concentração de políticas públicas nas mesmas pastas. Isso induz à conclusão de que não haverá melhoria dos índices educacionais, tampouco avaliação positiva do cumprimento das metas dos planos de educação, que, no âmbito municipal, tem validade até 2025.

Segundo a Prefeitura Municipal de Santarém, no que se refere à realização da Meta 5, há o desenvolvimento do Programa Mais Educação do MEC e o Programa Gestão de Alfabetização (Instituto Ayrton Senna) (SANTARÉM, 2020, p. 12).

O governo municipal aprovou o Plano Municipal para Infância e a Adolescência (Pmia) 2020-2029, no qual se compromete a “priorizar a realização de um conjunto de ações de atenção à infância e à juventude, como metas de governo a serem alcançadas durante sua gestão” (SANTARÉM, 2020, p. 7). Apresenta uma combinação de intervenções práticas que “são capazes de promover o desenvolvimento integral da população” (SANTARÉM, 2020d, p. 7) e requer o desenvolvimento de ações prioritárias de Educação, Assistência Social, Saúde, Cultura, Esporte, Lazer e Segurança que poderão contribuir para o alcance dos objetivos e metas que constam no referido Plano, com vistas a melhorar “significativamente” a qualidade de vida das crianças e adolescentes.

Dentre as metas para a educação municipal, pode-se destacar a previsão de ações para redução da evasão escolar por meio da orientação dos alunos quanto à prevenção de gravidez na adolescência e prevenção do uso abusivo de drogas. Redução da taxa de distorção idade-série a partir da implementação de programa de correção de fluxo. Melhoria do rendimento com ações para trazer as famílias para o ambiente escolar, inserindo no projeto político pedagógico e no controle da frequência os encontros das famílias. Diminuição do abandono escolar de modo a universalizar o acesso e promover a permanência de crianças e adolescentes na educação básica, garantindo educação em tempo integral, qualidade e ampliação de tempos e espaços

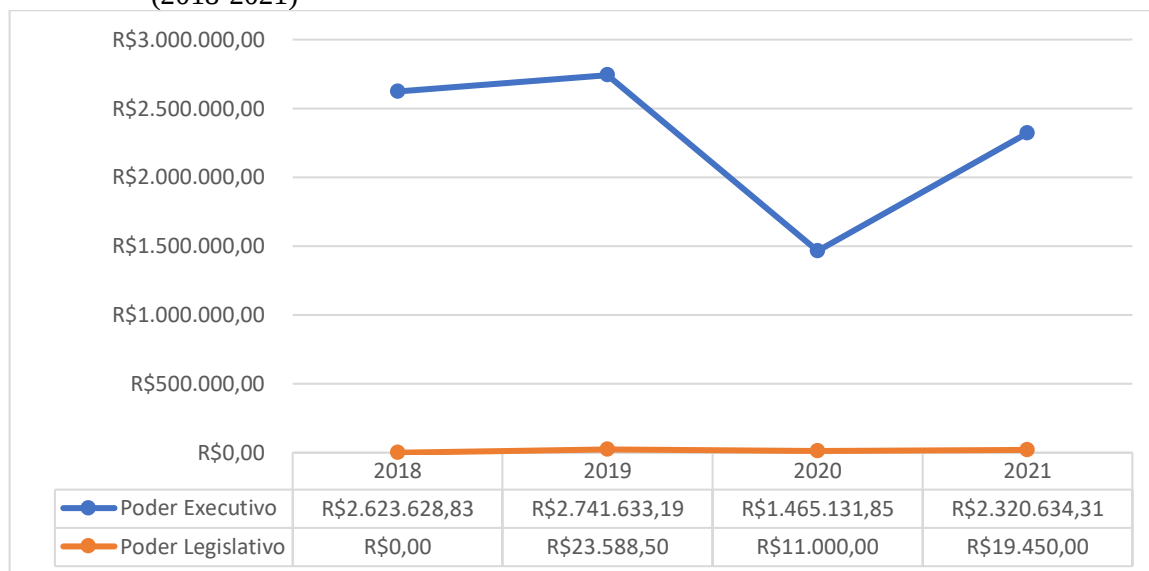
acessíveis nas zonas urbanas e rural. Há, ainda, outras ações que envolvem segurança nas escolas, saúde, alimentação nutricionalmente adequada, redução de vulnerabilidades etc.

O Pmia foi aprovado em 2020, durante a vigência dos Planos Nacional e Municipal de Educação e compreende ações que já estavam previstas desde 2014/2015 e que deveriam estar em grande parte concretizadas. Isso demonstra que o gestor optou por adiar o cumprimento de metas e deveres previamente estabelecidos, desconsiderando a força normativa constitucional e obrigações de fazer que deveriam ser priorizadas.

O dever de gasto mínimo em educação encontra fundamentação em vários dispositivos constitucionais e legais e seu alcance se estende a princípios e valores educacionais relacionados à dignidade da pessoa humana, exigindo o cumprimento do dever de máxima efetividade. A Resolução Atricon n. 3/2015 esclarece que a vinculação mínima não se resume a aplicar formalmente os percentuais de impostos e transferências previstos no *caput* do artigo 212 da Constituição da República de 1988, devendo assegurar o atendimento das necessidades do ensino obrigatório, referente à universalização, à garantia de padrão de qualidade e à equidade nos termos do PNE e do PME.

Nesse sentido, a despeito de o município não ter recebido o que havia sido estimado como transferência do FNDE e do salário-educação, seu dever de efetivar o direito à educação não é afastado, devendo o poder público realizar a complementação da reserva do possível com recursos destinados a pastas não essenciais quando comparado à educação fundamental, essa é outra maneira de cumprir com o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade do gasto público (OLIVEIRA, 2011, p. 315). Um exemplo são os gastos com publicidade governamental (Figura 26) realizados a cada ano e que demandam uma parcela significativa do orçamento municipal e que deveria ser utilizada para diminuir o *déficit* de receita verificado para educação de competência prioritária.

Figura 26 – Despesas com publicidade do Poder Executivo e do Poder Legislativo, Santarém/PA (2018-2021)



Fonte: PMS.

Em 2018, no Balanço Geral (SANTARÉM, 2018) disponibilizado, houve a consolidação do valor de R\$ 2.623.628,83 gasto com publicidade do Poder Executivo, não havendo alocação para encargos com publicidade do Poder Legislativo.

No exercício de 2019, a consolidação foi de R\$ 23.588,50 com publicidade da Câmara de Vereadores e R\$ 2.741.633,19 com a do Poder Executivo, totalizando R\$ 2.765.221,69. Além disso, para a realização da festa regional do Sairé³², a prefeitura lançou o Edital n. 022/2019 SEMGOF/SEMC³³, no qual prevê a contratação de empresa terceirizada via licitação para organização da festa, indicando, dentre outras, a previsão de pagamento do valor R\$ 150.000,00 a artista nacional.

Os encargos relacionados com publicidade do Poder Legislativo, em 2020, foram no valor de R\$ 11.000,00 e, para publicidade do governo, foi de R\$ 1.465.131,85. Totalizando R\$ 1.476.131,85.

³² A festa do Sairé é uma manifestação cultural e religiosa realizada em Alter do Chão há mais de 300 anos, na qual há a realização de rituais, danças e celebrações. Destaca-se a apresentação dos botos tucuxi e cor de rosa, que se confrontam diante da plateia de visitantes. Mais detalhes em <https://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/noticia/2014/09/festa-do-saire-e-repleta-de-simbolismo-e-mostra-influencia-portuguesa.html>. Acesso em 19 de setembro de 2023.

³³ Chamada disponível no endereço eletrônico https://www.ioepa.com.br/pages/2019/08/07/2019.08.07.DOE_88.pdf. Acesso em 19 de setembro de 2023.

Para o ano de 2021, constou no demonstrativo de despesas de programas e projetos, o gasto com publicidade da Câmara de Vereadores no valor de R\$ 19.450,00 e do Poder Executivo de R\$ 2.320.634,31, totalizando R\$ 2.340.084,31.

Essas vinculações orçamentárias são discricionárias e, ao considerarmos os deveres constitucionais e legais que o município possui, poderiam ter sido remanejadas para investimentos em políticas essenciais voltadas para o ensino obrigatório e gratuito, visto ser este um direito público subjetivo de competência prioritária do ente federativo. Vale lembrar que, a depender da situação da escola da rede pública municipal, há legitimidade de representação judicial para obrigar o município a cumprir seus deveres básicos de realização do mínimo existencial para o desenvolvimento do ensino. Inclui-se, desse modo, em caráter essencial e intransponível, a necessidade de implantação de rede de energia elétrica em todas as escolas, a construção de esgoto, a disponibilização de água tratada, a adequação da alimentação escolar aos educandos com base nas necessidades nutricionais, entrega e conformação das escolas ao padrão de qualidade do MEC (antes da construção de mais quadras de esporte), etc.

CONCLUSÕES

Ao analisar o orçamento público municipal entre a reserva do possível e as escolhas públicas no período de 2018 a 2021, conclui-se que as escolhas públicas foram, além de permanecerem concentradas nas mesmas ações durante todo o período, não houve uma distribuição equitativa, considerando território, Ideb e grau de essencialidade das necessidades, e, por conseguinte, sem dar cumprimento às metas estabelecidas nos planos Nacional e Municipal de Educação, obstruindo a plena observância dos princípios, objetivos e obrigações constitucionais e legais ao analisar a conjuntura das políticas públicas para educação fundamental realizadas entre 2018 e 2021 no município de Santarém.

A pesquisa teve como foco os gastos sociais e a melhoria da qualidade da educação fundamental na rede pública municipal de Santarém, localizada na região do Baixo Amazonas, no Pará. Dos 356 estabelecimentos de ensino fundamental, 298 estão localizados na zona rural, que engloba áreas de rios, várzea e planalto, enquanto 58 estão na zona urbana da cidade, o que dificulta a implementação e execução de políticas públicas ao mesmo tempo que reflete na necessidade de melhor distribuição dos programas e ações educacionais, para alcançar a população com maior necessidade e considerando suas especificidades.

Nesse contexto peculiar da pesquisa, foi realizada uma análise do orçamento público municipal, com base no referencial teórico da reserva do possível e das escolhas públicas, em relação aos gastos sociais e à melhoria da qualidade da educação fundamental na rede pública municipal, no período de 2018 a 2021. Portanto, a análise foi conduzida em um município com características não comumente encontradas em outras regiões, em um período manifestamente excepcional, representado pela pandemia de Coronavírus.

A partir dos resultados obtidos na análise dos indicadores educacionais de qualidade e das informações disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Educação de Santarém, juntamente com os relatos de atores sociais, chegou-se à conclusão de que a execução da política educacional para o ensino fundamental municipal está descolada de um planejamento que considere a complexidade da realidade local, assim como não cumpriu com o dever de máxima efetivação do direito à educação obrigatória e gratuita, que enuncia obrigações legais de fazer ao poder público, conduzindo suas escolhas.

Os desafios para alcançar um ensino de qualidade envolvem planejamentos financeiros que levem em conta a localização das escolas às quais a política se destina, a baixa renda das

famílias dos educandos, mais presente nas escolas rurais, a falta de acesso à internet e energia elétrica de algumas comunidades, a falta de equipamentos e de transporte adequado e suficiente, a insegurança alimentar de muitos estudantes, as necessárias adequações para o ensino indígena e quilombola, a valorização dos profissionais da educação etc. É necessário prever as especificidades relacionadas a essas variáveis a fim de superá-las.

Os resultados desta pesquisa revelaram que os indicadores de qualidade do ensino foram afetados nos anos de 2020 e 2021, período em que a pandemia de Coronavírus atingiu seu pico, pois em algumas regiões, a paralisação foi total e o atraso no aprendizado foi observado pela gestão municipal. Ademais, a realização da prova do Saeb (Prova Brasil) no ano seguinte ao fim da pandemia de coronavírus comprometeu os resultados das avaliações, não sendo possível observar a real situação dos educandos para alguns indicadores, especialmente aqueles que dizem respeito ao aprendizado adequado.

Verificou-se que, de maneira geral, houve aumento dos recursos municipais entre 2018 e 2021, ou seja, a arrecadação e os repasses constitucionais e legais foram ampliados. As transferências recebidas pelo município abrangeram a maior parcela do orçamento educacional, evidenciando a importância do Fundeb e da complementação de recursos pela União para a transposição de limitações à efetivação adequada do direito social à educação, ainda que não completamente visto que alguns obstáculos dependem, para serem dirimidos progressivamente, de escolha adequada do gestor municipal.

Observou-se ainda que a maior parte das prioridades foram direcionadas para as mesmas subáreas nos quatro anos analisados, com alocação de dotações para gastos em programas de realização obrigatória: Pnate e Pnae. No que concerne às despesas discricionárias, os investimentos foram orientados primordialmente às políticas de infraestrutura (construção de quadras, reformas, construção de muros, ampliações etc.) sem abranger outras categorias igualmente importantes para a qualidade da educação fundamental no âmbito municipal, como a qualificação e valorização dos profissionais da educação, a gestão democrática do espaço escolar, o acesso ao esporte e lazer, a expressão por meio de atividades culturais etc. Tal característica demonstrou que não houve a adoção de critérios objetivos adequados acerca da equidade e hierarquia (CALABRESI; BOBBITT. 1978) das necessidades públicas educacionais durante o período analisado, pois foram executadas obras não essenciais em escolas localizadas na zona urbana, enquanto ações concretizadoras do mínimo existencial em escolas da zona rural não foram realizadas.

Cabe lembrar que, no ano de 2021, não houve cumprimento da vinculação mínima de 70% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais que atuam na educação, o que levou à realização do maior rateio de “sobras” do Fundeb da história do município, demonstrando inadequação das escolhas públicas, sendo um sintoma da falta de planejamento adequado e da insuficiência de contratação de docentes na educação básica municipal.

No mais, os gastos discricionários municipais em educação fundamental não abarcaram a totalidade das metas e estratégias presentes no Plano Municipal de Educação, que tem o papel de guiar as prioridades do poder público. A maior parte dos problemas estruturais e que deveriam ser enfrentados de maneira prioritária pelo governo foram deixados de lado.

A concentração de ações nas mesmas pastas anualmente, sem alocações para políticas diversas importantes para a qualidade da educação fundamental, demonstra um *déficit* qualitativo da prioridade alocativa da educação (PINTO, 2018, p. 54), devido ao não cumprimento das metas e obrigações do PNE/PME, influenciando na adequação dos gastos discricionários que não buscaram a máxima realização da educação de qualidade no âmbito municipal.

Nesse sentido, as escolhas públicas deveriam seguir critérios teleologicamente voltados à efetivação dos objetivos constitucionais, com maior distribuição entre os educandários. Priorizar políticas implementadoras de serviços básicos, hierarquicamente superiores às demais necessidades, e, somente após todas as escolas municipais alcançarem igualdade nas condições de infraestrutura básica, equipamentos que viabilizem o ensino, fornecimento de água e energia elétrica, saneamento, acessibilidade, transporte, professores e instrutores, materiais pedagógicos etc., outras ações poderiam ser implementadas, como quadras de esporte, sala de dança, palco para apresentações e outros. Por esse motivo, compreende-se que a subjetividade do gestor, no âmbito da discricionariedade, não foi realizada de modo satisfatório, considerando o arcabouço normativo que modula o caminho para as escolhas públicas.

A exemplo do mencionado, pode-se observar tanto o perfil de algumas das escolas que foram destinatárias de políticas públicas no período pesquisado, em detrimento de tantas outras sem energia elétrica, saneamento adequado e acessibilidade, como a natureza dos gastos nelas realizados. Umas alcançaram notas elevadas no Ideb e possuem infraestrutura adequada para o desenvolvimento de suas atividades, é o caso da Escola Municipal Santa Luzia, localizada na zona urbana, com nota 5.8, que recebeu quadra coberta com vestiário em 2020, no valor de R\$752.205,93, ano em que ocorreu o pico da pandemia de Covid-19 no município.

Pela perspectiva dos anos em que o município de Santarém esteve nesse contexto pandêmico, os problemas conjunturais apresentaram novos desafios ao Poder Executivo, exigindo posturas de enfrentamento guiadas por normativas federais e estaduais que possibilitaram ajustar a execução de programas e ações emergenciais para manutenção e desenvolvimento do ensino, por meio da adequação na entrega de alimentação escolar e da metodologia de ensino, com a finalidade de dar continuidade às ações educacionais e gerar menor impacto negativo aos educandos, devido ao fechamento das escolas. Com isso, novas formas de disponibilizar os alimentos aos alunos e novas estratégias para o ensino precisaram ser adotadas tanto pela administração das escolas quanto pelos professores. O que poderia ter sido mais bem efetivado, caso todas as escolas contassem com os equipamentos necessários para tanto e aos docentes fossem ofertados treinamentos e cursos específicos acerca de novas metodologias e instrumentos pedagógicos para o ensino a distância.

Em Santarém, dificuldades foram identificadas para a concretização de tais diretrizes devido à precariedade da infraestrutura escolar e à ausência de equipamentos de inclusão digital, sobretudo nas escolas da zona rural, o que evidenciou e agravou necessidades públicas que não tiveram investimentos suficientes nos períodos anteriores e que deveriam receber atenção naquele momento. Além disso, outros obstáculos foram observados, como a incapacidade de acompanhamento dos alunos pelos professores, seja por despreparo técnico, indisponibilidade de bens ou falta de apoio da gestão municipal no que concerne à saúde dos profissionais.

Os investimentos na educação obrigatória e gratuita devem ser priorizados para a entrega de serviços que alcancem o mínimo para todas, de modo que as obrigações constitucionais e legais educacionais devem se sobressair em comparação a outros gastos discricionários considerados menos urgentes para o alcance do desenvolvimento educacional de maneira territorialmente equilibrada entre as instituições de ensino municipais, para que seja possível caminhar rumo à redução das desigualdades sociais e aproximar-se dos objetivos nucleares da norma constitucional, acerca da erradicação da pobreza, para a construção de uma sociedade justa e outras finalidades estatais.

Embora o município tenha destinado o mínimo exigido à pasta, considerando o cenário de desigualdade entre as escolas municipais, esses recursos deveriam ser mais adequadamente alocados no sentido de favorecer o cumprimento dos deveres municipais fundamentais. Isto porque a prioridade na realização do direito à educação deve ser considerada inegociável vis-à-vis aos outros gastos públicos efetuados com recursos públicos, como publicidade dos

Poderes Executivo e Legislativo (cujo total nos quatro anos pesquisados, foram respectivamente R\$9.151.028,18 e R\$54.038,50), urbanização e paisagismo da orla da cidade (cujo investimento declarado foi de R\$12 milhões, em 2020).

Essas considerações fortalecem a resposta à pergunta desta tese, uma vez que, mesmo havendo um aumento de recursos, além da insuficiência inerente a qualquer orçamento, esse incremento não refletiu na melhoria da política educacional de forma a abranger as escolas com maior capacidade receptiva do município. Além disso, não alcançou o valor mínimo necessário para o cumprimento das obrigações municipais, considerando o valor mínimo por aluno real verificado em Santarém.

Não obstante a insuficiência dos recursos para realização plena das metas educacionais, apesar de executar políticas educacionais e cumprir os percentuais exigidos na legislação, não é possível caracterizar como adequadas as escolhas de primeira e de segunda ordem (CALABRESI; BOBBIT. 1978, p. 19) realizadas pelo gestor municipal, pois não cumpriram os critérios para manuseio da reserva do possível e realização das escolhas públicas com distributividade e adequação às necessidades locais.

Embora a pandemia tenha levado à redução de gastos em determinados serviços cotidianos referentes à utilização do ambiente escolar pelos alunos e demais profissionais da educação devido ao protocolo sanitário, em face da suspensão das aulas presenciais e fechamento das escolas municipais, a ampla distribuição das políticas educacionais nas áreas cruciais para o desenvolvimento do ensino e formação abrangente dos alunos não foi observada ao longo dos quatro anos abordados nessa pesquisa, tampouco escolhas públicas voltadas para atender às necessidades contextuais evidenciadas pela pandemia. Os dados, ao contrário, demonstram que as mesmas políticas públicas foram mantidas durante todo o tempo, com algumas adequações.

