



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE ABAETETUBA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CIDADES, TERRITÓRIOS,  
IDENTIDADES E EDUCAÇÃO (PPGCITE)

**JHONATHAN LIMA LOBATO**

**A ORGANIZAÇÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO  
NA ESCOLA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA  
EM ANAJÁS-PA**

ABAETETUBA/PA

2025

**JHONATHAN LIMA LOBATO**

**A ORGANIZAÇÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO  
NA ESCOLA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA  
EM ANAJÁS-PA**

Texto apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Cidades, Territórios, Identidades e Educação (PPGCITE) da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Cidades, Territórios, Identidade e Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas, Movimentos Sociais e Territórios.

Orientador: Professor Doutor Alexandre Augusto Cals e Souza.

ABAETETUBA/PA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD Sistema de Bibliotecas da  
Universidade Federal do Pará  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

L796o Lobato, Jhonathan Lima.  
A organização do programa dinheiro direto na escola (PDDE) como política pública de descentralização financeira em Anajás-PA  
/ Jhonathan Lima Lobató. — 2025.  
176 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Alexandre Augusto Cals E Souza Orientador  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Campus  
Universitário de Abaetetuba, Programa de Pós-Graduação em Cidades,  
Territórios, Identidades e Educação, Abaetetuba, 2025.

1. Amazônia. Estado. Políticas Públicas. Programa Dinheiro Direto na  
Escola.. I. Título.

---

CDD 379

**JHONATHAN LIMA LOBATO**

**A ORGANIZAÇÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO  
NA ESCOLA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA  
EM ANAJÁS-PA**

DATA DA AVALIAÇÃO: \_\_/\_\_/2025

CONCEITO: \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Alexandre Augusto Cals e Souza  
Orientador

---

Prof. Dr. Afonso Wellington Sousa Nascimento  
Avaliador Interno - UFPA

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Rosilene Lagares  
Avaliadora Externa - UFT

ABAETETUBA/PA

2025

Com gratidão, alegria e amor dedico este trabalho:

A todos os alunos das escolas do Marajó-PA que em algum momento tiveram sua infância roubada, sua aprendizagem prejudicada e seus direitos violados.

## AGRADECIMENTOS

Agradecer é ofertar palavras carregadas de alma. É reconhecer que, ao longo do caminho, não caminhamos sós. É abraçar, com o coração, cada gesto, cada presença, cada silêncio que nos sustentou.

Primeiramente, elevo meu agradecimento a Deus, pela dádiva da vida, pelos encontros que iluminaram meus dias de solidão na escrita, pelas lições que me fizeram crescer, e pelos anjos sorridentes que colocou ao meu lado, suavizando cada passo da minha travessia.

À minha mãe, Beth Lobato, raiz forte e coração incansável, que me ensinou a lutar com garra e a acreditar no poder transformador da educação. Ao meu pai, Josimar Lobato, cuja sabedoria não veio dos livros, mas da vida, e que sempre exaltou o valor de aprender como um direito e um caminho de teimosia e libertação.

A minha namorada, Jéssica Brasil, com amor paciente e olhares compreensivos nos momentos em que estive ausente, você foi meu porto seguro enquanto eu navegava por mares de estudo e descoberta.

Ao meu orientador e amigo, Professor Alexandre Cals o surfista que me ajudou na jornada acadêmica até aqui. Suas contribuições transpassam mais que o simples ensinar e adentram laços de amizades, reflexões e conquistas.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Cidades, Territórios, Identidades e Educação PPGCITE, que semearam conhecimento com generosidade, e fizeram florescer em nós o desejo de uma ciência comprometida com a vida.

A minha tia Eneliane Freitas e minha vizinha “Deuzuéth” que me possibilitaram momentos de companhia nos dias em que precisava estar na cidade de Belém para escrever. Obrigado pela acolhida nesse tempo.

Ao professor Jorge Arlindo Marçal, cuja trajetória continua ecoando como inspiração, e que, com seu exemplo, reafirma que uma educação pública é possível. Mesmo não estando mais entre nós você continua influenciando seus alunos.