Nesse sentido, é evidente a seriedade da situação, pois diversas políticas importantes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e normais infraconstitucionais não foram implementadas durante todo o período analisado, mesmo podendo, em tese, ser. Entre elas estão: a ampliação do acesso a escolas em tempo integral; a construção de bibliotecas e laboratórios para complementar a formação dos alunos; a universalização da energia elétrica 24h nas escolas rurais; a oferta de equipamentos de internet banda larga e computadores para garantir a inclusão tecnológica dos estudantes; a valorização dos profissionais do ensino fundamental por meio de capacitação periódica e a realização de concursos públicos para

aumentar o número de professores efetivos; o apoio a fóruns de gestão social da política de educação; o fornecimento de da alimentação escolar de qualidade e em quantidade suficiente a todos os alunos, mas também a regionalização dos cardápios e o atendimento das necessidades nutricionais levando em conta os hábitos e a cultura alimentar local; e o reconhecimento de atividades educativas culturais e esportivas, que vão além da sala de aula, com o apoio técnico e financeiro da administração pública municipal.

A obrigação legal de realização dessas ações é determinada a partir da interpretação sistemática de vários princípios e garantias normativas, como o artigo 205 e seguintes da Constituição Federal de 1988, e das leis federais n. 9.394/1996 (LDB), 13.005/2014 (PNE) e Lei Municipal n. 19.829/2015 (PME). São deficiências estruturais do sistema público da rede municipal de ensino e que não foram integradas às escolhas públicas nos quatro anos estudados, ficando a maior parte ausente dos programas educacionais.

No que concerne, especialmente, ao período da pandemia de Covid-19, que afetou diretamente a oferta do ensino no ano de 2020 e parte de 2021 com o fechamento das escolas e adoção de novo protocolo sanitário, observou-se que o Poder Executivo aderiu parcialmente às determinações dos governos federal e estadual, pois apenas o ensino à distância e a entrega de alimentação escolar foram alvo de adaptação para atender aos educandos – ainda que de forma incompleta. As determinações relacionadas à capacitação dos professores para atuação durante a oferta do ensino à distância e a modernização dos meios e métodos de ensino, ajustados ao novo contexto, não foram realizados de maneira satisfatória. Esses problemas conjunturais não foram respondidos de forma adequada no momento de maior necessidade e permaneceram nas escolas, como pode-se interpretar dos dados acerca da abrangência da rede de internet e de equipamentos para inclusão digital.

Pode-se afirmar que a insuficiência de serviços e bens educacionais essenciais para atravessar o momento excepcional observado ganhou relevo e importância após seu término, demonstrando que as escolas da rede pública municipal, principalmente as localizadas na zona rural, não estão preparadas para lidar com as novas exigências que a pós-modernidade e a globalização apresentam, como o acesso às novas tecnologias e às novas formas de comunicação à distância, revelando o permanente isolamento e lentidão para alcance do desenvolvimento da educação de maneira equilibrada entre as regiões brasileiras.

Quanto aos resultados do Ideb, sua análise foi parcialmente satisfatória ao considerar-se os empecilhos gerados pela pandemia, que estabeleceu novas dificuldades para a mensuração

do aprendizado dos alunos, além da padronização em larga escala, a desvinculação da realidade municipal e não universalização no território. Pois as condicionalidades para participação do educando e as peculiaridades de funcionamento das escolas na região da várzea impedem a realização da prova por todas as escolas de ensino fundamental da rede pública municipal. Além disso, a falta de informação da Semed sobre a quantidade de alunos que não realizam as avaliações deixa uma penumbra na análise das informações de maneira ampla no território.

Ainda assim, foi considerada a participação das escolas na Prova Brasil, de tal modo que foi feito um cotejamento entre o índice da avaliação com os indicadores sobre infraestrutura, acesso e permanência, com os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, os Relatórios de Programas e Ações, a efetivação das metas do PNE e as respostas enviadas durante as conversações com atores sociais. De modo que a média geral do município na nota do Ideb é considerada boa para os anos iniciais e média aos anos finais, quase alcançando a meta prevista. Percebeu-se, a partir das escutas realizadas, que o engajamento dos docentes, gestores escolares e da própria comunidade foram importantes para a manutenção do ensino e aquisição de alguns equipamentos para algumas escolas, especialmente da zona rural, a exemplo da Escola Municipal Nossa Senhora de Lourdes, na região de rios, comunidade Suruacá, que conta com uma Casa do Professor construída pela comunidade para receber docentes moradores de outras comunidades e de Santarém.

Após a análise dos dados, respaldados pelos aspectos teóricos relativos à reserva do possível e às escolhas públicas no município de Santarém, devem ser, ainda, destacadas, as seguintes conclusões:

Ao comparar os valores por aluno previstos pelo MEC para 2021, constatou-se que o Estado do Pará conta com valores exatamente iguais aos de outros Estados da federação. De modo que o critério de cálculo e de distribuição das políticas educacionais do governo federal precisam ser (re)avaliados em relação aos investimentos na Amazônia, uma vez que o valor por aluno não corresponde às necessidades dos municípios.

Além disso, é necessário que o gestor municipal busque adaptar a execução dos recursos federais à realidade local, o que nem sempre ocorre. Observou-se, muitas vezes, uma abordagem superficial ou mera reprodução da política federal, principalmente as relacionadas à distribuição de material didático-escolar e fornecimento de alimentação escolar às escolas indígenas e quilombolas, sem adequação à realidade do local e consideração das individualidades dos educandos, sendo que há espaço e oportunidade para tal abordagem, visto

que a maior parte das escolas municipais estão na zona rural, com educandos indígenas e ribeirinhos. É preciso que haja efetiva assimetria federativa na alocação desses recursos.

Com base em referenciais como a Alimentação Escolar, o Conselho de Alimentação Escolar, o Conselho Municipal de Educação, a Capacitação de Pessoal Docente e a Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, os dados revelam que as escolhas públicas do poder municipal apenas repetiram programas e ações ano a ano, sem contemplar o desenvolvimento completo do educando, sua preparação para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, o que está em desacordo com as finalidades constitucionais concernentes à completa formação do estudante.

Dessa forma, sugere-se que o município elabore um planejamento de ações estratégicas que atenda aos direitos relacionados ao ensino em sua abrangência mais ampla, por meio da colaboração dos entes federativos e da implementação de políticas educacionais alinhadas com os objetivos constitucionais. Para isso, é necessário investir em tecnologia para integrar os estudantes da zona rural ao ensino contemporâneo, o que requer a inclusão digital de todos; capacitar os profissionais do ensino fundamental para lidarem com esse contexto de inclusão digital aprimorando sua atuação nas escolas; realizar levantamentos para identificar e solucionar deficiências e atrasos no cumprimento das metas estabelecidas no PNE/PME; e garantir uma distribuição equitativa das escolhas públicas entre as escolas e os estudantes com maiores necessidades. A educação e o ensino no contexto atual devem alcançar patamares além da sala de aula e do ensino tradicional e hierarquizado, pois as novas formas de relacionamento social, as exigências de mercado e o aumento da desigualdade demonstram que o desenvolvimento educacional abrange a concretização de políticas multifacetadas, especialmente no contexto amazônico, alinhadas com o desenvolvimento territorial e a dignidade da pessoa humana, como percebido nesta pesquisa.

Ademais, é necessário desenvolver um programa específico para diminuição dos impactos que a pandemia gerou no aprendizado dos educandos, identificando quais foram as falhas na atuação do governo, as consequências originadas e os problemas observados pela comunidade escolar. Um planejamento multifacetado, temporalmente delimitado, com escuta dos atores sociais, análise da conjuntura, a adesão de ações voltadas para segmentos variados e identificação das causas para o déficit educacional devem compor a agenda da Secretaria de Educação e estarem voltadas à mesma finalidade: a de diminuir o déficit educacional gerado pela pandemia, integralizando as lacunas verificadas e estabelecendo um plano, com a serem

alcançadas dentro de um determinado tempo. A pandemia ensinou a todos que não é mais possível adotar um modelo único de educação, despreparado para eventuais calamidades e estados de emergência.

Os critérios para as escolhas públicas que serão realizadas nesse planejamento deverão considerar: a) as escolas que apresentam demandas por direitos básicos e essenciais; b) a sua localização; c) a quantidade de matrículas ativas; d) o nível do aprendizado dos alunos a partir dos dados do Ideb ou, quando inexistentes, outra forma de avaliação realizada pela Semed; e) o custo da política pública e o impacto na reserva financeira; f) a necessidade de realização de parcerias e convênios. Esse caminho considera como prioritário para o desenvolvimento da educação fundamental a adequação das escolhas públicas aos objetivos constitucionais pois, para que se caminhe rumo à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução das desigualdades sociais, deve-se passar à frente a população inserida em contextos de miséria e de maior capacidade receptiva, o que é observado com relação a várias escolas de ensino fundamental da rede pública municipal.

Como algumas limitações deste estudo, podem ser identificadas: a análise dos dados secundários e o pequeno número de atores sociais entrevistados respondem parcialmente às questões relacionadas às políticas públicas implementadas em todas as áreas abrangidas pela Semed (cidade, rios e planalto), cabendo destacar a dificuldade de comunicação com as coordenações da secretaria, que ao serem solicitadas para esclarecimento de questões acerca das ações e programas voltados para alimentação, transporte e obras de infraestrutura executados entre 2018 e 2021 não responderam aos ofícios, tampouco ao contato telefônico. A dificuldade em realizar visitas *in loco* para pesquisa de campo em estabelecimentos de ensino, a fim de verificar a implementação políticas públicas, contribuiu para a realização de uma análise baseada em índices oficiais e informações orçamentárias presentes nos relatórios de gestão municipal.

Com base no exposto, constata-se que esta análise deve ser ampliada e adensada no âmbito universitário por meio de projetos de pesquisa e extensão envolvendo a comunidade acadêmica e a sociedade santarena, visando desenvolver em concreto os estudos sobre a reserva do possível e a efetividade no cumprimento dos direitos fundamentais, em especial o direito social à educação no âmbito municipal, colaborando para o planejamento das políticas educacionais no território. Dentre os vários estudos que podem ser originados a partir desta pesquisa, identificam-se a análise continuada dos aspectos jurídicos envolvendo a qualidade do

ensino após a pandemia e o perfil de gastos do poder público municipal com ações educacionais; em cotejo com as medidas jurídicas destinadas a atender às necessidades locais, a eficiência das escolhas públicas para educação de qualidade no município de modo a alcançar as metas dos PNE e PME e as medidas jurídicas para que isso seja alcançado; a implementação de políticas voltadas para melhoria do aprendizado de alunos indígenas da rede municipal de ensino em comparação com os direitos fundamentais dessa população excluída etc.

Os fundamentos apresentados nesta tese permitirão que novos horizontes sejam abertos para a pesquisa jurídica na região do Baixo Amazonas, envolvendo a concretização de diversos direitos fundamentais, que somente podem ser implementados a partir de políticas públicas que os amparem financeiramente, de modo sustentável.

REFERÊNCIAS

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

ALVES, P. J. H.; FRIO, G. S. (org.). **Uma análise dos resultados educacionais dos municípios brasileiros**. Brasília, DF: IPEA, 2022.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar**. Atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. 19. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 7. ed. São Paulo: Noeses, 2018.

BENTES, Handerson da Costa Bentes. **Financiamento da educação do campo no município de Santarém – Pará**. 2015. 128f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Oeste do Pará, Santarém, 2015.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 13. ed. Brasília, DF: UNB, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011a.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Social**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011b.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **PEC 15/2015 FUNDEB**: texto aprovado na Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Congresso Nacional do Brasil, 2020. Disponível em: <https://shre.ink/IIDw>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais**. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação, 2021. Disponível em <https://shre.ink/IlhY>. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição de 25 de março de 1824. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25. 03 .1824. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 1 de abr. 2023.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição de 24 de fevereiro de 1891. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 1 abr. 2023.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição de 16 de julho de 1934. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 1 de abril de 2023.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição de 10 de novembro de 1937. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 1 abr. 2023.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição de 18 de setembro de 1946. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 1 abr. 2023.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição de 15 de março de 1967. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 1 abr. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 abr. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório Linha de Base 2018**. Disponível em: https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/santarem/panorama>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. IBGE. **Censo Demográfico 2022**. Prévia da população. 2022.

BRASIL. Lei n. 13005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 25 jun. 2014. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público Aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios**. 9. ed. Brasília, DF: ME, 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518-versaofinal_site.pdf. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CEB n. 3, de 10 de novembro de 1999. Aprova as diretrizes nacionais para o funcionamento das escolas indígenas. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0399.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 5, de 22 de junho de 2012**. Aprova as diretrizes curriculares nacionais para a educação escolar indígena na educação básica. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11074-rceb005-12-pdf&category_slug=junho-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASÍLIA. Consultoria Legislativa. **Tributação em Tempos de Pandemia**. Estudo Técnico. 2020. Disponível em <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40012>. Acesso em 8 de setembro de 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, M. P. D. *et al.* (org.). **Direitos Humanos e Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2001. Disponível em: <https://curtlink.com/5ySZjBw>. Acesso em: 9 fev. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. D. (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-48.

CALABRESI, G.; BOBBITT, P. **Tragic Choices**. Nova York: W. W. Norton & Company, 1978.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *et al.* (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

Cartilha Saúde e Alegria. **Prazer em conhecer Boim**: a capital do Marajó. 2020. Disponível em: <https://shre.ink/1lh7>. Acesso em: 25 fev. 2023.

CARVALHO, José Augusto Moreira de. Federalismo e Descentralização: características do federalismo fiscal brasileiro e seus problemas. In: CONTI, J. M; SCAFF, F. F; BRAGA, C. E. **Federalismo Fiscal**: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 55-82.

COLARES, Maria Lilia Imbiriba Sousa. **As políticas educacionais no município de Santarém (1989-2002)**. 2005. 169f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2005.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Repartição de Receitas Tributárias e Transferências Intergovernamentais. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F.; BRAGA, C. E. **Federalismo Fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 197-216.

CRESWELL, J. W.; CLARK, V. L. **Pesquisa de Métodos Mistos**. 2. ed. Porto Alegre: [s.n], 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão Federativa e a Educação Escolar. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 149-168.

DAVIES, Nicholas. **O Financiamento da Educação Estatal no Brasil: novos ou velhos desafios?** Revista Educação On-line PUC-Rio, Rio de Janeiro, n. 10, p. 31-63, 2012. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20042/20042.PDF>. Acesso em: 26 maio. 2023.

Educação Conectada: Santarém é o município do Estado com o maior número de escolas aptas a receber o recurso do Pic 2021. 2021. Disponível em: <https://shre.ink/IIwg>. Acesso em: 2 jun. 2023.

Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas – FAPESPA. Disponível em <https://fapespa.pa.gov.br/sistemas/anuario2022/tabelas/economia/2.6-financas-publicas/tab-2.6.1-repasse-de-icms-dos-municipios-do-para-2017-a-2021.htm>. 2021. Acesso em 7 de setembro de 2023.

GASPARINI, C. E.; COSSIO, F. A. B. Transferências Intergovernamentais. In: MENDES, Marcos (org.). **Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Top Books, 2006.

GIACOMONI, James. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F. (org.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

GOCH, Greice Jurema de Freitas. **Políticas educacionais da Secretaria Municipal de Educação de Santarém no período de 2003-2016**. 2017. 159f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Oeste do Pará, Santarém, 2017.

GOMES, Luís Alípio. **Sistema municipal de Ensino de Santarém-PA: implantação e implementação**. 2015. 234f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Oeste do Pará, Santarém, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA. **Quadro Geográfico de Referência para Produção, Análise e Disseminação de Estatísticas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/quadrogeografico/pdf/53_Mesorregiao%20e%20Microrregiao%20Geograficas.pdf. Acesso em: 2 jun. 2023.

MACHADO, Raquel Cavalcanti. A mudança do paradigma orçamentário: do controle do Estado para a implementação de políticas públicas. A função da receita pública no Estado Democrático e Social de Direito. *In*: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F. (org.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1045-1066.

MAHAR, Dennis John. **Desenvolvimento econômico da Amazônia**. Rio de Janeiro: IPEA, 1978.

MALISKA, Marcos Augusto. Comentário ao artigo 208. *In* CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *et al.* (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1970-1973.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari. (org). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. p. 51-73.

MONTEIRO, M. A.; COELHO, M. C. N. As políticas federais e reconfigurações espaciais na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 7, n. 1, p. 91-122, 2004.

MOREIRA, André Mendes. O Modelo de Federalismo Fiscal Brasileiro. *In*: SCAFF, F. F.; TORRES, *et al.* **Federalismo (s)em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019.

NUSSBAUM, Martha C. **Creating Capabilities: the human development approach**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2013.

NUSSBAUM, Martha C. **Nature, Function and Capability: Aristotle on Political Distribution**. Wider Working Papers, Brown University, Providence, 1987. Disponível em: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/WP31.pdf>. Acesso em 09 de fevereiro de 2022.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos Fundamentais Sociais: efetividade frente à reserva do possível**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2018.

PARÁ, Agência. Pará fecha 2020 com alta na arrecadação e registra melhor marca dos últimos 10 anos. Tayná Horiguchi. Publicado em 30/01/2021. Disponível em <https://agenciapara.com.br/noticia/24768/para-fecha-2020-com-alta-na-arrecadacao-e-registra-melhor-marca-dos-ultimos-10-anos#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20documento,R%24%2021%2C2%20bilh%C3%B5es>. Acesso em 8 de setembro de 2023.

PARÁ. Decreto estadual n. 800, de 21 de maio de 2020. Institui o Projeto RETOMAPARÁ, dispondo sobre a retomada econômica e social segura, no âmbito do Estado do Pará, por meio da aplicação de medidas de distanciamento controlado e protocolos específicos para reabertura gradual e funcionamento de segmentos de atividades econômicas e sociais, e revoga o Decreto Estadual n. 729, de 05 de maio de 2020, e o Decreto Estadual n. 777, de 23 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=411709>. Acesso em: 1 abr. 2023.

PARÁ. Decreto n. 729, de 5 de maio de 2020. Dispõe sobre a suspensão total de atividades não essenciais (lockdown), no âmbito dos Municípios que especifica, visando a contenção do avanço descontrolado da pandemia do corona vírus COVID-19. Belém, PA, 16 maio 2020. Disponível em: <https://shre.ink/IIxt>. Acesso em: 5 jun. 2022.

PARÁ. Decreto n. 1.066, de 19 de junho de 2008. Dispõe sobre a regionalização do Estado do Pará e dá outras providências. Belém, PA, 20 de junho de 2008. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/176938.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2023.

PINHEIRO, Raimunda Lucineide Gonçalves. **Impactos socioambientais de cheias e secas nas comunidades de várzea de Santarém**. 2022. 205f. Tese (Doutorado em Sociedade, Natureza e Desenvolvimento) - Instituto de Biodiversidade e Florestas, Universidade Federal do Oeste do Pará, Santarém, 2022.

PINTO, Élide Graziane. CARNEIRO, Lucas Sachsida Junqueira. **Paradoxo do queijo suíço e o direito educacional no país**. Publicado na Revista Consultor Jurídico em 3 de junho de 2023. Disponível em , <https://www.conjur.com.br/2023-jul-03/carneiro-elida-paradoxo-queijo-suico-direito-educacional/>. Acesso em 3 de julho de 2023.

PINTO, Élide Graziane. **Prioridade alocativo da educação no ciclo orçamentário e controle do cumprimento de metas e estratégias do Plano Nacional de Educação**. Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, Edição Especial. Minas Gerais, 2018, p. 50-68.

PRADO, Sérgio. **Equalização e federalismo fiscal: análise comparada**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

Prefeitura finaliza entrega de kits de alimentação escolar para escolas da região de Rios. 2020. Disponível em: <https://shre.ink/IIK2>. Disponível em: 5 fev. 2022.