Aos meus amigos que fiz no tempo que fiquei em Abaetetuba-PA, Naiara Silva, Jéssica Dias, Nayara Hellane, Eriston Ramos, Odenivaldo, Junior Barros e todos do nosso grupo de pesquisa, com suas reflexões e provocações generosas, foi possível ampliar meus horizontes e contribuir para que esta pesquisa se tornasse ainda mais significativa.

Aos meus amigos de trabalho na SEMED/Anajás-PA pela compreensão nos momentos de saída. A todos os líderes e meus irmãos de fé da UMADAN (2023, 2024 e 2025) Elda Paiva, Luis Danilo, Ivanete Miranda, Clédson Ribeiro, Junior Cordeiro; vocês são bênçãos! meu agradecimento profundo, sentido e eterno.

*“Qual de vocês, se quiser construir uma torre, primeiro não se assenta e calcula o preço, para ver se tem dinheiro suficiente para completá-la?*

*Pois, se lançar o alicerce e não for capaz de terminá-la, todos os que a virem rirão dele, dizendo: ‘Este homem começou a construir e não foi capaz de terminar’.*

*Lucas 14:28-30*

## RESUMO

O debate sobre políticas públicas educacionais está inserido em um contexto amplo de organização territorial Amazônica, evolução do Estado e descentralização financeira. A análise ampla das dinâmicas históricas, políticas e sociais que influenciam sua formulação e implementação, passa por diferentes concepções sobre descentralização financeira na base de uma política pública. Neste sentido, esta pesquisa tem como objetivo. Analisar a organização do Programa Dinheiro Direto na Escola como política pública de descentralização financeira no município de Anajás/Marajó-PA. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa (Chizzotti, 2006), utilizando a análise documental, entrevista e questionário como técnica de coleta de dados (Ludke e Andre, 2015), permitindo um estudo aprofundado sobre os fatores que influenciam a formulação e implementação das políticas públicas, buscando saber como está organizado o PDDE em Anajás. O referencial teórico fundamenta-se em quatro eixos principais: A Amazônia em seu contexto atual, o contexto histórico e territorial do Marajó e do município estudado (Souza, 2015, Sarraf, 2008); A constituição do Estado moderno em diferentes perspectivas: a política em Hannah Arendt, a evolução das políticas públicas enquanto campo de análise (Muller e Sural, 2011) e (Secchi, 2009); O federalismo e descentralização financeira no Brasil nos anos 1990, seu impacto na consolidação das políticas de financiamento (Adrião e Peroni 2005) e finalmente O Programa Dinheiro na Escola, sua evolução e relação de análise em duas escolas da rede municipal. Os dados analisados demonstram que a formação territorial influencia diretamente as políticas locais, e que a estruturação do Estado ao longo da história interfere na concepção e na efetivação de políticas educacionais descentralizadas. O estudo evidencia que, embora o PDDE tenha fortalecido a autonomia financeira das escolas, a participação social e a eficiência na alocação de recursos ainda apresentam problemas. Assim, a pesquisa aponta a necessidade de considerar os aspectos históricos e estruturais na formulação de políticas educacionais, garantindo que a descentralização financeira esteja aliada a mecanismos de gestão participativa e controle social para promover a democratização da educação no Brasil.

**Palavras-chave:** Amazônia. Estado. Políticas Públicas. Programa Dinheiro Direto na Escola.

## ABSTRACT

The debate on public educational policies is embedded in a broader context of Amazonian territorial organization, the evolution of the State, and financial decentralization. A comprehensive analysis of the historical, political, and social dynamics that influence their formulation and implementation involves different conceptions of financial decentralization as the foundation of a public policy. In this sense, this research aims to analyze the organization of the *Programa Dinheiro Direto na Escola* (Direct Money to School Program – PDDE) as a public policy of financial decentralization in the municipality of Anajás/Marajó-PA. The study adopts a qualitative approach (Chizzotti, 2006), using document analysis, interviews, and questionnaires as data collection techniques (Lüdke & André, 2015), enabling an in-depth investigation of the factors that influence the formulation and implementation of public policies, particularly how the PDDE is organized in Anajás. The theoretical framework is grounded in four main axes: (i) the Amazon in its current context, and the historical and territorial background of Marajó and the studied municipality (Souza, 2015; Sarraf, 2008); (ii) the constitution of the modern State from different perspectives: politics in Hannah Arendt, and the evolution of public policies as a field of analysis (Muller & Surel, 2011; Secchi, 2009); (iii) federalism and financial decentralization in Brazil during the 1990s, and their impact on the consolidation of financing policies (Adrião & Peroni, 2005); and finally, (iv) the *Programa Dinheiro Direto na Escola*, its evolution, and its relation of analysis in two municipal schools. The analyzed data demonstrate that territorial formation directly influences local policies and that the structuring of the State throughout history interferes with the conception and implementation of decentralized educational policies. The study highlights that although the PDDE has strengthened schools' financial autonomy, issues remain regarding social participation and efficiency in resource allocation. Thus, the research points to the need to consider historical and structural aspects in the formulation of educational policies, ensuring that financial decentralization is accompanied by participatory management mechanisms and social control in order to promote the democratization of education in Brazil.