Prefeitura finaliza entrega de kits de alimentação escolar para mais de 11,9 mil alunos da região do Planalto. 2020. Disponível em: <https://shre.ink/IIKQ>. Disponível em: 5 fev. 2022.

REIS, Arthur César Ferreira. **Santarém: seu desenvolvimento histórico**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; Belém: Governo do Estado do Pará, 1979.

RODRIGUES, Gilberto César Lopes. **Educação escolar em comunidades indígenas no contexto da reprodução ampliada do capital**. Disponível em: <https://curtlink.com/AybInxDI>. Acesso em: 19 jun. 2023.

ROOSEVELT, Anna Curtenius. Arqueologia Amazônica. In: CUNHA, M. C (org.). **História dos índios no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. p. 53-86.

Santarém e mais seis municípios entram no decreto estadual do lockdown. 2020. Disponível em: <https://shre.ink/IIly>. Acesso em: 3 jun. 2023.

SANTARÉM. Decreto n. 619, de 6 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre a atualização das medidas temporárias para enfrentamento à pandemia decorrente do coronavírus e em consequência da classificação do bandeiramento preto – lockdown na região do Baixo Amazonas e dá outras providências. Santarém - PA, 6 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://shre.ink/II3w>. Acesso em: 5 jun. 2022.

SANTARÉM. Lei n. 17.866, de 3 de novembro de 2004. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino Público da Rede Municipal de Santarém e dá outras providências. Santarém - PA, 3 de novembro de 2004. Disponível em: <https://shre.ink/II3x>. Acesso em: 4 jun. 2023.

SANTARÉM. Lei n. 20.534, de 17 de dezembro de 2018. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Santarém. Santarém - PA, 17 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://shre.ink/IILT>. Acesso em: 2 jun. 2023.

SANTARÉM. Decreto n. 595, de 31 de janeiro de 2021. Dispõe sobre a atualização das medidas temporárias para enfrentamento à pandemia decorrente do coronavírus e em consequência da classificação do bandeiramento preto - lockdown na região do Baixo Amazonas e dá outras providências. Santarém - PA, 31 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://shre.ink/IIZ6>. Acesso em: 2 jun. 2023.

SANTARÉM. Decreto n. 091, de 16 de março de 2020. Declara situação de emergência no município de Santarém ante o contexto de decretação de emergência em saúde pública de interesse nacional pelo Ministério da Saúde e a declaração da condição de pandemia de infecção humana pelo coronavírus definida pela organização mundial de saúde e dá outras providências. Santarém - PA, 16 de março de 2020a. Disponível em: <https://shre.ink/IIZd>. Acesso em: 2 jun. 2023.

SANTARÉM. Prefeitura Municipal. Decreto n. 645, de 12 de janeiro de 2021. Dispõe Sobre A Prorrogação Do Lockdown E Das Medidas Temporárias Para Enfrentamento À Pandemia Decorrente Do Coronavírus E Dá Outras Providências. Santarém - PA, 12 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://shre.ink/IIMQ>. Acesso em: 2 jun. 2023.

SANTARÉM. Plano Municipal de Educação 2015-2025. 2022. Disponível em <https://shre.ink/IIYE> . Acesso em: 1 mar. 2023.

SANTARÉM. Plano Municipal para Infância e a Adolescência (PMIA) [2020 – 2029]. Disponível em https://estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2021/07/PA_Santar%C3%A9m.pdf Acesso em: 9 de setembro de 2023.

SANTARÉM. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. **Relatório Consolidado de Gestão 2020**. Santarém: Secretaria Municipal de Educação, 2020b.

SANTARÉM. PREFEITURA DE SANTARÉM. **Relatório da Execução Orçamentária**. Santarém: Prefeitura Municipal de Santarém, 2018.

SANTARÉM. PREFEITURA DE SANTARÉM. **Relatório da Execução Orçamentária**. Santarém: Prefeitura Municipal de Santarém, 2019.

SANTARÉM. **Relatório da Execução Orçamentária**. Santarém: Prefeitura Municipal de Santarém, 2020c.

SANTARÉM. **Plano Municipal para Infância e a Adolescência (PMIA) 2020-2029**. Santarém: Prefeitura Municipal de Santarém, 2020d.

SANTARÉM. **Relatório da Execução Orçamentária**. Santarém: Prefeitura Municipal de Santarém, 2021a.

SANTARÉM. SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO. **Relatório do Plano de Ação para o Tribunal de Contas dos Municípios 2019-2021**. Santarém: Secretaria Municipal de Educação, 2021b.

SANTARÉM. SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO. **Relatório e Dados Gerais SEMED 2017-2022**. Santarém: Secretaria Municipal de Educação, 2022a.

SANTARÉM. PREFEITURA DE SANTARÉM. **Relatórios de Programas e Ações**. Santarém: Prefeitura Municipal de Santarém, 2022b.

SANTARÉM. SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO. **Nucleação das Escolas Indígenas 2022/2023**. Santarém: Secretaria Municipal de Educação, 2023.

SARLET, Info Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015a.

SARLET, Info Wolfgang. Comentários ao artigo 6º. In CANOTILHO, J. J. G. *et al.* (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 533-548.

SARLET, Info Wolfgang. **Dignidade (da Pessoa) Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015b.

SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (org). **Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual: ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do Possível e Mínimo Existencial. *Revista Argumentum*, Vitória, v. 6, 2006. p. 31-46. Disponível em <https://curtlink.com/QeZ9fUQ>. Acesso em: 10 fev. 2023.

SCAFF, F. F.; ROMBOLIM, R.; REVENGA, M. (org.). **A eficácia dos direitos sociais: I Jornada Internacional de Direito Constitucional Brasil/Espanha/Itália**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

Semed inicia ano letivo com planejamento interno para retomada das atividades educacionais de forma remota. 2021. Disponível em: <https://shre.ink/II4O>. Acesso em: 4 maio 2022.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014a.

SILVA, José Afonso da. **Teoria do Conhecimento Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014b.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVA, Washington Luiz Godinho.. **Avaliação em larga escala como política do estado: um estudo comparativo entre teoria clássica dos testes e a teoria da resposta ao item na olimpíada brasileira de matemática das escolas públicas (OBMEP)**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Oeste do Pará, Santarém, Pará, 2019.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TAVARES, André Ramos. Direito Fundamental à Educação. In: SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D. (org.). **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 177. p. 29-49, 1989. Disponível em: <https://curtlink.com/q44jflQ>. Acesso em: 10 fev. 2023.

WOOD, C. H.; SCHMINK, M. Culpando a vítima: pequena produção agrícola em um projeto de colonização na Amazônia. In: MOUGEOT, L. J. A; ARAGÓN, L. E (org.). **O despovoamento do território Amazônico: contribuições para a sua interpretação**. Belém: NAEA, 1981. p. 71-87.

APÊNDICE I – Principais modificações normativas municipais durante a pandemia

Quadro 1 – Lista não exaustiva dos principais instrumentos governamentais municipais relativos ao enfrentamento da pandemia de SARS-CoV-2 em Santarém/PA (2020-2021) (continua)

Instrumentos normativos	Ementa	Efeitos e repercussões sobre o setor da educação
Decreto municipal n. 091, de 16 de março de 2020	Declara emergência no contexto da decretação de emergência em saúde pública de interesse nacional pelo Ministério da Saúde e a declaração de pandemia e infecção humana pelo Coronavírus definida pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e dá outras providências.	Não faz referência.
Decreto municipal n. 095 – GAP/PMS, de 18 de março de 2020	Regulamenta no município de Santarém as medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus.	Suspendeu, no art. 4º, as aulas das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino entre 23 de março de 2020 e 05 de abril de 2020.
Decreto municipal n. 122 – GAP/PMS, de 05 de abril de 2020	Dispõe sobre o estabelecimento de medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus no município de Santarém, conforme o previsto na Lei federal n. 13.979/2020.	Mantém a suspensão das aulas das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino durante a vigência do decreto e fixa a responsabilidade da Semed quanto aos ajustes necessários ao cumprimento dos objetivos do Decreto (art. 4º).
Decreto municipal n. 137 – GAP/PMS, de 29 de abril de 2020	Declara situação de calamidade pública no município de Santarém em decorrência da pandemia infecciosa de Coronavírus (Covid-19) reconhecida pela OMS, e dá outras providências.	Não faz menção específica ao setor da educação, mas declara a situação de calamidade no município até 31 de dezembro de 2020, e mantém as disposições do Decreto n. 91/2020 GAP/PMS (arts. 2º E 3º).

Quadro 2 – Lista não exaustiva dos principais instrumentos governamentais municipais relativos ao enfrentamento da pandemia de SARS-CoV-2 em Santarém/PA (2020-2021) (continua)

Instrumentos normativos	Ementa	Efeitos e repercussões sobre o setor da educação
Decreto municipal n. 143 – GAP/PMS, de 13 de maio de 2020	Dispõe sobre a atualização das medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus no município de Santarém, conforme previsto na Lei federal n. 13.979/2020.	Mantém suspensas durante o período de vigência do Decreto as aulas das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino, e destaca a responsabilidade da Semed quanto aos ajustes necessários ao cumprimento dos objetivos do Decreto (art. 9º, <i>caput</i>); e antecipa as férias nas Unidades escolares da Rede Municipal para o período de entre 1º e 30 de maio de 2020 (art. 9º, <i>caput</i> e § único).
Decreto municipal n. 152 – GAP/PMS, de 08 de junho de 2020	Dispõe sobre a atualização das medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus no município de Santarém, conforme previsto na Lei federal n. 13.979/2020.	Mantém suspensas durante o período de vigência do Decreto as aulas das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino, e destaca a responsabilidade da Semed quanto aos ajustes necessários ao cumprimento dos objetivos do Decreto (art. 8º, <i>caput</i>).
Decreto municipal n. 250 – GAP/PMS, de 21 de agosto de 2020	Dispõe sobre a atualização das medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus no município de Santarém, bem como sobre o funcionamento de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, com atendimento ao público, nos termos do Decreto federal n. 10.282, de 20 de março de 2020 e dá outras providências.	Mantém suspensas durante o período de vigência do Decreto as aulas das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino, e destaca a responsabilidade da Semed quanto aos ajustes necessários ao cumprimento dos objetivos deste Decreto e a elaboração de um Plano Gradativo de Retomada das Atividades Escolares (art. 6º).
Decreto municipal n. 296 – GAP/PMS, de 22 de janeiro de 2021	Dispõe sobre a atualização das medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus no município de Santarém, e dá outras providências.	Em consonância com o Decreto estadual que estabelece o bandeiramento vermelho, suspende as aulas nas unidades escolares públicas e privadas, e faculta a sua realização por meio do ensino à distância (art. 6º <i>caput</i> e § único).

Quadro 3 – Lista não exaustiva dos principais instrumentos governamentais municipais relativos ao enfrentamento da pandemia de SARS-CoV-2 em Santarém/PA (2020-2021) (continua)

Instrumentos normativos	Ementa	Efeitos e repercussões sobre o setor da educação
Decreto municipal n. 645 – GAP/PMS, de 12 de fevereiro de 2021	Dispõe sobre a prorrogação do <i>lockdown</i> e das medidas temporárias para enfrentamento à pandemia decorrente do Coronavírus e dá outras providências.	Mantém suspensas as aulas nas unidades escolares públicas e privadas, facultando-se a sua realização por meio do ensino à distância (art. 7º).
Decreto municipal n. 713 – GAP/PMS, de 04 de março de 2021	Estabelece normas aplicáveis às instituições de ensino localizadas no âmbito municipal, conforme as medidas de prevenção e enfrentamento à pandemia causada pelo Coronavírus (COVID-19) de que trata o Decreto n. 712/2021 – GAP/PMS, de 01 de março de 2021, e dá outras providências.	Autoriza o funcionamento presencial da Rede de Ensino Privada, inclusive os cursos de formação e aperfeiçoamento de profissionais da segurança/vigilantes a partir do dia 08 de março de 2021, com retorno gradual e intercalado das aulas, devendo respeitar as medidas de distanciamento controlado e protocolos de biossegurança disposto no Anexo I deste Decreto (arts. 1º, e 3º ao 9º); e mantém suspensas as aulas presenciais nas escolas da Rede Pública Municipal de Ensino (art. 2º).
Decreto municipal n. 819 – GAP/PMS, de 29 de abril de 2021	Dispõe sobre a atualização das medidas temporárias para enfrentamento da ocorrência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus no município de Santarém e dá outras providências.	Estabelece que as disposições para o retorno gradual das atividades presenciais das unidades educacionais públicas e privadas, estabelecidas no Decreto municipal n. 713/2021 – GAP/PMS (art. 6º).
Decreto municipal n. 877 – GAP/PMS, de 11 de junho de 2021	Dispõe sobre a atualização das medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus no município de Santarém e dá outras providências.	Estabelece que as disposições para o retorno gradual das atividades presenciais das unidades educacionais públicas e privadas, estabelecidas no Decreto municipal n. 713/2021 – GAP/PMS (art. 5º).

Quadro 4 – Lista não exaustiva dos principais instrumentos governamentais municipais relativos ao enfrentamento da pandemia de SARS-CoV-2 em Santarém/PA (2020-2021) (continua)

Instrumentos normativos	Ementa	Efeitos e repercussões sobre o setor da educação
Decreto municipal n. 922 – GAP/PMS, de 14 de julho de 2021	Estabelece as normas aplicáveis às instituições e estabelecimentos de ensino localizados no âmbito municipal, conforme as medidas de prevenção e de enfrentamento à pandemia causada pelo Coronavírus (COVID-19) e dá outras providências.	Autoriza às Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino a ofertar aulas na modalidade presencial a partir de 02 de agosto de 2021, com retorno gradual, facultativo e intercalado das aulas; fixa a responsabilidade da Semed em relação ao estabelecimento de um protocolo geral para o retorno presencial, facultativo e gradual dessas atividades (art. 2º, <i>caput</i> e § único); e estabelece que o retorno às aulas nas instituições de ensino deverá considerar o limite máximo de 70% dos alunos matriculados por turno e turma de funcionamento, adotando-se sempre que possível o sistema de rodízio de alunos e horários (art. 3º).
Decreto municipal n. 942 – GAP/PMS, de 14 de julho de 2021	Prorroga o Decreto n. 137/2020 – GAP/PMS, que declara situação de calamidade pública no município de Santarém em decorrência da pandemia infecciosa de Coronavírus (COVID-19) reconhecida pela Organização Mundial de Saúde, e dá outras providências.	Prorroga a declaração de calamidade pública no município de Santarém até 31 de dezembro de 2021 (art. 2º).
Decreto municipal n. 993 – GAP/PMS, de 08 de setembro de 2021	Dispõe sobre a atualização das medidas temporárias para enfrentamento da emergência pública de importância internacional decorrente do Coronavírus no município de Santarém e dá outras providências.	No âmbito das medidas administrativas estabelece o retorno gradual das atividades nas unidades educacionais públicas e privadas, inclusive cursos de especialização e aperfeiçoamento, conforme Decreto municipal n. 994/2021 – GAP/PMS (art. 5º).

Quadro 5 – Lista não exaustiva dos principais instrumentos governamentais municipais relativos ao enfrentamento da pandemia de SARS-CoV-2 em Santarém/PA (2020-2021) (continuação)

Instrumentos normativos	Ementa	Efeitos e repercussões sobre o setor da educação
Decreto municipal n. 994 – GAP/PMS, de 08 de setembro de 2021	Estabelece as normas aplicáveis às instituições e estabelecimentos de ensino localizados no âmbito municipal, conforme as medidas de prevenção e de enfrentamento à pandemia causada pelo Coronavírus (COVID-19) e dá outras providências.	Autoriza as Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino a ofertarem aulas na modalidade presencial a partir de 02 de agosto de 2021, com retorno gradual, facultativo e gradual de atividades presenciais das aulas (art. 2º); e estabelece a competência da Semed em relação ao estabelecimento de um protocolo geral sanitário e de biossegurança que possibilitem a flexibilização curricular necessária ao retorno ao ambiente escola presencial e não presencial (art. 2º, § único, demais artigos e anexos).
Decreto municipal n. 1.044 – GAP/PMS, de 05 de novembro de 2021	Estabelece normas aplicáveis às instituições e estabelecimentos de ensino localizados no âmbito municipal, conforme as medidas de prevenção e enfrentamento à pandemia causada pelo Coronavírus (COVID-19) e dá outras providências.	Autoriza as Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino a ofertarem aulas na modalidade presencial a partir de 02 de agosto de 2021, com retorno gradual, facultativo e gradual de atividades presenciais das aulas; e autoriza o retorno das atividades presenciais de forma gradual, obrigatória e intercalada em face da realização à avaliação das turmas do 5º ao 9º ano pelo Saeb; e reforça a competência da Semed em relação ao estabelecimento de um protocolo geral sanitário e de biossegurança que possibilitem a flexibilização curricular necessário ao retorno ao ambiente escolar presencial e não presencial (art. 2º, § único, demais artigos e anexos).

Fonte: PMS (2023).

APÊNDICE II – Entrevistas

E1Dr: DIRETORA DE ESCOLA DA REGIÃO DA VÁRZEA – COSTA DO TAPARÁ

Se apresente e informe quantos alunos tem na escola que a senhora atua. Quantos professores atuam na escola? Queremos contextualizar a escola. Está bom? Essa é a primeira pergunta. Professora a senhora poderia focar apenas no ensino fundamental.

Sou XXX, atualmente trabalho como diretora na Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental São Benedito da comunidade de Costa do Tapará. Atualmente nós temos duzentos e oitenta e dois alunos matriculados e dez professores que atuam no ensino fundamental.

De acordo com o IDEB para avaliar a qualidade do ensino fundamental, há a necessidade de investimento para desenvolvimento e qualidade das escolas no que concerne à infraestrutura, merenda escolar, transporte escolar, capacitação de professores, esporte e lazer, dentre outros. Tendo isso em vista, nesse período de 2018 a 2021, houve investimento dessas áreas lá na escola São Benedito?

Sim, a escola São Benedito ela tem recebido esses investimentos. Com relação a esses pontos, temos o transporte escolar, a merenda... nós ultimamente recebemos uma infraestrutura melhor. Nossa escola foi construída e nós recebemos essa construção em 2023. Então, a escola tem sim recebido esses recursos. O que a gente menos recebe é para esporte e lazer. Mas os outros itens temos recebido, sim, esse apoio.

Como ficou a situação da escola durante o período da pandemia com relação ao repasse da merenda escolar, utilização de transporte escolar e capacitação dos professores? Com relação ao calendário escolar, houve paralização das atividades e alguma outra mudança? Como foi feita a reposição?

No período da pandemia nós recebemos a merenda escolar, mas como nós estávamos trabalhando de uma maneira remota, porque foram paralisadas as aulas presenciais e nós passamos a trabalhar com aulas remotas, a prefeitura, a Secretaria de Educação nos enviou a merenda e nós fizemos cestas e entregamos para as famílias.

Durante todo o período da pandemia, foram feitas essas cestas básicas e nós entregamos para as famílias. O transporte escolar funcionou normalmente no período, não todo dia, mas no período que os pais iam até a escola buscar as atividades dos alunos.

Como a gente mora numa comunidade e naquela época ainda não tinha energia elétrica, não tinha como a gente utilizar as mídias digitais então o que que a gente fez? A gente fazia as atividades, os professores elaboravam as atividades e de quinze em quinze dias, os pais iam na escola buscar essas atividades, as crianças faziam as atividades, tinha toda uma explicação para o pai e para os filhos sobre as atividades, sobre como fazer, como proceder, então, o pai levava a atividade de todas as disciplinas e orientava o filho, sobre como fazer essas atividades. No final do período de quinze dias, o pai levava a atividade na escola e deixava para os professores analisarem, então levava outra atividade para as crianças. Então, foi assim que a gente trabalhou no período da pandemia. Era o pai que ia até a escola e a gente juntava aquele grupo para não aglomerar muito, juntava o grupo de pais cada um numa sala, cada professor numa sala toda equipada. Recebemos o álcool em gel, recebemos equipamentos para que os professores utilizassem, como a máscara facial e assim a gente trabalhou durante o período de pandemia.

Mas não tivemos nesse período formação para os professores. No caso mais adiante o professor buscava as informações e levava para os professores para que não tivesse aglomeração.

Na questão do calendário escolar a gente trabalhou dessa forma e cobriu todo o calendário escolar, mas no período crucial da pandemia, os professores elaboraram o seu planejamento, elaboraram todas as atividades em casa e só iam na escola para levar essas atividades para ser entregue aos pais. Então todos os professores trabalhavam, cada um na sua casa, trazia as suas atividades que eram entregues para os pais. No primeiro momento, bem no início mesmo da pandemia, para não ter aquele contato direto, cada turma organizou um baú, uma caixa, e lá se colocavam as atividades. Eram duas caixas organizadas, para cada turma uma caixa, e deixavam as atividades que os pais traziam. Após, iam na outra parte e pegava a atividade que já levava para a próxima data. Para não ter aquele contato direto, de estar pegando as atividades que o pai trazia e que o professor enviava. Então a gente deixava lá naquelas caixas. Deixava as atividades que iam ser entregues e o pai depositava na outra caixa vazia as atividades que ele fazia de casa.

Como a senhora avalia o aprendizado dos alunos nessa dinâmica? A senhora acha que teve algum impacto para melhor ou para pior? Como a senhora avalia o aprendizado dos alunos nesse período? Com essa dinâmica que a senhora contou?

Na maioria das vezes acontecia de os professores ao corrigirem as atividades perceberem que não eram os alunos que faziam as atividades, que eram os pais e eram os irmãos mais velhos, então a gente chamou os pais para

conversar e melhorou. Mas eu acredito que não foi não foi muito boa essa dinâmica de levar essas atividades porque, muitas das vezes, eram os próprios pais que faziam, não eram as crianças, eram os adultos que faziam as atividades. Então, a gente voltou presencial, as dificuldades foram bem maiores, porque a gente percebeu mesmo que a maioria das crianças não faziam as atividades e sim os adultos que faziam. Teve um impacto negativo. Porque até hoje a gente sente que esse impacto que a pandemia deixou. Teve muita criança que se atrasou muito devido a isso. O pai não tinha paciência para ensinar, ele mesmo queria fazer as atividades das crianças. Mas não foi a maioria, foi uma boa parte, mas não foi a maioria. Muitas crianças levavam e já antes de terminar o período já tinha criança pedindo atividade para fazer. Mas uma boa parte não tinha paciência e eles mesmo queriam fazer as atividades dos filhos.

Para concluir, a senhora percebeu nos anos seguinte depois de 2021, se houve alguma alteração no número de matrículas da escola? A senhora teria como me informar o quantitativo só de ensino fundamental de alunos e alunas?

Nós temos o ensino fundamental I e II, são 237 alunos e o quantitativo permaneceu. Até esse ano, [considerando] q nosso calendário é diferente. Nós iniciamos em 2022 e concluímos em 2023 o nosso ano letivo. Então, em 2022 a gente concluiu em abril, foi quando a gente veio sentir esse impacto, isso nas turmas maiores. Na turma de oitavo e nono ano. Porque muitos adolescentes, os pais saíram da comunidade, levaram eles para outras localidades, uns vieram para a cidade, outros foram para a colônia e lá eles se adaptaram aos costumes dessas outras localidades. Então, em 2022 nós praticamente tivemos o mesmo número de aluno só que ao final do ano letivo, a gente perdeu muito aluno no 9º, alunos que foram matriculados no 9º ano e no 8º ano, muitos abandonaram agora já na reta final. Por quê? Porque como eles tiveram a oportunidade de sair e ficar um período fora, eles adquiriram outros costumes, então, quando foi em 2022 para 2023, eles não quiseram mais ficar na comunidade e já saíram, abandonaram para pescar, porque eles faziam as atividades e iam pescar, passavam a semana pescando e ao final de semana vinham e faziam as atividades, para ir pescar de novo. Então, quando foi para retornar presencial esses alunos que se acostumaram a ganhar um dinheirinho não quiseram mais voltar para a escola.

A gente teve a busca ativa. Muitos a gente trouxe de volta e outros a gente não conseguiu. Fizemos uma busca ativa, íamos na casa dos adolescentes, conversava com o pai, conversava com a mãe, mas uns dez a quinze alunos a gente não conseguiu que eles concluíssem o ano letivo devido a esse fator. E eles se acostumaram a pescar, não queriam ficar totalmente em casa e iam pescar e vendiam o peixe e se acostumaram a ganhar o dinheirinho deles, nós tivemos dificuldade para trazer esses alunos de volta.

E1Ar: ESTUDANTE ESCOLA DA VÁRZEA – TAPARA GRANDE/TAPARÁ-MIRI

Gostaria que você se identificasse com o nome completo, a série que você está estudando, a escola fica localizada onde?

Meu nome é XXXXX, tenho dezesseis anos e estou concluindo o ensino médio no anexo do São Felipe que fica na região de Várzea, na escola São Jorge.

Qual é a comunidade da escola? São Jorge fica em Tapará-Miri?

Fica na comunidade de Tapará Grande, que é um anexo do [colégio] São Felipe que funciona lá na escola São Jorge, escola de Tapará Miri. A de Tapará Miri só funciona até o nono ano do [ensino] fundamental, nesse anexo funciona o ensino médio.

Desde quando a escola está funcionando naquele barracão comunitário da comunidade de Tapará Miri? São três turmas que estudam lá? Como foi durante a pandemia?

O período de pandemia para mim foi ainda mais difícil, pois foi quando eu estava saindo do ensino fundamental para ingressar no ensino médio. Então, eu fui totalmente despreparada. Cheguei no ensino médio e ainda estávamos estudando no modo remoto. Então, durante o ano todo tinha matérias de peso em que a gente fez apenas uma atividade e depois acabou. Quando voltou ao presencial, a gente não tinha a base do primeiro ano a gente estava totalmente desorientado.

Acredito que [o barracão] foi depois do início da pandemia, quando a escola foi derrubada e aí passou para o barracão a divisão de três salas, com lona. Mas funcionam muitas, a minha mãe trabalhava com três turmas juntas, a outra professora com duas entendeu? Era assim para poder ter um espaço para todos estudarem. Grande é o anexo do São Felipe que funciona lá na escola São Jorge da Paramirim só funciona até o nono ano.

Não cheguei a estudar no barracão, eu já estava finalizando o nono ano. A escola foi derrubada com a intenção de ser entregue em 2020, como está escrito na placa, mas só agora em 2023 é que, talvez, saia a inauguração.

Você acredita que após o retorno das aulas presenciais melhorou o aprendizado? Qual a diferença para vocês?

É uma diferença enorme, no remoto não temos pessoa para tirar dúvidas e perguntar, tentar entender melhor os assuntos, no presencial temos isso. Os professores tinham essa compreensão, de que a dificuldade não era nossa culpa. Eles estavam presentes, ajudavam e tentavam da melhor forma fazer com que a gente aprendesse, mesmo com as dificuldades.

Mas como funcionava durante a pandemia?

Agora estou concluindo o ensino médio, e mesmo agora ainda sentimos falta daquilo que devíamos ter aprendido durante a pandemia. Durante o ensino remoto, como a gente estuda no sistema modular, então os professores de cada módulo mandavam atividades para a direção da escola. A escola imprimia e entregava para a gente impresso, a gente ia na escola a cada duas semanas buscar atividades, respondia, resolvia e retornava à escola, entregava e a escola encaminhava para os professores.

Era muito difícil porque a gente não tinha contato com os professores, não tinha como falar com eles depois de entregar as atividades, a gente não teve acesso às notas também. Então ficou uma situação muito distante entre alunos e professores.

Então, nesse período da pandemia, vocês usaram transporte escolar? Merenda escolar? Teve diferença durante a pandemia?

Durante a pandemia a gente não usava o transporte escolar, a gente ia buscar as atividades em transporte próprio e em questão à merenda, a gente contou com vale alimentação, foi liberado para a gente que é no caso do Estado, mas agora a gente conta sim com transporte escolar e merenda também. Mas como a gente é anexo a gente fica muito dependente do município. Então se tem alguma coisa relacionada ao município a gente, como Estado, tem que ceder porque ali é uma sede municipal e funcionários municipais.

E1GR: COORDENADOR ÁREA DE RIOS

O senhor concorda com a entrevista? Qual é o seu cargo na secretaria. Gostaria de lhe informar que o seu nome não vai ser citado. Obrigada.

Bom dia, sou XXXXX, estou como chefe do núcleo de educação para região de rios onde abrange cinco sub-regiões em toda a região e aceito fazer entrevista

O senhor poderia detalhar como funciona dessas cinco regiões que o senhor coordena?

Falar de educação “em rios” é bem complexo né? Cada região tem suas peculiaridades. Dividimos essa educação em rios em cinco sub-regiões. Várzea, que nós temos hoje como técnica professora Eliane fazendo o trabalho de mais de quinze polos, totalizando o número de quarenta escolas, quarenta e duas escolas em toda a região de Várzea. Inclusive, agora veio a nossa responsabilidade também o que era chamado de “várzea Planalto”. Ou seja, tudo agora tudo que é em Ituqui também faz parte da nossa região, também que faz a coordenação pedagógica administrativa. Temos a região do Arapixuna, temos ali cinco polos em toda região de Arapixuna. Coordenada pela professora Maria Ivone e Arapiuns coordenado pela professora Ana, com mais de dezesseis polos. Temos a região do Lago Grande com vinte e cinco polos e a região do Tapajós com quinze com quinze polos.

É bom ressaltar que Tapajós e Arapiuns tem uma educação mista e diferenciada, onde tem escolas regulares e escolas indígenas situadas nessas regiões. A maior parte dessas escolas ficam também dentro da área de reserva, na Resex.

Hoje, as cinco sub-regiões, localizada a região de Rios contempla oitenta e quatro polos. Ou seja, oitenta e quatro escolas polos dentro dessas regiões.

Há quanto tempo o senhor está nessa função nesse cargo de coordenador

Eu estou há dois anos e seis meses no cargo.

Então o senhor pegou um pedaço da pandemia. Como funciona o calendário escolar do município, no ensino fundamental. Qual a diferença entre o período normal com o pessoal da várzea? Qual é o período da várzea de que mês a que mês? Na pandemia manteve o mesmo calendário escolar?

O calendário continuou normal, mesmo na pandemia. Nossos professores faziam atividades e entregavam essas atividades nas casas, era foi algo meio desafiador para eles. Mas nenhum aluno ficou sem atividade. Devido as questões de algumas regiões. Ou a maioria dela não tem acesso direto à internet, então essas atividades eram entregues ao responsável ou até mesmo aos próprios professores, que pegavam seus veículos e suas bairas e levavam essas atividades para as nas casas dos alunos.

O calendário normal nas quatro sub-regiões e na várzea o calendário ficou com o calendário diferenciado. No período de pandemia, o calendário tinha iniciado em agosto, mas, posterior a isso, já em 2022, havia necessidade de diminuir um pouco o período, antecipar um pouco o calendário devido os nossos professores de Várzea

iniciarem em agosto e finalizar o ano letivo no final de maio. Quando eles iniciavam as aulas em agosto – e isso acontece há muito tempo – pude observar, nas minhas visitas, que os nossos servidores ficavam quase todos os sábados trabalhando para poder suprir o tanto de sábado letivo que tinha. Então eu fiz uma análise, fiz um estudo técnico e levei até a secretária e nós conseguimos, então, antecipar o calendário de 2022 já para o início do dia dezoito de julho até o final do dia trinta e um de maio, o que deu condições da gente dar dez dias direto de recesso aos nossos servidores no final do ano e ficamos apenas com oito sábados letivos.

O calendário de Várzea hoje, este ano está já previsto, vai iniciar no dia dezessete de julho e encerrar no dia trinta e um de maio. Está com pouquíssimo sábado letivo. Se eu não me engano seis ou sete sábados letivo somente todo calendário de várzea. Por que que é dessa forma? Devido a questão da enchente e da vazão das águas.

É bom ressaltar, professora, que das escolas de Várzea, 98% das escolas de Várzea, quase todas as escolas de várzea, tanto anexo quanto as escolas polos, já estão reconhecidas como Padrão Várzea. Uma das grandes obras na região de Várzea é deixar as escolas todas bem equipadas, todas no Padrão Várzea, como a gente chama. No ano que vem, a ideia é que a gente consiga retroceder mais um pouco esse calendário.

Entendemos que a enchente tem seus perigos, mas também a vazante tem a sua dificuldade para que as crianças cheguem nas escolas devido à grande extensão [de terra] e à distância na qual eles andam para poder chegar nas escolas. Então, a nossa ideia, a nossa meta, é o quanto antes igualar o calendário de Várzea ao calendário regular devido aos prejuízos que os alunos têm. As provas que precisam fazer, por exemplo, os nossos alunos de Várzea não fazem, não existe. Nós não aplicamos o SAEB, não aplicamos outras atividades por causa do calendário da várzea. Então, a ideia é que daqui a algum tempo, daqui a um ano e meio, daqui a dois anos, incentivar para que esse calendário já fique padrão, porque nossas escolas já estão padrão.

Os alunos na cheia, eles chegam com a bajara, com a canoa até na beira da escola, na rampa da escola. E na seca tem as dificuldades. Então a gente está fazendo esse diagnóstico com uma escuta. Com as escolas, com os pais. Nós já temos um documento que foi feito há dois anos. No início do que eu entrei em 2021 a gente fez uma visita em várzea, a gente tem um diagnóstico. Algumas comunidades somente que dizem que não, que é perigoso, que tem algumas situações e não acham necessário que o calendário seja diferenciado, até mesmo por causa cheia, muitos são pecuaristas e tem que sair da terra de alagado da várzea para ir pra Terra Firme com seus gados, com suas criações.

O que nos preocupa em relação a isso é essa questão desse êxodo, dessa saída. Por ser um local onde a escola, onde o calendário acontece de forma sazonal.

Como funcionou no período da pandemia a questão do transporte escolar e da merenda escolar?

O transporte escolar ficou de forma reduzida. Na maioria das vezes as lanchas do caminho da escola faziam esse percurso com os professores para levar principalmente na região de Várzea, as atividades in loco nas casas.

A questão da merenda escolar, não tenho agora o valor exato, não sei se sessenta e quatro centavos ou cinquenta e quatro centavos, por dia, a merenda do aluno, a per capita. Mas de quinze em quinze dias ou de mês em mês era montado os kits e esses kits eram levados para as crianças para as famílias in loco nas casas. Ou, então, o responsável iria buscar na própria escola. Mas era determinado um tempo a mais, um prazo mais extenso para que chegasse a um mês ou dois meses para que fosse formado e criada uma cesta para levar para essas crianças

Como é que a gente faz essa avaliação dos alunos sobre a questão da prova do SAEB, eles não fazem?

Não professora, infelizmente não. A Escola Santana de Arapixuna vem constantemente chegando ao ápice do IDEB. Ano passado chegou a 8.3, que é a nota máxima nacional, mas é no Arapixuna

Poxa professor muito obrigada. Para encerrar, o senhor poderia colocar a sua percepção como gestão. Quais os desafios, as principais dificuldades que vocês enfrentam para atender a demanda das escolas de ensino fundamental nessas regiões que o senhor citou, nessas cinco regiões?

Então professora, hoje né? Eu vou elencar aqui pelo menos dois desafios da gestão.

Primeiro, olhando de forma geral. Vendo a educação na Amazônia, nós percebemos que ainda não tem um olhar do governo, ainda não tem um olhar mais diferenciado do MEC. Quando se fala em educação da Amazônia é o mesmo custo por aluno, a mesma coisa de um aluno que está na região sul e sudeste do país. E nós sabemos que só pela realidade de Santarém, a senhora é sabedora disso, Santarém é um imenso território, para chegar de barco na última região, nas últimas comunidades, na última escola, por exemplo, no Maró, são mais de 24 horas de viagem. Então, partindo dessa percepção, eu vejo que deveria ter esse olhar diferenciado, não só da parte do governo municipal, mas também do federal. Vendo essas questões a ponto de entender que falar de educação na Amazônia é muito diferente de falar de educação na região sudeste e sul do país.

Os custos são menores nas cidades, a trafegabilidade a maioria das vezes é feita por via terrestre e não pluvial. Então, hoje, o nosso maior desafio é esse: levar a educação para as comunidades distantes a um número mínimo de aluno e a gente tem que entender – e é preciso que a gente tenha essa consciência – a realidade de cada região,

de cada comunidade, de cada escola para poder propiciar a educação para essas crianças. Que ela seja ela do modo melhor possível, para que a gente tenha uma aprendizagem de excelência.

Por segundo, que tenhamos melhorias para acompanhamento. Acompanhamento nosso e acompanhamento de obras, a parte física e até mesmo a parte pedagógica. Essa questão de logística. Nós ainda somos minimizados em relação a logística, nós ainda ficamos ainda numa situação restrita. Temos poucas possibilidades de sair, poucas vezes fazemos visita in loco. Se a nós fosse propiciado isso, teríamos uma agenda mais diferenciada e mais próxima dos nossos pedagogos, nossos professores e principalmente das nossas crianças e tentaríamos levar a resolutivas para cada problema que existe.

Então é isso, eu vejo que falar de educação na nossa região não se restringe só a parte do município. Mas é uma questão mesmo de um olhar diferenciado a nível nacional.

E1S: SINPROSAN

Gostaria de uma autorização para a gente fazer entrevista. Qual é a tua função no sindicato e desde quando você assumiu o cargo? Qual é a sua escola de origem?

Eu me chamo XXXXXX. Eu iniciei minhas atividades educacionais na Várzea de Santarém na região do Tapará. De lá eu vim a Santarém e assumi a Escola da Floresta, pois escrevi uma proposta de educação ambiental. De lá eu vim para escola Irma Leodgard e o nosso envolvimento com a categoria ficou mais forte com o sindicato e estou como presidente do SINPROSAN desde janeiro aqui em Santarém.

A pesquisa ocorre entre o período de 2018 a 2021, passamos por uma pandemia. A primeira pergunta é como foi, na percepção do sindicato, a atuação do gestor municipal com a educação em Santarém especial no ensino fundamental?

Então, em 2018, o sindicato lutava ainda para que os profissionais da educação tivessem formação continuada. Porque era um momento de mudança na educação e Santarém precisava acompanhar os programas do MEC. Chegavam os programas e não havia a formação, ainda assim os professores teriam que trabalhar os programas em sala de aula. Esse foi um momento de muito trabalho nosso, nós organizamos congressos trouxemos especialistas de fora para explicar sobre os programas da educação no Brasil. Santarém precisava acompanhar e, nesse momento, a gente cobrava muito isso do governo.

Em 2020, o sindicato viu que o governo ainda não tinha um olhar mais cuidadoso para os outros servidores, como serventes, vigias, os próprios secretários de escola ainda atuavam com a população acadêmica que tinham, dos cursos de secretariado. Então, o sindicato buscou parceria e investiu para a aprovação desses outros servidores com curso de vigilante, curso de manipulação alimentar, auxiliares de secretaria também dessa área. O sindicato trouxe palestra de fora para os gestores e pedagogos em 2018, e em 2020, o investimento foi na formação do servidor e dos nossos associados.

E por parte da Secretaria de Educação também houve essa mesma política de capacitação?

Não. As capacitações por parte da secretaria de educação se prendem aos pedagogos e a gente sabe que é difícil ao pedagogo socializar a formação na escola e chama os professores, muitas vezes não há como eles pararem para fazer essa socialização. Eles não querem outro horário, por exemplo pela noite, um dia em que não estão nas escolas para fazer a formação.

Então a gente estava sentindo isso. Eram muitas reclamações, sobre a falta de capacitações externas, os professores estavam sentindo muita falta, o pessoal de apoio. Enfim, a gente também sentiu essa necessidade. O Sindicato trabalha para o associado e resolveu investir na saúde do servidor.