**Keywords:** Amazon. State. Public Policies. Direct Money to School Program.

## **LISTA DE TABELAS**

**TABELA 1:** População estimada e densidade populacional nos municípios do arquipélago do marajó.

**TABELA 2:** Pobreza, Índice de Gini e IDHM-2010

**TABELA 3:** Indicadores de Educação nos Municípios marajoaras

**TABELA 4:** Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE-Marajó

**TABELA 5:** Critério de financiamento do PDDE para o ano 2024 e atual.

**TABELA 6:** Unidades Executoras do Município e distribuição de recursos PDDE Básico e Ações Integradas

**TABELA 7:** Escolas contempladas para as ações do PDDE EQUIDADE

**TABELA 8:** Distribuição total dos valores em conta das UEXs e valor previsto para PDDE Equidade

## LISTA DE FIGURAS

**FIGURA 1:** Mapa que acompanha a descrição de uma viagem de exploração no baixo Amazonas e em alguns de seus afluentes no ano de 1872

**FIGURA 2:** Mapa da localização do arquipélago do Marajó e Microrregiões.

**FIGURA 3:** População com acesso a abastecimento de água no arquipélago do marajó

**FIGURA 4:** Taxa de Insucesso Escolar: anos finais

**FIGURA 5:** Mapa da localização de Anajás

**FIGURA 6:** Prédio da intendência municipal.

**FIGURA 7:** Barraco/fábrica de palmito do período econômico do palmito

**FIGURA 8:** Fábrica de produção de Palmito- IBEL

**FIGURA 9:** Disponibilidade, fonte e potabilidade da água nas escolas do município de Anajás/PA.

**FIGURA 10:** Disponibilidade de água e avaliação da qualidade nas escolas de Anajás/PA.

**FIGURA 11:** Mapa da distribuição das escolas da rede municipal de Anajás campo/cidade.

**FIGURA 12:** Mapa da distribuição dos polos da rede municipal de Anajás.

**FIGURA 13:** Organograma da distribuição das escolas de Anajás campo/cidade.

**FIGURA 14:** Taxa de insucesso escolar

**FIGURA 15:** Comparação IDEB

**FIGURA 16:** Percentual total da rede de escolas com e sem Unidade Executora própria

**FIGURA 17:** - Localização das Escolas sem Unidades Executoras e Escolas com Unidades Executoras

**FIGURA 18:** Escolas da rede sem UEXs e Escolas do Campo e da Cidade com UEXs

**FIGURA 19:** Fotos da EMEF Santa Maria do Cajunal (Fachada e sala de aula)

**FIGURA 20:** Mapa do percurso da UEX Santa Maria do Cajunal até o Banco do Brasil e percurso até a Sede do Município

**FIGURA 21:** Percurso da UEX EMEI Luluzinha da Sede do Município até o Banco do Brasil

**FIGURA 22:** Percurso da UEX EMEI Luluzinha da Sede do Município até o Banco do Brasil na cidade de Breves

## **LISTA DE QUADROS**

**QUADRO 1:** Classificação do IdeGES/PDDE

**QUADRO 2:** Microrregiões do Arquipélago do Marajó

**QUADRO 3:** Medidas que implicam descentralização

**QUADRO 4:** Cálculos de valores descentralizados do PDDE

**QUADRO 5:** Divisão das Contas do PDDE

## LISTA DE SÍGLAS

**APM** – Associação de Pais E Mestres

**APP** – Análise de Políticas Públicas

**CAQ** – Custo Aluno Qualidade

**CECAMPE Região Norte** - Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais da Região Norte

**CF** – Constituição Federal

**EEX** – Entidade Executora

**EJA** – Educação de Jovens e Adultos

**EM** – Entidade Mantenedora

**FAPESPA** - Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas

**FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

**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

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IDEB** – Índice de Desenvolvimento da Educação básica