Agora, após a pandemia de 2020, nós aumentamos a nossa área de saúde no SINPROSAN. Temos quatro psicólogos, um clínico geral, que atende de quinze em quinze dias na própria sede. Temos uma sala toda equipada para atendimento médico. Temos um cardiologista, temos uma massoterapeuta, temos também limpeza de pele, tratamentos de estética e a nutricionista. Temos um balneário também que trabalha a saúde do servidor, uma área de lazer muito grande. São dois igarapés dentro do nosso balneário. Nós não temos atividades permanentes no balneário porque a gente entende que, quando o servidor vai para lá, ele quer ficar à vontade com a família.

O que a gente também faz pela saúde do servidor depois da pandemia, são eventos por categoria. Dentro da grande categoria do SIPROSAN, resolvemos dividir em serventes, secretários e auxiliares de secretaria, os vigias, o serviço geral, os professores, os pedagogos e os gestores. Então, o primeiro dia de comemoração é do serviço geral que é logo no início do ano, quando pagamos, por exemplo, oitenta consultas, setenta consultas com especialista para quem está precisando. Depois, a gente vai para a comemoração dos pedagogos. Oferecemos várias consultas com especialistas dentro da área. Tudo isso por conta da pandemia. Investimos na qualidade de vida do servidor.

O governo não se preocupa com isso. O sindicato providenciou papel e uma sala de informática, os professores poderiam vir do interior e fazer as suas pesquisas e sair do sindicato com a bolsa cheia de atividade para distribuir para as crianças. A prefeitura não estava preparada para isso. A gente sabe que quem pensa a educação são os

educadores, por isso a gente sempre fez esse diálogo com o governo, para que ele também pudesse investir, porque as pessoas, as comunidades, estavam sozinhas, os profissionais de educação das escolas sozinhos, foi quando sentimos a necessidade de entrar. Eu, por vir das comunidades ribeirinhas, tive que pensar em várias formas de ajudar esses colegas, para que esses colegas pudessem ajudar as crianças a não ficar paradas na época da pandemia. Mas o olhar que a gente tem é que o governo não estava preparado. O sindicato enxerga que o governo pensou em demitir os profissionais na época da pandemia, como alguns municípios aqui fizeram, demitindo todos os temporários. Quando a gente percebeu que em Santarém ia acontecer isso, a gente foi para cima e fez um diálogo com o prefeito. Então, conseguimos com que ele deixasse esses profissionais na folha mesmo, porque tinha dinheiro para pagar e essas crianças não podiam ficar sem aula. Então, por isso Santarém tem um IDEB bom, mas o Sindicato atuou muito fazendo com que o governo tentasse também fazer a sua parte.

O sindicato tem acompanhado a gestão do governo municipal do ponto de vista financeiro, com relação ao recurso que vem do FUNDEB para o ensino fundamental?

O sindicato tem, dentro da sua categoria, várias comissões que são formadas pelos próprios profissionais. A gente escolhe as pessoas em assembleia, para essas pessoas comporem essas comissões. Então, nós temos um representante na comissão do FUNDEB. Esse representante é o que acompanha para a categoria. E periodicamente a comissão do sindicato se reúne para avaliar.

Ficamos mais atentos de 2020 para cá, percebemos que pessoas que estavam ali não tinham como sair, não tinham como fiscalizar o dinheiro do transporte para ver se essas lanchas estavam funcionando, se os ônibus estavam funcionando nas comunidades. Então, a gente começou a trabalhar para ver se a gente conseguia alguém representando o sindicato com a função mais alta nessa comissão. Esse ano, nós conseguimos eleger representante como presidente do conselho, então, desde o primeiro rateio que tivemos 2021, começamos a estudar e a entrar em contato com pessoas que poderiam dar informações de todos esses valores. A gente começou a cobrar mais e ir para cima e aí em 2021 teve um rateio, uma sobra muito grande. Ou seja, sobrava esse dinheiro por conta de ele [o governo] querer fazer obras e investir reforma das escolas, em compra de material didático, enfim. Aí começamos a abrir o olho e o governo começou a abrir o olho e fazer várias licitações.

Em 2022 começamos a batalhar para todo mundo na educação, todo funcionário da educação estar na folha dos 70 [por cento] do novo FUNDEB. Agora, a prefeitura fica com os 30% e todos os profissionais de educação entraram na folha, foi uma conquista para todo mundo.

E agora que a professora Patrícia ela é a presidente do conselho, então a gente tem mais como acompanhar. Mas antigamente isso assim era muito precário, muito mesmo porque a gente não tinha conhecimento suficiente. Temos também o pessoal que fez treinamento, fez curso para se especializar.

Vocês teriam algum estudo ou documento que informe sobre o número de matrículas no ensino fundamental relacionado à evasão escolar durante a pandemia?

Não tenho números para te dizer agora, mas houve uma evasão muito grande em tempo da pandemia. O pessoal saiu da cidade, voltou para o interior. Muita gente foi para o interior e continuou lá. Eu estou aqui [em Santarém]. Várias escolas tiveram que reduzir o número de funcionários. Vários gestores reduziram o número de atendimento a essas crianças. Muitas crianças não participaram das atividades, os pais não iam buscar as atividades na escola para as crianças fazerem. Logo no início não houve essa busca ativa a essas crianças. Houve evasão. Alguns professores tinham medo de sair de casa. Só agora em dois mil e vinte e três que isso veio de novo se recuperar e o número de alunos veio crescer, mas só agora com essa matrícula em 2023.

Para finalizar, quais seriam suas considerações com relação ao uso dos recursos que vêm do FUNDEB para educação? Qual seria a avaliação?

Nós temos algumas pautas pendentes pelo governo que precisam ser implementadas. Quando eles dizem não tem recursos, que vai onerar a folha de pagamentos, precisamos analisar melhor, pois com os 30% que sobra hoje para o governo fazer as implementações nas escolas e nas construções, enfim, esse dinheiro deveria ser bem mais aproveitado na formação dos profissionais da educação em todas as funções, porque todos precisam desse apoio, de mais conhecimento para poder exercer sua função com dignidade e mais segurança.

Teria também que priorizar as cozinhas e os banheiros das escolas no momento da construção ou de uma reforma, pois existem algumas escolas onde o banheiro não tem o mínimo de estrutura nem mesmo para os alunos darem a descarga, devido a desproporcionalidade no tamanho ou na altura para as crianças. Então, são detalhes que deveriam constar na licitação da empresa que ganhasse, já poderia constar esses valores para essa finalidade, de modo a valorizar e agregar valor para uma criança. Essas medidas são importantes para a saúde mental dos alunos. Outra demanda pendente é o investimento em tecnologia para as escolas. Hoje em dia, as crianças precisam muito de laboratórios de pesquisa, onde elas possam estar vivenciando de perto e aprendendo muito mais nesses laboratórios. Outra questão é a priorização dos ginásios de esporte. Sabemos que a maioria das escolas ainda não

tem ginásio coberto e a educação física dessas crianças fica prejudicada pela exposição direta ao calor excessivo do sol.

A questão da merenda escolar também ainda é muito precária, pois pode ser a única refeição de algumas crianças ao longo do dia.

Outra demanda reprimida é o investimento em profissionais de psicologia. O Estado deveria agregar mais psicólogos às escolas, pois eles auxiliam os professores identificando pontos que podem ser melhorados no processo de aprendizado para que mais alunos tenham resultados satisfatórios. Observamos que aumentou muito nas escolas o número de crianças especiais e com distintas especialidades. Então, esse profissional aqui em Santarém ainda é bem reduzido, fica devendo muito para atender o número de crianças que precisam, então poderia estar investindo mais na entrega do pessoal.

Depois da pandemia o governo poderia dar mais atenção à saúde escolar. Potencializar esse programa Saúde na Cidade. Saúde do profissional. É umas coisas que era para o governo fazer e quem faz é o sindicato. Então, esse dinheiro poderia ser muito mais bem aproveitado, ao invés de se fazer muitas escolas faltando ainda muita coisa poderia, poderia começar a fazer poucas escolas, mas completas com as quadras cobertas como os laboratórios de informática completo com as lousas digitais, onde o profissional da educação tivesse como alcançar mais a criança ter em mãos que é o celular, que é a tecnologia. É para ir saindo mais desse tradicional que a criança já vive ao mundo digital. Por mais que ela seja da periferia, mas ela muitas vezes tem muito mais acesso aos celulares, aos meios de comunicação onde ainda não tem na escola, aí fica devendo isso para a sociedade.

Outro ponto que o sindicato olha e que o governo poderia investir é no salário do vigia, teria que agregar ao salário do vigia a periculosidade, pois ele fica exposto, correndo risco no portão da escola devido ao aumento da violência nas escolas no Brasil e aqui em Santarém também.

Outra questão é o direito ao adicional de insalubridade das serventes, pois às vezes a mesma que faz a merenda também faz a limpeza da escola, em especial dos banheiros. Os EPIs são precários, as cozinhas não são equipadas adequadamente para esse profissional ter mais condições de trabalho digno à altura do profissional. Investir nos treinamentos para esse profissional, tudo isso o sindicato enxerga como prioridade que ajuda, não só o profissional da educação, mas também aos alunos e a família se beneficiam. A escola teria que ser esse espaço para acolher também a família do aluno. E muita gente vê tudo isso e seria fundamental que o governo procurasse se planejar para usar, aplicar esse dinheiro em melhorias em todos os aspectos, proporcionando mais qualidade de vida para a comunidade escolar, teríamos uma sociedade assim bem mais saudável para se viver.

Essa é a nossa luta! E agora lutamos para que o governo possa incluir no salário do servidor o percentual para a periculosidade do vigia e o adicional de insalubridade da servente de limpeza, pois são os únicos da escola que ganham um salário-mínimo e com os descontos do INSS não chegam receber nenhum salário mínimo.

Nós do sindicato somos contra a terceirização, sabemos que este está sendo um caminho a exemplo de São Paulo e outros municípios que agora estão aderindo a terceirização. Sabemos que o nosso pessoal já está há quinze, dezesseis, dezessete anos aí vai sair para ser terceirizado, a empresa não vai querer contratar um profissional doente, se queixando de muitas dores, advindas do tempo de serviço do tempo de serviço que tem na escola do esforço que ele faz, então eu penso que seria uma falta de respeito muito grande da parte do governo.

E1Pr: PROFESSORA ÁREA DE VÁRZEA 2 - TAPARÁ

Professora, primeiro eu queria que a senhora se identificasse, dissesse seu nome completo, o nome da escola que a senhora trabalha, qual é a sua função e se a senhora aceita dar essa entrevista, está bom?

Sou XXXX, sou professora, trabalho na escola Nossa Senhora Aparecida, região de Várzea, comunidade Pixuna do Tapará.

Professora, eu queria que a senhora explicasse quais foram os investimentos que a Secretaria de Educação destinou para a escola, considerando que a pesquisa é do período de dois mil e dezoito a dois mil e vinte e um. Nesse período houve algum investimento na escola na área de infraestrutura, transporte escolar, capacitação dos professores, esporte e lazer? O que a senhora me fala?

Referente ao investimento da prefeitura, como a pesquisa dela é de dois mil e dezoito até o ano atual, eu trabalho lá desde dois mil e dezesseis. Em dois mil e dezesseis foi entregue o prédio e até o momento a escola está precisando de uma reforma, como é região de Várzea todos nós sabemos que ela não demora para sempre, ela está precisando de uma reforma e até agora eles ainda não atenderam a licitação da comunidade. Referente a capacitação para os professores, nós temos que ser sinceros. Esse ano que passou não teve nenhuma capacitação, nem de primeiro ao quinto, nem do sexto ao nono, que é com o que eu trabalho. Esporte também não. É muito pouco o investimento que a prefeitura tem feito, só entregou o prédio e paga os professores, só isso que faz.

No período da pandemia, como é que ficou o ensino na comunidade? Ele foi à distância? Vocês usaram o fardamento? Eu não sei se tem fardamento escolar né? Vocês distribuem para o interior, mas se tiver a

senhora me diz. Transporte escolar e merenda escolar, como é que ficou esse atendimento no período da pandemia?

O ensino foi à distância, os pais iam pegar as atividades na escola. Nós professores passávamos as explicações para eles para que quando chegassem em casa eles tentassem repassar para seus filhos. Também não teve transporte escolar e nem merenda escolar, mas no momento em que nós estávamos no nosso ambiente de trabalho nós estávamos todos uniformizados. Mas referente ao uniforme escolar para escola de várzea, eles fazem entrega sim.

Nessa dinâmica professora, como a senhora acha que foi o aprendizado dos alunos? No período da pandemia, qual é a sua percepção?

Para mim o ensino aprendizagem foi muito lento. Por quê? Porque todos nós sabemos que no interior tem pai que ele não tem a leitura, ele não tem a escrita. Então por esse motivo ele tinha dificuldade de ajudar o seu filho.

Com essa situação, a senhora acha que aumentou ou diminuiu o número de matrículas na escola? Como é que ficou a situação da escola pós-pandemia? Assim, pós não né?, que de vez em quando ainda tem. Mas assim, lá no auge da pandemia, quando foi para retornar as aulas presenciais, a senhora acha que mudou o número de matrículas na escola?

Não, não mudou nada, continuou o mesmo número. Sai aqueles alunos do nono ano, que vão fazer o ensino médio, mas vem aqueles outros alunos para substituir. Então, continua no mesmo.

Então, professora, essa tese é para avaliar os investimentos que o governo municipal faz para o ensino fundamental. Se a senhora tiver algumas considerações sobre a sua avaliação, a sua percepção sobre o tratamento que o governo dá sobre o atendimento aos alunos do ensino fundamental, eu queria que a senhora fizesse algum comentário sobre a sua percepção. Está bom?

É assim, eu espero que o governo olhe com mais carinho para os alunos da região de Várzea, pois as aulas começam em julho e terminam em abril. Durante esse período não aparece ninguém da Secretaria de Educação. A presença da SEMED em uma escola, para os professores e para os alunos é de suma importância para o nosso trabalho. Nós realizamos projetos, não aparece ninguém, mas a vida continua. A educação está em construção a todo momento.

E2D: DIRETORA ESCOLA ZONA URBANA - ROTARY

A primeira pergunta é se nesse período de dois mil e dezoito a dois mil e vinte e um, houve algum investimento do poder público municipal na escola, referente a infraestrutura, a merenda escolar, transporte escolar, capacitação de professores e esporte e lazer.

Meu nome é XXXXX, atualmente estou no cargo de diretora da Escola Municipal de Ensino Fundamental Rotary. Desde julho de dois mil e doze. Em termos de infraestrutura, a escola só recebeu uma pequena reforma, a maior parte em questão de pintura em dois mil e vinte. A questão da merenda escolar, ela é encaminhada normalmente todos os meses pelo setor da SEMED. Nós não recebemos recursos para a merenda escolar. Ela é encaminhada. Todo o material é diretamente encaminhado para as escolas. Quanto ao esporte e lazer, a escola não possui quadra esportiva. Então o investimento não aconteceu nesse período. No entanto, no ano passado, no final do ano passado foi adquirido pela prefeitura de Santarém um terreno próximo ao educandário para a futura instalação da quadra esportiva. A questão de formação continuada dos professores. São aquelas formações que a SEMED oferece geralmente durante o início do ano, durante a semana pedagógica, orientações. As formações geralmente são ofertadas pela própria plataforma do MEC, pelo FNDE que propõe diversas formações. E aí os professores são formados por essas plataformas e podem fazer as formações. Atualmente, por exemplo, os professores estão recebendo informação geral sobre educação ambiental, sobre educação financeira e outras de interesse da própria escola ou particulares, como questão de rádio escolar, por exemplo, que nós temos e alguns professores fizeram essa formação pela plataforma do IBS, o Instituto Brasileiro.

Nesse período de dois mil e dezoito a dois mil e vinte e um, a gente passou por um período de pandemia. Nesse período as crianças estudaram a distância, vocês fizeram via online? Como é que foi o processo nesse período, atendendo as exigências da pandemia?

Bom, em um primeiro momento por determinação da secretaria houve um afastamento total das salas de aula, de professores e alunos até julho, junho daquele ano de dois mil e vinte. As crianças não tiveram acesso à educação nesse momento, porque afinal de contas estava todo mundo tentando achar uma forma. Só o que funcionou na escola foi a parte administrativa, a parte de apoio, também sobre orientação por escala, para que não houvesse aglomeração. As crianças só voltaram a ser atendidas depois das orientações de retorno, de forma não presencial. No caso, eles recebiam um apostilado a cada quinze dias, o pai ou responsável ia buscar esse apostilado. Eles ficavam quinze dias com esse material em casa e depois devolveriam. Assim foi feito até a segunda ordem. Alguns professores trabalharam online ao mesmo tempo, o material impresso e também o material online com as

orientações para os alunos. Foi um período bem difícil para todo mundo, mas conseguiu se cumprir aí o que foi determinado. Não chegamos a cem por cento do esperado, claro, porque a pandemia prejudicou de maneira incalculável todo mundo.

Eu imagino professora, agora uma outra pergunta, quase terminando. Vocês perceberam se diminuíram o número de matrículas quando retornou para as aulas presenciais?

Na verdade, não, não diminuiu não. O pessoal estava um pouco assim, receoso do retorno presencial. Mas eles acabaram voltando e a procura foi até maior depois, porque mesmo eles no começo acharem bom a ausência da sala de aula, de não ir para a escola, depois isso fez muita falta e não, não houve diminuição não, pelo menos falando da nossa escola não houve diminuição.

Professora, última pergunta. Os alunos da escola participaram da prova do SAEB? Que aconteceu em dois mil e dezenove. E depois a senhora pode falar só deixando as suas considerações, porque assim, a gente está avaliando, na verdade a tese dela é para avaliar se as políticas públicas na área da educação, principalmente no ensino fundamental, como é que elas chegam nas escolas.

As turmas participaram sim do SAEB daquele ano. Não foi nada agradável o resultado, mas já era um resultado que a gente esperava, porque como os professores tiveram muita dificuldade com essa parte remota, sobretudo online, foi muito difícil para os professores, principalmente de quinto ano. Mas nós fizemos. Acho que no caso da pandemia, a prefeitura fez todo o esforço possível. O grupo que foi criado para tratar do assunto também fez tudo que era possível, tudo que estavam tentando descobrir da melhor forma possível para que a educação não tivesse tanto prejuízo, apesar de que a gente sabe que é um prejuízo para os próximos dez anos, vinte anos. Porque a geração que passou pela pandemia teve prejuízo. Ela está tendo prejuízo ainda. A gente encontra crianças, por exemplo, até de sétimo, oitavo ano que não sabe fazer uma interpretação de texto, crianças de sexto ano que não sabem ler o suficiente. Então isso aí é consequência da pandemia, desse afastamento da sala de aula. Porque mesmo que pareça muito tradicional, é algo ainda que é necessário existir, algo que a gente precisa ainda manter. Mas a prefeitura não deixou de atender os esforços. Por exemplo, não demitiu funcionários que poderiam ter sido demitidos. Porque não havia um atendimento de alunos na escola. Então aconteceram muitas coisas assim que acabaram ajudando a manter as famílias mais seguras, em relação a parte da saúde. Mas eu acredito que o esforço foi grandioso, foi um esforço que vale a pena a gente aplaudir, inclusive né? Mas daqui para a frente o trabalho vai ser dobrado. Já está sendo dobrado, para a gente superar todas as dificuldades que os nossos alunos estão enfrentando e ainda vamos enfrentar pela frente.

E3Dr: REGIÃO DE RIOS – TAPAJÓS/PARAUÁ

A primeira coisa gostaria de seu nome completo e o cargo que assume na escola. A pesquisa que ela está fazendo é do período de dois mil e dezoito a dois mil e vinte e um. Ela está analisando os investimentos que a prefeitura fez nas escolas do ensino fundamental. Poderia ser uma referência para avaliar. Ela já entrevistou algumas pessoas da base, do planalto. Para começar, eu queria que você fizesse sua identificação: o cargo que você ocupa e nome da comunidade. Obrigada!

Então, o meu nome completo é XXXXX eu estou desde dois mil e dez como gestor da escola. Já participei de três eleições e pela vontade de Deus e do povo e estou aqui. E a comunidade é Parauá Tapajós.

A escola é municipal de educação infantil e ensino fundamental Frei Marcos, mas também abriga o ensino médio que é à base de rodízio.

Professor funciona uma a indígena aí na turma indígena na comunidade aí na escola?

Não funciona, não, na escola primavera não funciona turma indígena.

Está certo, me diga uma coisa, como é que nesse período de dois mil e dezoito a dois mil e vinte e um e até agora funcionou o repasse do apoio do município para a infraestrutura da escola, merenda escolar, capacitação de professores, bem como o esporte e o lazer, como o senhor vê esse tipo de investimento da Prefeitura aí na escola?

Então, eu lembro que a pandemia começou dia vinte e sete de março ou vinte e oito, foi quando nós recebemos da prefeitura e da SEMED comunicada que nós deveríamos paralisar as aulas por causa da pandemia. Antes disso, cada família recebeu uma cesta básica que veio para os alunos. No tempo realmente da pandemia que era remoto, não tinha merenda, não. Por exemplo, o aluno trazia de casa. Logo que começou a pandemia a SEMED se preocupou em mandar a cesta básica para os alunos.

Quando a situação ficou mais amenizada os alunos já merendavam na escola, mas cada um trazia sua vasilha. Foi um período muito difícil para as escolas, para os pais, para os alunos, mas vencemos graças a Deus.

E o transporte escolar vocês utilizaram? Houve alguma movimentação do transporte escolar para as escolas?

Não, minha querida, nós não temos transporte escolar para alunos, não. Nunca tivemos. Ah está, é porque a comunidade não tem mesmo transporte escolar?

Professor você acha que depois da pandemia aumentou ou diminuiu o número de matrículas na escola? E se o senhor puder me informar quantos alunos tem na escola seria legal também.

É, não é questão totalmente da pandemia. Acontece você sabe que o Paraua é cercado de escola indígenas e aí claro diminui né? Porque é ofertado algumas coisas. Mas nós temos cento e sessenta e cinco alunos do fundamental e setenta e cinco alunos do médio.

Professor, como o senhor avalia o aprendizado dos alunos no período da pandemia? E qual era a dinâmica? Tinha aula online ou era educação a distância? Como é que foi que vocês fizeram nesse período da pandemia

Posso lhe dizer que no tempo da pandemia o aprendizado foi satisfatório até porque os trabalhos eram enviados para os alunos. Nós entregávamos nas casas e nós não tínhamos a confirmação de que eram os alunos que realmente faziam as atividades que eram enviadas. E não foi bacana o aprendizado, não. Estou lhe garantindo mesmo que foi de regular para baixo. Mas agora está voltando ao normal graças a Deus. Está dando um tempo da pandemia, mas foi muito fraco.

E quando o aluno terminava o trabalho os pais vinham entregar para cada professor aqui na escola. Aí cada professor tem a sua sala ou outro local que evitasse a aglomeração.

Professor conte um pouquinho como é o processo de capacitação. Existe algum processo de capacitação continuada? Os professores receberam alguma orientação? Teve também outros tipos de materiais de higiene na escola, como é que foi esse período na pandemia?

Sim, o material de higiene foi colocado à disposição pela SEMED. Nós fomos buscar todo o material que era doado pela SEMED, ou melhor, pela Prefeitura. Com relação a formação continuada nós estamos tendo agora depois da pandemia e os professores estão tendo, mas antes, no foco da pandemia mesmo não tivemos a formação continuada, não.

O senhor poderia fazer algumas considerações sobre esses pontos da gestão pública municipal no que se refere a esses itens na sua escola já que o senhor é o gestor. O que que o senhor acha dessa gestão? O que poderia melhorar na escola nesses itens?

Então minha querida, vamos completar. Você sabe que o dinheiro do FUNDEB ele não é municipal, ele é federal. Algumas coisas aqui são no âmbito federal. Mas com relação ao transporte, como já disse, não temos transporte na nossa escola porque nós não temos anexo e nem alunos que moram distantes. Todos são alunos daqui mesmo da do reduto da comunidade.

Com relação aos esporte e lazer não temos essa ajuda do governo municipal. De tudo isso o que mais eu precisava, ainda que os recursos do Fundeb são fundamentais, seria a capacitação de professores de modo semestral, de seis em seis meses uma capacitação para professores. Semana passada fizemos de uma capacitação de forma online durante três dias, depois de tanto tempo que não tínhamos.

No geral, o dinheiro do FUNDEB ele mal dá para comprar material de expediente. Você sabe que está tudo caro. E as escolas hoje, elas não recebem nenhum complemento do governo municipal na questão do Fundeb. Mas a gente vai levando e a comunidade ajuda. Nós temos nossos parceiros, nossos amigos aqui da comunidade, quando falta material de expediente, a gente pede, eles nos ajudam. E isso a gente vai levando, graças a Deus! Se faltar mais alguma coisa, você me diz.

E4Di: A DIRETORA DA ESCOLA INDÍGENA

Oi Juliana, boa tarde. Eu sou a diretora XXXXX. Trabalho há vinte e cinco anos na escola indígena Nossa Senhora das Graças. Sou filha natural deste lugar, desta aldeia, meus pais moram aqui também. Então eu nasci, me criei, só saí daqui para estudar, me formei, retornei para trabalhar nesta escola desde mil novecentos e noventa e nove. Então vou fazer vinte e quatro anos. No início eu era só professora. Fui professora por muito tempo. Já estou no meu terceiro mandato de gestão aqui nesta escola. É uma escola muito bonita! A nossa contém quatro salas de aula, secretaria, uma sala da direção, uma sala de professores, uma área, dez banheiros para os alunos, temos também banheiros para acessibilidade. Temos uma cozinha, dispensa, motor de luz e também a placa solar.

Temos uma área muito bonita que é para construirmos a nossa quadra. Futuramente, promessa de governo. Então a nossa escola, esta atual, foi inaugurada em dois mil e quatorze e desde então nós estamos trabalhando nessa escola com uma clientela de setenta e quatro alunos. Somos um grupo de dezoito servidores incluindo onze professores. Entre esses professores, um é o professor da língua Nheengatu e outro de notório saber. A nossa escola

atende alunos da educação infantil ao nono ano. E no ensino médio que funciona numa sala externa cedida para o Estado em São Felipe, temos uma clientela de vinte e seis alunos com duas turmas do primeiro e segundo ano. E o nosso calendário no período da pandemia mudou um pouco. Nós tivemos que nos reinventar novamente. Os professores que não tinham seus materiais como impressora, computador tiveram que comprar para ter esse acervo em suas casas para atender nossos alunos.

Logo no início da pandemia, nós professores, diretora, pedagoga nós saímos nas casas para dar aula para os nossos alunos, reuníamos de três em três e nós saímos em grupos para poder dar as aulas. Mas com o tempo nós vimos que não estava legal porque as crianças começaram a adoecer. Então nós tivemos que reunir novamente com os pais e decidimos fazer os trabalhos, as atividades, as avaliações e entregávamos de quinze em quinze dias. Os pais vinham receber e depois entregavam todas as atividades dos seus filhos de quinze em quinze dias, mas as aulas em sala de aula foram suspensas. Tivemos que obedecer uma ordem que os professores tinham que ir para casa, porém tinham o compromisso de trazer as atividades para os alunos. Então, queira ou não queira parar, e não parar. Porque nós tínhamos que fazer essas atividades para entregar aos alunos.

Dessa forma Juliana, o aprendizado das nossas crianças não foi como nós esperávamos. Muitos se destacaram, mas muitos não. Por quê? Porque nós sabíamos que quando as atividades iam para casa, os pais mais comprometidos ajudavam seus filhos, orientavam para fazer as tarefas, mas pais que não eram tão comprometidos, eles mesmo faziam as atividades das crianças, dos alunos e ficou muito complicado, porque quando houve o retorno desses nossos alunos em agosto do ano passado nós vimos toda essa dificuldade, porque alunos que praticamente estavam retornando do início do ano. Então foi bem complicado para todos nós e também nós não podíamos reprovar. Nós não podíamos reprovar porque a culpa não era nossa dessa pandemia, não era dos alunos, não era de ninguém simplesmente foi um vírus que afetou todo mundo. Então nós tivemos que aprovar, foi cem por cento de aprovação, porque nós não tínhamos que reprovar nenhum aluno. Quanto a quantidade de matrícula, não mudou, não.

Com relação a infraestrutura da nossa escola ela é uma escola muito bonita como eu já falei né? E nós mesmos funcionários, organizamos da melhor forma possível mantendo o prédio em boas condições fazendo os reparos quando necessário. O nosso grupo é muito ativo. Desde dois mil e quatorze nós não recebemos nenhuma ajuda do governo para organizar melhor a nossa escola. Fizemos sim, uma sala externa, que é de madeira, coberta de palha e futuramente, como eu falei, daqui para agosto, nós vamos receber a nossa quadra que está em licitação. Então nós já temos esse espaço.

Nós recebemos carteiras, nossos alunos têm bastantes carteiras, quadros, é uma sala bem estruturada, mas não climatizada. Nós usamos alguns ventiladores, mas estamos precisando mais para as outras salas, pois no período de verão é muito quente. Para os ventiladores precisamos manter o nosso motor de luz ligado, porque ainda não temos a luz vinte e quatro horas.

A merenda escolar antes vinha muito enlatado, muito industrializada. Hoje não, hoje está com mais ou menos uns dois anos que já recebemos da agricultura familiar: farinha, farinha de tapioca, a macaxeira, a banana e também recebemos frango, carne moída, então não recebemos mais a bolacha, porque recebemos a tapioca em rama, a goma, que é para fazer os bijus, ou seja, muita coisa já mudou, pois está com mais ou menos dois anos que não falta merenda, mas nós precisamos, precisamos melhorar ainda mais né? Tem que ter bastante frutas para as nossas crianças, ovos, cará. A gente precisa muito dessas coisas, mas graças a Deus não, não tem faltado. Quando está acabando e eu ligo para a SEMED e eu vou buscar e consigo trazer novamente merenda para nossas crianças. Quanto ao transporte escolar, nós tínhamos uma lancha, mas como não precisamos mais transportar alunos de outras aldeias, nós tivemos que entregar, mas era uma lancha muito boa, depois ela quebrou e aí deu muito trabalho, a gente resolveu entregar.

Hoje nós temos um ônibus escolar, o “ônibus a caminho da escola” o que atende só que infelizmente as ruas elas não estão muito boas, por isso o nosso ônibus atende só duas escolas, que é da comunidade e a comunidade de Pedra Branca. Para meus alunos eu consegui bastante bicicleta e eu consegui umas dezoito bicicletas com amigos da escola, né? Não foi a prefeitura que me deu as bicicletas e sim os amigos da escola, meus irmãos, meus amigos que hoje se tornaram amigos da escola. Então esses foram os doadores dessas bicicletas.

Sobre a formação dos professores, uma vez outra, eles chamam os professores para ter essa formação. Esse ano já teve a primeira formação em Santarém e a segunda formação ela foi online né? Todos os professores paralisaram as aulas até as quatro horas da tarde estudavam até às quatro depois íamos parar a nossa sala, ver o ponto de internet, colocávamos um telão para acompanharmos as aulas. E sempre no final das aulas, tinha uma atividade para gente providenciar para o próximo dia.

A nossa escola é diferenciada. Uma escola indígena. Até nós recebemos bastante alunos, nós tínhamos pouco e depois que fizemos todo esse trabalho de visita nas casas, os pais viram o comprometimento da escola, como os alunos se destacavam na escola, saía de moto, de baixar pelo rio, nós íamos até o encontro dos nossos alunos. Então com isso os pais viram que nós estávamos empenhados. Com isso avançamos bastante no qualitativo das matrículas.

Bom, a prova do SAAEB nós nunca fizemos aqui porque tem que ter dez alunos, né? E nas escolas indígenas são poucos alunos que nós temos em uma sala de aula, aí nós juntamos o primeiro, segundo, terceiro e quarto e quinto e assim sucessivamente porque nós nunca chegamos já a dez alunos numa sala. Agora esse ano, né? Ah desde o ano passado que nós estamos com uma clientela de doze, quinze nas turmas.

Por meio dessas duas disciplinas de notório saber e da língua Nheengatu, fazemos um resgate da nossa cultura, algo que já estávamos esquecendo. Como trabalhar um pouquinho sobre as brincadeiras com as crianças brincadeiras de roda. Hoje as nossas crianças querem estar muito no celular brincando de outra forma. Então buscamos fazer uma retomada. E aí ela traz de volta todo esse aprendizado repassado pelos nossos idosos, eles estiveram aqui na nossa aldeia. Como as brincadeiras de roda, como as contação de histórias, os bate-papos entre os colegas. E também ela trabalha muito a questão do artesanato, do ritual, das comidas típicas, né? De como fazer a nossa comida, a nossa bebida, trabalhar o beiju, trabalhar o tarobá trabalhar a farinha. O artesanato em si, né? Fazer as tiaras e os colares. Então é muito bonito. Isso daí chama muito a atenção das pessoas. A nossa professora de notório saber faz um grande ritual das boas energias e da acolhida que é muito importante.

As pessoas de fora chegam e é o diferencial da nossa escola é isso. E nós já estamos trabalhando para que essas duas disciplinas sejam incluídas oficialmente na matriz curricular, pois até então esses dois professores são como instrutores. Nós queremos colocá-los na matriz curricular como professores.

É mais um trabalho em equipe do Baixo Tapajós. Porque não é só aqui na nossa escola, mas em todo o Baixo Tapajós. Na área da reserva de São Caetano que tem as escolas indígenas, as pessoas que trabalham com língua eles ministram a disciplina como instrutores. Nós estamos lutando para que eles sejam contratados como professores e essa disciplina seja incluída na matriz curricular para que haja mais interesse e empenho de nossos alunos. Talvez isso seja a diferença, né? Das outras escolas regulares. As nossas danças indígenas são muito bonitas, quando o povo chega aqui na aldeia, todo mundo quer ver a dança

Todo mundo que chega que ver algo que nossas crianças tenham para oferecer e apresentar. Daí a professora XXXXX é prova disso porque quando ela vem aqui na nossa aldeia ela vê tudo isso, né?

Eu tenho um ensaio agora vou estar mais tarde numa quadrilha e espero ter contribuído com você está? A nossa escola ela fica aqui na Aldeia Solimões Território Maruara na área da reserva é uma uma aldeia que tem aproximadamente cento e oitenta pessoas e cento e cinco famílias, dessas cerca de cem famílias todas são cadastradas indígenas.

Qualquer dúvida em cima dessas perguntas aí você pode perguntar se tiver ainda a disposição um grande abraço espero ter contribuído aí na sua pesquisa.

Oi Juliana. Então eu estou num lugarzinho embaixo de uma árvore aqui para tentar responder para você. Que eu saí do lugar onde eu estava.

Então, outra coisa que também é importante é quanto a prova. Eu tenho professores maravilhosos aqui que trabalham esse diferencial. Além de trabalharem na teoria, em sala de aula, eles também trabalham na prática. Esse é o diferencial das escolas indígenas, né? Que a gente trabalha na prática, por exemplo, o professor vai trabalhar com os alunos a questão da fração na matemática é muito chato você estar só ali na sala de aula, né? Só na sala de aula, o quadro, o livro, muitas vezes o aluno ele não entende, mas se você for para a prática ele vai entender muito mais.

Nós tivemos aqui várias experiências, nós temos aqui várias experiências que já trabalhamos ao longo de cinco anos, aí a gente vem trabalhando dessa forma, né? A questão da fração, por exemplo, os professores levam os alunos para para a cozinha da escola aí eles procuram tapioca, eles vão fazer o biju, vão dividir os bijus em pedaços e vão formando a fração, tipo assim, entendeu? E também a essa parte geográfica, né? Trabalhar geografia e história, hoje as crianças vão buscar no mato a palha, tecem, tem todo o processo para tecer, aí já vai trabalhar a interdisciplinaridade. Juntos vamos trabalhando a geografia, você trabalha o português, você trabalha matemática, né? Na geografia você vai trabalhar a localidade, a parte geográfica onde foi quem tirou o coletor, né? A matemática, quantas talas tiraram? Quantos metros? Enfim, fazer um texto sobre o tema, bem como fazer uma redação, sobre todo esse trabalho. Então, é infinito esse aprendizado, né? Então, os professores, eles, através dessa disciplina de notório saber, eles trabalham os conteúdos que eles trabalham em sala de aula.

Gostaria de saber como são os materiais didáticos disponibilizados pela SEMED à escola.

Os materiais são somente livros didáticos. Quanto aos materiais pedagógicos compramos com dinheiro do PDDE.

Durante a pandemia foi possível manter o ensino a distância? Queria saber um pouco mais como foi.

Iniciamos durante uns três meses onde todos os professores iam ministrar aulas nas casas das famílias. Mas logo paramos por conta de alguns professores serem afetados pela COVID inclusive eu. Depois reunimos com os pais e realizamos atividades remotas de 15 em 15 dias. O resultado pra nós não foi satisfatório pois eram muitos dias sem o acompanhamento

O ensino dos alunos indígenas é feito apenas em português ou há também idiomas maternos?

Além das disciplinas, há também duas que estão lutando pra inserir na matriz curricular que é o notório saber que trabalha a cultura do povo e a língua indígena (língua nheegatu).

Como é na sua visão o índice de manutenção de alunos na escola?

Minha avaliação é positiva e gratificante trabalhar em uma escola Indígena. Hoje recebemos muitos alunos não indígenas na nossa escola por fazer a diferença na vida dos nossos alunos.

E2Pi: SOLIMÕES

1. Primeiro, preciso que você as identifique. Nome, cargo que ocupa, há quanto tempo está no cargo, instituição de ensino e localização. Apesar da sua identificação, não constará seu nome na tese. Preciso, também que você expresse seu consentimento para realizar a entrevista.

Meu nome é XXXXX, sou professor na Escola Nossa Senhora das Graças, aldeia Solimões que fica dentro do Território Kumaruara, na Resex Tapajós Arapiuns e estou trabalhando como professor há 7 anos e estou ciente dessa pesquisa que está sendo feita.

2. Quantos alunos frequentam a escola em que você atua? Há alunos indígenas ou quilombolas?

Atualmente a nossa escola tem 69 alunos, sendo que a maioria deles são alunos indígenas da própria aldeia Solimões e outros que vêm da aldeia Carão e da aldeia Americano. Também temos alunos não indígenas que são da comunidade de Pedra Branca.

3. Como é o calendário escolar na região?

O calendário escolar da nossa escola, da nossa região segue o mesmo calendário que é fornecido pela SEMED. Inicia o ano letivo em fevereiro, tem uma pausa em julho e em agosto já retorna, terminando o ano letivo em dezembro, sendo que nós também fazemos algumas modificações, quanto a nossa realidade, principalmente, quando se trata de atividades que envolvem a escola envolvem aldeia ou o território, a gente acaba fazendo essa adaptação também no nosso calendário.

4. Como é feito o transporte escolar dos alunos, há lanchas ou ônibus da prefeitura? Eles conseguem alcançar a todos os alunos que precisam de transporte para a escola?

Quanto ao transporte escolar, atualmente tem o ônibus escolar que fazia até ano passado o transporte dos alunos aqui para nossa escola. Porém, como houve um problema de erosão, de chuvas fortes que impossibilitava o transporte do ônibus, a locomoção dele, então não atendeu mais a nossa escola. Esse ônibus veio para a nossa escola, mas por esses motivos, ele atende outras escolas que são da comunidade de Pedra Branca, da comunidade Anumã e a comunidade Carão. Os alunos que vem de outras comunidades para a nossa escola, eles vêm de bicicleta que é o transporte que se utiliza. Também, até o ano passado, tinha o transporte de lancha ou bajara, porém como não tem mais alunos dessas comunidades que eram transportados de lancha ou bajara, então não tem mais esse tipo de transporte atualmente. Todos os alunos, de certa forma, eles têm algum transporte para ir para a escola, mesmo que seja de bicicleta a escola disponibiliza esse meio de transporte para que eles cheguem até aqui.

5. Como era o transporte e a alimentação escolar antes da pandemia? Mudou algo desse tempo para os dias atuais?

Praticamente não houve mudança quanto ao transporte e a alimentação escolar no período da pandemia para cá. Antes da pandemia, o que mudou no transporte, foi que nós tínhamos alunos de outras comunidades que precisavam de bajara ou da lanha para chegar até aqui. Depois da pandemia esses alunos não vieram mais estudar aqui na nossa escola, então não foi mais preciso o transporte bajara ou lancha. Essa foi a única mudança, mas os outros alunos que dependem do ônibus ou da bicicleta, esses ainda continuam.

Quanto à alimentação também não houve uma mudança relevante. O que aconteceu foi que pelo esforço da diretora, da gestão e da direção da escola, foram atrás de outra alimentação que não fossem enlatados, como, por exemplo, carne e frango para nossa escola.

6. Como é disponibilizada a alimentação escolar (merenda) na região? Há um cardápio diferenciado? Como era antes da pandemia e como foi feito durante o isolamento?

O nosso desejo é que a nossa alimentação fosse uma alimentação diferenciada, mas infelizmente nós ainda não temos essa alimentação diferenciada aqui na nossa escola. A maioria dos alimentos que vêm para cá ainda são muito alimentos industrializados, principalmente enlatados. Temos alimentos da agricultura familiar que nós

recebemos, mas como esses alimentos têm uma duração muito pouca, então a gente não consegue mantê-lo durante o mês todo.

O nosso cardápio seria diferenciado se nós comprássemos os produtos aqui da nossa região, mas infelizmente, já houve até um início para isso, mas não teve continuidade, então nós não temos essa alimentação diferenciada que, para nós, seria o peixe daqui da região, seria a galinha caipira e os ovos, todos da nossa região. Durante a pandemia a alimentação chegava através das embarcações da cheia, porém durante a pandemia, era feito todo aquele processo de higienização antes de chegar, eles não subiam para deixar aqui na escola, eles deixavam lá na beira do rio, só faziam entregar, aí a gente recebia e os moradores é que traziam aqui para a escola essa alimentação.

7. Existe capacitação dos professores e profissionais da educação fundamental por parte da Prefeitura Municipal?

Quanto à capacitação de professores e dos profissionais da educação aqui do ensino fundamental da nossa escola, da parte da SEMED do município, a gente não recebe assim uma formação, uma capacitação a nível superior por exemplo, de graduação ou de pós-graduação. Muitas vezes a gente recebe a nível federal, da UFOPA ou também do estado que é a UEPA. Já por parte da SEMED, ela oferece para nós pequenos cursos de meio período, como foi feito ultimamente uma formação on-line. Devido à dificuldade que nós temos de se locomover de passar tanto tempo fora ou também de conexão de internet, isso acaba dificultando muitas vezes essas formações que são oferecidas pela SEMED.

8. Os alunos realizam a prova SAEB/Prova Brasil, que compõe o IDEB?

Essas provas que compõem o IDEB como o Saeb, antiga Prova Brasil, a nossa escola não realiza por conta da quantidade de alunos. Como as turmas aqui da escola são geralmente entre 6 a 7 alunos, então a gente não consegue alcançar o número mínimo, que se eu não estou enganado, são de 12 alunos que tem que ter numa turma para fazer a prova, então a gente acaba ficando fora dessas avaliações.

9. A escola possui internet?

A escola possui acesso à internet através da antena da G. SAT Brasil do governo federal. Essa é essa conexão que nós temos, porém não é uma conexão rápida, não é uma conexão tão eficiente. É uma conexão bem lenta e a gente utiliza muito pouco, até para fazer pesquisa porque os alunos e nós também professores temos bastante dificuldade para realização de pesquisas escolares porque a internet é muito lenta. Acaba que utilizamos mais para acesso às redes sociais, para acessar o WhatsApp, para essas coisas que não gasta muito e que não são muito pesadas.

10. Ocorreram obras de infraestrutura escolar entre 2018 e 2021? Quais?

No período de 2018 a 2021 não ocorreu nenhuma obra de infraestrutura por parte da SEMED, aqui na escola. O que conseguimos fazer aqui, por esforço nosso, dos funcionários e da direção da escola, foi construir um pequeno almoxarifado e a pintura na escola que a gente sempre faz isso e, ainda, recuperar algumas calçadas. Porém, está previsto neste ano a escola receber uma quadra poliesportiva. Essa é uma obra que vai chegar por parte da Prefeitura e uma outra que é um projeto que nós temos parceria com a TNC que é a construção de uma biblioteca.

11. A remuneração dos professores e profissionais da educação mudou durante os últimos quatro anos?

Sobre o aumento da remuneração dos professores e profissionais da educação, nós professores tivemos um aumento no início do ano passado em 2022. O ano já iniciou com esse aumento que foi até por conta também do aumento do piso salarial. Já os outros funcionários da educação como o servente, merendeiro, secretário, esses outros profissionais não receberam aumento, continua o mesmo salário mínimo deles.

12. Houve mudança no número de contratação de professores efetivos, realizada por meio de concurso público? E quanto aos temporários?

Concurso público já faz um bom tempo que não tem. Eu acho que já tem mais ou menos uns 15 anos por aí que não há concurso público, então não houve nenhum profissional que entrou na nossa na nossa escola através do concurso público nesses últimos anos.

13. Há professores fixados na comunidade ou precisam vir de fora? Há um local para eles se hospedarem?

Sim. Quase todos os professores moram aqui na própria comunidade na Aldeia Solimões. Porém, há duas professoras: uma pedagoga e uma professora que moram na aldeia vizinha chamada Pedra Branca, mas nós não precisamos ter hospedagem aqui, pois como é próximo, elas vêm e retornam todos os dias.

1. Primeiro, preciso que você se identifique. Nome, cargo que ocupa, há quanto tempo está no cargo, instituição de ensino e localização. Apesar da sua identificação, não constará seu nome na tese. Preciso, também que você expresse seu consentimento para realizar a entrevista.

Olá, boa tarde, eu me chamo XXXXX, gestor indígena do povo Kumaruara, sou diretor de duas escolas indígenas Nossa Senhora de Lourdes e Santa Luzia da aldeia Vista Alegre do Capixauã e aldeia Mapirizinho. Estou no cargo desde 2017, completando 7 anos. A nossa instituição de Ensino fica localizada na Resex Tapajós- Arapiuns, na margem esquerda do rio Tapajós, no Município de Santarém no Estado do Pará. Já trabalho aqui há 7 anos como já falei e autorizo aí a nossa entrevista com você.

2. Quantos alunos frequentam a escola em que você atua? Há alunos indígenas ou quilombolas?

Nós temos uma faixa de 120 alunos entre as duas escolas, sendo que a maioria dos alunos são indígenas. Não temos alunos quilombolas, mas temos outros alunos que não são indígenas, mas de outras comunidades tradicionais. Temos também um número grande de alunos evangélicos em nossas escolas.

3. Como é o calendário escolar na região?

O nosso calendário escolar é totalmente diferenciado. Apesar de recebermos um calendário escolar da Prefeitura de Santarém, mas nos meses de janeiro e fevereiro fazemos uma reunião pedagógica na qual a gente coloca em pauta o nosso calendário para ser diferenciado de acordo com a realidade de cada escola. Aqui no Polo é um calendário e na Nexa é outro. Então cada um trabalha de acordo com a especificidade de cada escola, garantindo um calendário totalmente diferenciado para trabalharmos.

4. Como é feito o transporte escolar dos alunos, há lanchas ou ônibus da prefeitura? Eles conseguem alcançar a todos os alunos que precisam de transporte para a escola?

Nosso transporte escolar utilizamos aqui como muitos conhecem que chama bajara. Não temos ônibus, só temos a condução que é via lago, rio ou igarapé. Não conseguimos atender todos os alunos, embora a gente faça o requerimento para fazer o pedido, mas no momento não conseguimos suprir todas as necessidades. O nosso transporte escolar precisa ser modificado, a gente precisa de um transporte melhor. Não utilizamos a lancha que é o meio de transporte cedido pelo governo federal. Então funciona assim: a aldeia cede a bajara, tipo de canoa e a Prefeitura de Santarém entra com o condutor. Portanto, precisamos sim, de meios de transporte escolar adequado para levar os alunos até as nossas escolas, que a gente não tem.

5. Como era o transporte e a alimentação escolar antes da pandemia? Mudou algo desse tempo para os dias atuais?

O transporte escolar continua o mesmo, tanto faz antes da pandemia, como agora, depois da pandemia, não teve nenhuma mudança.

A nossa alimentação também não provocou nenhuma mudança, nem antes da pandemia e nem depois. Porém, durante o isolamento como nós trabalhávamos com aula remota, então nossos alunos não vinham para escola, mas recebiam cada um na sua casa um Kit com a merenda que era feito pela prefeitura de Santarém. A prefeitura já fazia os kits de acordo com os alunos e esses alunos recebiam o kit em casa por conta do na nossa aula remota. Para nós foi muito difícil ter essa aula remota porque nós aqui não temos internet.

6. Como é disponibilizada a alimentação escolar (merenda) na região? Há um cardápio diferenciado? Como era antes da pandemia e como foi feito durante o isolamento?

Há muita dificuldade no transporte, para ter uma educação melhor a gente precisa de uma escola padrão, não temos escolas construídas, elas são feitas de acordo com os nossos professores. Nós mesmos fazemos nossas construções. A nossa alimentação escolar não é uma alimentação adequada, nem diferenciada, pois ainda continua vindo muito enlatado. Como não temos energia na escola dificultando para guardar, muito da alimentação não chega para a gente, só chega nas urbanas, como a nossa é rural aqui não chega. Por outro lado, a agricultura familiar aqui ainda é muito fraca, não temos verduras, frutas, legumes, o que tem é muito pouco que não supre a nossa necessidade. Por tudo isso, a alimentação para as crianças ainda é um problema sério e isso dificulta o aprendizado das crianças, porque não temos amparos pela parte do governo, quais sejam, transporte qualidade, uma merenda de qualidade; uma infraestrutura de qualidade. Como já falei não temos biblioteca, sala de informática. Na outra escola que eu trabalho também não tem nada de infraestrutura de fora, tudo é construído pela própria aldeia. Trabalhamos aqui do pé ao nono ano e o primeiro ano do ensino médio, mas sem amparo nenhum do governo. As nossas escolas ribeirinhas, indígenas e quilombolas precisam melhor muito.

7. Existe capacitação dos professores e profissionais da educação fundamental por parte da Prefeitura Municipal?

Sobre a capacitação dos professores é difícil, mas pelo menos uma vez no ano eles recebem capacitações da prefeitura, porém não é muito efetivo, não tendo muita capacitação para os professores aqui na aldeia.

8. Os alunos realizam a prova SAEB/Prova Brasil, que compõe o IDEB?

Aqui nós fazemos algumas provas, sim, como a Prova Brasil, prova da matemática para ver o rendimento escola, mas a prova da Saeb ainda não fazemos aqui.

9. A escola possui internet?

Na aldeia nós não temos a internet. Cada um usa sua internet, mas particular. Quem tem celular, por exemplo, usa sua internet particular, mas na escola mesmo nós não temos. Como já falei, nossa escola não possui internet, não tem energia 24 horas, nós não temos computadores, nem sala de multimídia e também não tem biblioteca. Então, fazemos o possível para trabalharmos muito a nossa cultura, a nossa educação diferenciada como o resgate de nossa cultura, o resgate da língua, então tudo isso favorece para nós.

10. Ocorreram obras de infraestrutura escolar entre 2018 e 2021? Quais?

Desde 2018 para cá nenhuma das minhas escolas na qual eu trabalho, onde sou o gestor, ainda não recebemos infraestrutura, mas a gente já fez vários pedidos e de 2018 ao 2021 não recebemos nenhuma infraestrutura. Agora em 2023, ainda não veio nada de infraestrutura para cá. A única infraestrutura que nós temos, é que a gente reúne os pais, os alunos, a aldeia em geral para construir nossas próprias salas de aula. Como a gente precisa das salas, trabalha embaixo das árvores, também porque as salas são muito quentes, aí a gente prefere ir para baixo das árvores, mas agente mesmo que construiu a nossa própria cabana, o nosso próprio chapéu de palha para os alunos ficarem debaixo, onde eu mandei essas fotos aí para você ver.

11. A remuneração dos professores e profissionais da educação mudou durante os últimos quatro anos?

A remuneração dos professores mudou, dos quatro anos para cá teve um aumento. Não é aquele aumento que todo mundo espera, porque você sabe que quanto mais aumenta mais imposto a gente paga. Então, assim, não adianta aumentar 200 reais e também aumenta todo o nosso imposto de rendas, então isso para nós torna-se um problema muito grande, porque assim como você ganha o governo ele retira muito. Então, assim, o governo mais tira do que coloca, então teve um acréscimo, mas não é adequado. E para nós professores indígenas não tem nenhuma diferença de outras pessoas, do professor branco do município, não tem nenhuma diferença. Além, de quem trabalha na área ribeirinha, nós gastamos muito, principalmente com passagem, transporte que a gente não tem não tem um ganho por isso.

12. Houve mudança no número de contratação de professores efetivos, realizada por meio de concurso público? E quanto aos temporários?

Com relação aos professores efetivos, também não teve mudanças, ainda não tivemos concurso, com isso continua um quadro gigantesco de professores temporários. E não temo a amparo nenhum do governo nesse sentido. Temos um professor efetivo e a outra maioria dos professores, praticamente 95% dos professores são temporários. A gratificação deles também não é o essencial, a gratificação dos professores temporários é bem menor que dos professores concursados.

13. Há professores fixados na comunidade ou precisam vir de fora? Há um local para eles se hospedarem?

Sim. Praticamente todos os professores moram aqui na comunidade.

14. Gostaria de saber como são os materiais didáticos disponibilizados pela SEMED à escola.

Os materiais didáticos é só livros e vem pelo PNLM. Não recebemos materiais didáticos específicos.

15. Durante a pandemia foi possível manter o ensino a distância?

Durante a pandemia nós aqui sofremos muito por conta que não conseguimos trabalhar a aula a distância, pois não temos área e Internet na escola e nem na casa dos alunos. Isso pra nós foi perca de anos...

16. O ensino dos alunos indígenas é feito apenas em português ou há idiomas maternos?

O ensino nas escolas indígenas e principalmente feito com a língua indígenas e também o notório saber ... São duas disciplinas importantes em nossas escolas, mas que a prefeitura não valoriza, nossos profissionais são tratados como instrutores ... Estamos na luta pra termos esse direito, que é também o nosso diferencial das escolas indígenas.

1. Primeiro, preciso que você se identifique. Nome, cargo que ocupa, há quanto tempo está no cargo, instituição de ensino e localização. Apesar da sua identificação, não constará seu nome na tese. Preciso, também que você expresse seu consentimento para realizar a entrevista.

Boa tarde, meu nome é XXXXXXXX, eu sou professora e sou contratada há 4 anos pelo município de Santarém e meu cargo é temporário. Na área de educação eu já estou há 9 anos. Trabalhei em Jacareacanga, na área indígena Mundurucu no período de 2015 e 2018 e de 2019 até o presente momento estou na Prefeitura Municipal de Santarém. Eu trabalho na Escola Nossa Senhora Aparecida com o fundamental maior do sexto ao nono ano e também trabalho na escola Coração de Maria com a turma de fundamental menor, com as turmas de terceiro, quarto e quinto ano e eu estou consentindo o a realização da entrevista.

2. Quantos alunos frequentam a escola em que você atua? Há alunos indígenas ou quilombolas?

As escolas onde eu trabalho ficam localizadas na região do Pixuna do Tapará, município de Santarém. Na escola de Nossa Senhora Aparecida nós temos 56 alunos ativos do pré-escolar ao nono ano e em Santa Maria do Tapará nós temos uma base de 49 alunos também do pré-escolar ao nono ano. Já na escola Coração de Maria funciona o ensino médio, sendo que duas salas da escola são cedidas no horário da manhã para os alunos do ensino médio.

3. Como é o calendário escolar na região?

Na comunidade onde eu trabalho, na escola Nossa Senhora Aparecida, nós temos um aluno indígena, na verdade, ele é descendente de indígena da etnia Mundurucu. Inclusive ele é meu filho, Marcos Eduardo Mundurucu. Também temos alunos, tanto na escola Nossa Senhora Aparecida, como na escola Coração de Maria, alunos ribeirinhos que são negros, mas eu não sei se eles se consideram quilombolas, até porque a comunidade, tanto de Pixuna como de Coração de Maria de Santa Maria do Tapará, não são áreas quilombolas. Nós temos 3 comunidades: Saracura, Arapemã e Palhão que são áreas quilombolas, pois fazem parte da região do Tapará, mas não são comunidades integradas da área ribeirinha do Tapará, elas fazem parte apenas por questões geográficas, mas se tratando de região ribeirinha, elas não são consideradas ribeirinhas e sim quilombolas, embora na comunidade nós ainda não temos registros de pessoas que se identificam como quilombolas.

4. Como é feito o transporte escolar dos alunos, há lanchas ou ônibus da prefeitura? Eles conseguem alcançar a todos os alunos que precisam de transporte para a escola?

Como a região do Tapará possui 9 comunidades que junto com essas 3 que não mora acho que possuem é a questão da enchente da Vazante a questão da subida das águas na no inverno de janeiro a julho o que que acontece o calendário escolar ele é diversificado é diferente o horário calendário escolar inicia o ano letivo eletivo inicia em julho na segunda quinzena de julho e termina dia 30 de abril do outro ano porque nesse período já está Terra e as crianças conseguem é chegar ao transporte esse transporte levar até as escolas

5. Como era o transporte e a alimentação escolar antes da pandemia? Mudou algo desse tempo para os dias atuais?

O transporte dos alunos é realizado mediante uma empresa terceirizada pela prefeitura municipal em conjunto com o Semed em que contrata os barqueiros, onde muitas vezes, o dono das transportadoras escolares é o próprio dono do barco, aí ele faz os trajetos cronometrados pela Secretaria e esses trajetos eles vão deixando todos os alunos. S tiver um aluno que mora numa outra localidade mais distante é dever do transportador de buscar, levar esse aluno a Secretaria de educação e lá ela disponibiliza, salvo engano, a conta do combustível ou seu transportador que compra com o próprio salário que ganha, mas tem comunidades que fazem o transporte de lancha escolar. Aqui nas duas comunidades tem quatro 4 transportes e 4 barcos que fazem a linha para levar os alunos do ensino fundamental maior, como também os alunos de ensino médio.

6. Como é disponibilizada a alimentação escolar (merenda) na região? Há um cardápio diferenciado? Como era antes da pandemia e como foi feito durante o isolamento?

O transporte dos alunos e a alimentação escolar, eles sempre foram os mesmos na pandemia, durante e pós pandemia. Durante a pandemia não teve merenda escolar porque os alunos não estavam na escola. O transporte escolar nessa época parou porque era o ensino remoto e os próprios pais vinham em seus transportes buscar as atividades dos filhos.

Em Pixuna ainda vive a questão da alimentação escolar enlatada porque não possui energia própria. A alimentação escolar é disponibilizada pela Prefeitura de acordo com a SEMED. Então, como a área é de rios, a SEMED manda um barco que percorre toda a região fazendo a distribuição da merenda. Quando a merenda é entregue à escola, o responsável que recebe a merenda assina uma espécie de prontuário, de notificação de entrega e, assim, a merenda é disponibilizada já vem um cardápio pronto pela Semed. Às vezes a servente tem que fazer uma alimentação diferenciada, porque a maioria da merenda escolar vem enlatada, e não é tão saudável. Durante a

pandemia a merenda não foi disponibilizada vinha bem pouca quase que parou. Já antes da pandemia a merenda vinha bastante enlatada e outras diferenciadas como cuscuz, Nescau. Depois da pandemia houve uma mudança no cardápio, mas as crianças ainda continuam no enlatado.

7. Existe capacitação dos professores e profissionais da educação fundamental por parte da Prefeitura Municipal?

Não existe capacitação nenhuma. O que houve esse ano para a área de rios que inclusive, vale ressaltar, que a área de rios é muita esquecida pela Secretaria Municipal de Educação com relação à formação de professores. Este ano, após muita insistência e reclamação dos professores, porque quem recebe muitas vezes as formações são os professores da área de Planalto e das cidades. Então, neste ano de 2023, foi o único ano, em que houve um encontro pedagógico, na verdade, por intermédio da Secretaria de Educação onde foi feita uma palestra com a presidente do Sinprosan e com a advogada da prefeitura, então nós tivemos algumas orientações, mas com relação à formação mesmo diferenciada para área de rios nós nunca tivemos, tivemos sim alguns encontros com o sindicato dos professores, mas voltada mesmo para a área de rios, nós nunca tivemos. Outra questão é que a Prefeitura não faz a liberação do professor temporário para participar de suas qualificações, autoriza somente os professores concursados.

8. Os alunos realizam a prova SAEB/Prova Brasil, que compõe o IDEB?

A prova Brasil ela é realizada na escola, só que nos últimos dois anos, a única prova que foi realizada na escola, inclusive eu participei como professora aplicadora, foi da OBMEP - Olimpíada Brasileira de Matemática que ocorre duas vezes ao ano.

9. A escola possui internet?

A Escola aqui de Pixuna, Nossa Senhora Aparecida não possui a internet disponibilizada pela Secretaria Municipal de Educação. Antes tinha internet porque a escola foi colocada em um projeto e por meio desse projeto obteve recurso para a disponibilização da internet por 4 meses, mas por parte da prefeitura de pagar e disponibilizar internet gratuita aos professores não existe. Na outra escola onde trabalho que é em Santa Maria, a direção da escola colocou internet e quando é disponibilizada para os funcionários, nós pagamos uma taxa para ajudar mensalidade da internet paga por mês.

10. Ocorreram obras de infraestrutura escolar entre 2018 e 2021? Quais?

Aqui na escola de Nossa Senhora Aparecida não houve obras de infraestrutura escolar, como por exemplo, reformas disponibilizadas pela prefeitura. A única reforma que foi feita na escola, há mais ou menos dois anos, foi a reforma dos banheiros porque a presidente do conselho fez as compras do material de construção com o dinheiro do Fundeb, dinheiro que é disponibilizado por meio do conselho escolar para essa compra, mas com relação à prefeitura e fazer projeto para reformas, ampliação e reconstrução não foi feito. Já em Santa Maria do Tapará foi realizada uma reforma geral porque a escola já estava em péssimas condições de uso, foram feitos os banheiros como também as salas de aula e foi inaugurado em 31 de maio deste ano.

11. Houve mudança no número de contratação de professores efetivos, realizada por meio de concurso público? E quanto aos temporários?

Há muitos anos que não é realizado um concurso público para os professores. Há promessas que haverá um concurso público, mas com relação aos temporários todos na escola que trabalham junto comigo são temporários. O que há são os processos seletivos que ocorrem de dois em dois anos. Esse processo seletivo ele é prorrogado. Pelo processo seletivo ele te dá a garantia que você será contrato pela prefeitura a qualquer hora ou momento, mas ele não te dá estabilidade salarial, ou seja, no momento que termina o seu contrato a prefeitura demite, aí quando reinicia novamente os calendários letivos, a prefeitura faz de novo a admissão. No período que nós estamos desempregados, por exemplo, gente não recebe salário, por exemplo, nós começamos a trabalhar em julho e o nosso calendário letivo termina no final de abril, dia 30 de abril, então passamos os meses de maio, junho e metade de julho sem receber qualquer tipo de ajudar financeira por parte da prefeitura

12. Há professores fixados na comunidade ou precisam vir de fora? Há um local para eles se hospedarem?

A maioria das comunidades já tem os professores que são filhos da própria comunidade, se formaram e voltaram para trabalhar nas suas comunidades. Temos ainda duas professoras que são de Santarém e elas já estão aqui há 8 anos trabalhando na escola Nossa Senhora Aparecida com educação infantil e outra que é da língua portuguesa. Elas desempenham aqui suas funções como professora temporária. Agora, a maioria dos professores como merendeiras, serviços gerais, transportadoras já são todos da própria comunidade. Na outra comunidade em que trabalho, em Santa Maria do Tapará, não há nenhum professor da comunidade, somente a secretária escolar os

transportadores e a merendeira que são da comunidade. Os professores se revezam entre Pixuna e Santa Maria para cumprirem com sua carga horária

Em todas as comunidades de Pixuna e Santa Maria, os professores têm sim, a casa do professor que a comunidade disponibiliza para que os professores possam ficar hospedados durante aquele período em que estão trabalhando.

E4Pi: ESCOLA INDÍGENA

1. Primeiro, preciso que você se identifique. Nome, cargo que ocupa, há quanto tempo está no cargo, instituição de ensino e localização. Apesar da sua identificação, não constará seu nome na tese. Preciso, também que você expresse seu consentimento para realizar a entrevista.

Meu nome é XXXXX. Sou professor 5 ano e de língua portuguesa de 7,8 e 9 anos, estou com 25 anos de trabalho. Atualmente trabalho na escola Nossa Senhora de Lourdes. Na aldeia Vista Alegre do capixaua, na região do Tapajos- resex Tapajos Arapiuns. Eu autorizo esta entrevista.

2. Quantos alunos frequentam a escola em que você atua? Há alunos indígenas ou quilombolas?

A escola tem 35 alunos indígenas e não indígenas.

3. Como é o calendário escolar na região?

Nosso calendário é diferenciado recebemos o da SEMED, e fazemos adaptações e acrescentamos a língua materna nheengatu e notório saber(cultura).

4. Como é feito o transporte escolar dos alunos, há lanchas ou ônibus da prefeitura? Eles conseguem alcançar a todos os alunos que precisam de transporte para a escola?

O transporte escolar é usado bajara para conduzir os alunos de outras comunidades. E não atende todos que precisam.

5. Como era o transporte e a alimentação escolar antes da pandemia? Mudou algo desse tempo para os dias atuais?

O transporte e a alimentação não mudaram muita coisa, continuam as mesmas rotinas e cardápio. Tem dias que acaba a merenda e passa mais de uma semana pra chegar. O transporte e a alimentação não mudou nada antes e depois da pandemia.

Quando falta merenda...assim, por exemplo, estamos desde a semana passada sem merenda na escola... Faltou merenda, não tem merenda durante o... Se a direção da escola não ir lá na SEMED atrás de algum complemento não vem. Então, isso vão vim não numa escala de mês em mês. Então a gente não tem ideia assim quando tal tempo vai chegar a merenda, então a gente não tem assim um cálculo definitivamente ser correto. Então, ela varia muito sim às vezes a gente fica com duas semanas, talvez quinze dias, sem merenda. É assim que funciona a questão do fornecimento da merenda pela prefeitura.

É que eles entregam via barco, né? Então, pelo difícil acesso na nossa região, né? Porque pra cá só chega através do barco e aí, então, isso é uma dificuldade pra gente ter acesso direto né? Se fosse "terra-a-terra", ia lá na cidade pegava um carro sei lá alguma outra coisa... Chegava rápido na cidade pra recorrer atrás de e complemento de merenda. Mas como depende de barco vai ficar difícil pra gente né? Atravessar o rio. Fina do outro lado de alterar do chão. E aí é mais difícil pra gente conseguir merenda mais rápido.

6. Como é disponibilizada a alimentação escolar (merenda) na região? Há um cardápio diferenciado? Como era antes da pandemia e como foi feito durante o isolamento?

A merenda é disponível só de mês e mês. Não temos cardápio diferenciado. E mesma pra todo município. Na época do isolamento não tinha merenda as aulas eram remotas, os pais pegavam o trabalho na escola para os alunos fazerem em casa.

Em relação a merenda a gente não tem uma merenda, assim, diferenciada só porque nossas escolas são indígenas a gente não tem assim uma merenda diferente das outras escolas. A merenda que vem do município ela é da mesma qualidade e vem pra todas as escolas do município, né? Então, hoje já vem menos enlatado, já vem derivado da mandioca, tapioca, macaxeira, já vem. Mas em relação a questão de outros alimentos como comida mesmo, assim, é... carne né e outras coisas não vem, porque a gente não tem onde guardar né, por causa da energia também. E aí não vem sem esse tipo de alimentação né. Mas ainda vem enlatado, empacotado, né? O que vem feijão, arroz, vem... é... charque que faz a merenda dos alunos né? Mas assim é diferente, diferenciado pra ter como de outra assim... aqui só porque a escola indígena é diferente das outras escolas? Não, não tem. Ela é igual pra todos. A merenda é do mesmo jeito.

7. Existe capacitação dos professores e profissionais da educação fundamental por parte da Prefeitura Municipal?

Não tem capacitação dos profissionais da educação por parte da prefeitura

8. Os alunos realizam a prova SAEB/Prova Brasil, que compõe o IDEB?

Os alunos realizam prova Brasil.

9. A escola possui internet?

A escola não possui Internet.

10. Ocorreram obras de infraestrutura escolar entre 2018 e 2021? Quais?

Não houve nenhuma obra da prefeitura de 2018 a 2021.

11. A remuneração dos professores e profissionais da educação mudou durante os últimos quatro anos?

Todo início de ano letivo tem reajuste salarial.

12. Houve mudança no número de contratação de professores efetivos, realizada por meio de concurso público? E quanto aos temporários?

Não houve mudanças no quadro de professores porque não teve concurso nos últimos anos.

13. Há professores fixados na comunidade ou precisam vir de fora? Há um local para eles se hospedarem?

Temos professores na maioria de outras comunidades e a aldeia arruma casa pra eles.

14. Quais as maiores dificuldades para a melhoria da qualidade do ensino dos alunos indígenas/quilombolas?

Nossa maior dificuldade é falta de Internet e energia elétrica que funciona com motor de luz. Só liga pra tirar uma xerox ou outra documentação e gasta muito combustível, por isso não liga o dia toda.

Combustível e o motor são a prefeitura aqui que dá o motor para a escola. E o combustível também, só que não vem muito combustível, então, e não dá pra ficar ligado direto assim, para ligar bebedouro, outras coisas que a gente precisa, aí vem um tanto de combustível.

E aí, dá pra manter só uma xerox e pra tirar. É, digitar um documento, mas não dá de ficar assim todo dia, todo dia ligado, o dia todo, né, a gente?

A gente tem esse problema, essa dificuldade, né? Da energia 24 horas que a gente, não tem. Né? Então... mesmo porque também o motor é a diesel. A gente sabe que tem a poluição... E aí a gente também nem faz muita questão, mas por enquanto a gente não tem uma energia assim, direto 24 horas pra gente manter nossas necessidades.

O que poderia melhorar seria no caso da hoje é a gente ter uma energia vinte e quatro horas, né? Em relação a merenda. E a gente mesmo e a nossa merenda fosse fornecida pelos nossos próprios moradores daqui mesmo, né? Porque a gente tem o costume aqui de comer nessa merenda aqui. O que que a gente come aqui? Nossas frutas, nosso peixe, né? Essa carne de caça, é... sucos naturais, né? Então a gente tem a nossa nossa própria alimentação daqui. Só que a gente não a gente infelizmente não pode fornecer pra escola por causa da burocracia, né? Que tem toda uma burocracia do governo e tem que ter... é... autorização... e aí a gente... o pai tem que ter nome no ... tem que ter DAP pra poder, é, vender pra escola, tipo assim, pra prefeitura e aí é uma dificuldade porque, segundo que a gente sabe, tipo eu forneço a o alimento hoje, se fornecer... se eu tiver o DAP, tiver toda a documentação que a gente precisa, que a burocracia que eles cobram lá eu, só vou receber no outro mês ainda. Então, isso é uma dificuldade pro morador, pro que talvez quer vender sua merenda, seu alimento pra merenda escolar. Então, isso é um uma dificuldade que a gente enfrenta por aqui

ED6i: ESCOLA INDÍGENA

1. Primeiro, preciso que você se identifique. Nome, cargo que ocupa, há quanto tempo está no cargo, instituição de ensino e localização. Apesar da sua identificação, não constará seu nome na tese. Preciso, também que você expresse seu consentimento para realizar a entrevista.

XXXXX. Diretor, 6 anos de função. Aldeia Enseada do Amorim. Escola Antônio Pedro dos Reis...

2. Quantos alunos frequentam a escola em que você atua? Há alunos indígenas ou quilombolas?

2.68 lunos todos indígenas.

3. Como é o calendário escolar na região?

O nosso calendário é flexível acompanhando um modelo municipal mas com as nossas atribuições locais. Dentro da nossa realidade.

4. Como é feito o transporte escolar dos alunos, há lanchas ou ônibus da prefeitura? Eles conseguem alcançar a todos os alunos que precisam de transporte para a escola?

Não temos transporte escolar do município, quem conduz os alunos em uma bajara são os servidores de apoio da própria escola.

5. Como era o transporte e a alimentação escolar antes da pandemia? Mudou algo desse tempo para os dias atuais?

A alimentação e o transporte não mudou nada, sempre a alimentação escolar vai da Semed...

6. Como é disponibilizada a alimentação escolar (merenda) na região? Há um cardápio diferenciado? Como era antes da pandemia e como foi feito durante o isolamento?

Não temos aquisição de merenda da região, se fala hone em compra de produtos dos produtores, como frutas, etc.. mas até agora isso não funciona.

7. Existe capacitação dos professores e profissionais da educação fundamental por parte da Prefeitura Municipal?

É uma raridade acontecer capacitação. Anos atrás existia sim vários projetos principalmente de alfabetização, mas atualmente se o professor quiser fazer um bom trabalho tem que investir do próprio recurso, não tem esse apoio.

8. Os alunos realizam a prova SAEB/Prova Brasil, que compõe o IDEB?

Não! Porque exige um quantitativo de aluno pro turmas para essas provas, e as nossas turmas elas não tem esse número de alunos, que são 15 alunos salvo engano...

9. A escola possui internet?

Sim.

10. Ocorreram obras de infraestrutura escolar entre 2018 e 2021? Quais?

Nenhuma obra por parte do governo municipal.

11. A remuneração dos professores e profissionais da educação mudou durante os últimos quatro anos?

Mudou um pouco, mas não o esperado.

12. Houve mudança no número de contratação de professores efetivos, realizada por meio de concurso público? E quanto aos temporários?

13. Há professores fixados na comunidade ou precisam vir de fora? Há um local para eles se hospedarem?

Há mais de 20 anos a prefeitura não realiza concurso público, e com isso 95% dos professores de nossa escola é temporário. São professores da aldeia e tem de outras comunidades vizinhas mas não moram na aldeia.

14. Quais as maiores dificuldades para a melhoria da qualidade do ensino dos alunos indígenas/quilombolas?

Infraestrutura, tecnologia, formação de professores, transporte escolar, remuneração de professores. E apoio da família.

15. Gostaria de saber como são os materiais didáticos disponibilizados pela SEMED à escola.

A semed disponibiliza poucos materiais didáticos.

16. Durante a pandemia foi possível manter o ensino a distância?

Foi possível mas com muitas dificuldades.

17. O ensino dos alunos indígenas é feito apenas em português ou há idiomas maternos?

Há o idioma materno... língua nhengatu.

E5Pr: SURUACÁ

R.1. Nome: XXXXX. Cargo: Secretário Escolar. Tempo de trabalho: 17 anos

Instituição de Ensino: E.M.E.I.E.F. João Franco Sarmento. Localizado: Comunidade Suruacá Rio-Tapajós Resex/Tapajós Arapiuns. Autorizo a Entrevista!

R.2. Temos atualmente matriculados 100 alunos desses sem 15 são indígenas.

R.3. O calendário escolar segue o da SEMED quando necessário adaptamos p nossa realidade.

R.4. O transporte escolar é feito de bajara (uma pequena embarcação) na qual o proprietário disponibiliza p o transporte dos alunos, a prefeitura paga o motorista o condutor.

O transporte alcança apenas os alunos que moram na margem do Rio-Tapajós.

Quem mora nas colônias não tem, os alunos chegam na escola através de transporte próprios, como bicicleta e motos, aluna de pés por não ter transporte.

R.5. O transporte escolar antes da pandemia funcionava normal todos na mesma embarcação.

Alimentação era servido na escola todos os alunos merendavam no mesmo horário.

Agora nós dias atuais devido a pandemia mesmo tendo passado mas os alunos são aconselhados a trazer seu próprio material p merenda como: copo, talheres e pratos.

R.6. A merenda é disponibilizado pela SEMED onde o cardápio ainda é pouco diferenciado p nós que moramos nas regiões de rios.

Durante a pandemia cada responsável de aluno ia na escola pegar o kit de merenda.

R.7. existe capacitação pela SEMED todos os anos!

R.8. Os alunos participam sim do SAEB e também da prova Brasil!

R.9. Não temos internet na escola até no momento!

R.10. Não houveram construção na escola durante 2018 e 2021.

R.11. Em relação a remuneração houve um aumento pelo governo quem é da área do magistério.

R.12. Os professores efetivos são do concurso de 1998 e 2008, os demais funcionários (temporários) são lotados através do PSS (Processo Seletivo Simplificado) uma prova de títulos que fazem no início do ano, quem passa tem garantia de trabalhar dois anos.

R.13. Dos 18 funcionários que temos na escola apenas um não mora na comunidade. Tem transporte próprio p vir p escola.

Obs: Na escola também temos o Ensino Médio onde os professores são de Santarém as aulas são realizadas por módulos cada professor passa 45 dias na comunidade para ministrar uma determinada disciplina. A casa onde os professores são hospedados é doado por algum morador da comunidade. Atualmente estamos com projeto da construção da casa dos professores pois toda a arrecadação da festa junina vai ser investida nessa casa.

E2Gi: INDÍGENA

1. Quais são os principais desafios e empecilhos para a escolarização dos educandos das escolas indígenas municipais?

Falta de apoio do sistema educacional, desde o governo federal, estadual e municipal. Precisamos está afirmando a nossa identidade diariamente.

2. Quanto Santarém recebe para que seja investido nas escolas indígenas? Quanto cada escola recebe para manutenção e desenvolvimento da educação indígena?

Não temos esse levantamento. É com o setor de finanças.

3. Como é a alimentação escolar e o transporte escolar dos educandos indígenas em Santarém?

Tanto a merenda quanto o transporte, não há diferença, são atendidas pelos mesmo programas. Em relação ao transporte, ainda há falhas, em determinadas escolas, mas, são atendidas tanto com programa Caminho da Escola, quanto com transportes terceirizados, que são os que mais têm problemas. Quanto o repasse federal para a merenda escolar nas Escolas indígenas é de R\$ 0,86 (era R\$ 0,64) valor diário por aluno; e Creches: R\$ 1,37 (era R\$ 1,07), que temos também uma creche indígena em Alter do Chão.

4. Há docentes indígenas que atuam nas escolas indígenas no município?

A Maioria dos professores que atuam nas escolas indígenas são indígenas.

5. Quais materiais didáticos são disponibilizados pelo governo às escolas indígenas? São diferentes dos materiais para escolas regulares?

Não há diferença em materiais didáticos.

Os materiais didáticos são iguais para todas as escolas do município de acordo com o PNLD- Programa Nacional do Livro e do Material Didático – MEC.

6. Quantos idiomas indígenas existem nas escolas da rede pública municipal?

Nas escolas indígenas do município de Santarém é trabalhado a Língua Nheengatu e a Língua Munduruku.

7. Há ensino na língua materna nos estabelecimentos indígenas?

Língua Nheengatu e a Língua Munduruku.

8. Como ocorre o ensino de matemática, português, geografia, história, artes e educação física?

De acordo com a realidade de cada escola, unindo o saber científico o notório saber de forma interdisciplinar, uma relação entre eles, passando por todas as áreas do conhecimento.