**IdeGES-PDDE** - Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE

**IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano

**IDHM** – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

**INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

**IPEA** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**LDBEN** - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

**MDE** – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

**MEC** – Ministério da Educação

**MEC-USAID** - Parceria entre o Ministério da Educação (MEC) do Brasil e a USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional)

**PAR** – Plano de Ações Articuladas

**PDDE** – Programa Dinheiro Direto na Escola

**PDDE INFO** – Sistema informações do PDDE

**PDDE-WEB** – Sistema para Cadastro dos Conselhos

**PDE** – Plano de Desenvolvimento da Educação

**PDRAE** – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

**PMDE** - Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

**PME** – Plano Municipal de Educação

**PNUD** - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**PPGCITE** – Programa de Pós-graduação em Cidades, territórios, identidades e Educação/UFPA

**ProEMI** - Programa Ensino Médio Inovador

**QEdu** - Plataforma digital brasileira voltada para a gestão e monitoramento da educação pública

**SAEB** - Sistema de Avaliação da Educação Básica

**SEMED** – Secretaria Municipal de Educação

**SNIS** - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

**UEX** – Unidade Executora

**VF/a** – Valor fixo ano

**VPC/a** - Valor per capta por aluno

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
Percurso Metodológico.....	22
<b>SEÇÃO 1 - DOS CAMPOS PARA A FLORESTA: NO CORAÇÃO DO MARAJÓ E NO RITMO DAS ÁGUAS.....</b>	<b>29</b>
1.1. Amazônia e COP30: Conflitos, Políticas Públicas e Educação em Perspetiva.	30
1.2. O Marajó ou os Marajós? no ritmo das águas dos campos para a florest..	34
1.3. Anajás: o distante coração do marajó.....	45
<b>SEÇÃO 2 - ESTADO, POLÍTICA E POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>60</b>
2.1 O Estado moderno em diferentes concepções.....	61
2.2 A Política nos Estados Totalitários.....	73
2.3 Políticas Públicas como campo de análise.....	77
<b>SEÇÃO 3 - POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA NO BRASIL: FEDERALISMO, PDDE E PARTICIPAÇÃO.....</b>	<b>84</b>
3.1 Descentralização Financeira e Federalismo no Brasil de 1990.....	85
3.2 O programa Dinheiro Direto na Escola.....	
3.2.1 Fase de Implantação e Institucionalização (1995-2002).....	96
3.2.2 Fase de Expansão e Fortalecimento (2003-2013).....	104
3.2.3 Fase de Crise e Resiliência (2014-2022).....	112
3.2.4 Fase de reestruturação (2023).....	117
<b>SEÇÃO 4 - O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA EM ANAJÁS-PA: ORGANIZAÇÃO E DESAFIOS LOCAIS .....</b>	<b>125</b>
4.1 A organização do Programa Dinheiro Direto na Escola em Anajás.....	126
4.2 A Experiência da Secretaria Municipal de Educação de Anajás no PDDE.....	134
4.3 Campo e Cidade: A voz de quem faz a Política do PDDE.....	138
4.3.1 A Escola Municipal de Ensino Fundamental Santa Maria do Cajunal.....	140
4.3.2 A Escola Municipal de Ensino Infantil Luluzinha.....	149
<b>SEÇÃO 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>159</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>162</b>

## INTRODUÇÃO

Há exatamente 12 anos, a interiorização da Universidade Federal do Pará concretizou-se com a oferta da primeira — e até hoje única — turma de Pedagogia (2012) no município de Anajás, situado no coração do Marajó. Vinculada ao Campus Universitário de Breves, essa turma formou poucos remanescentes que seguiram atuando na pesquisa ou na educação. Um dos frutos desse movimento foi a concessão de uma bolsa PIBIC, que originou os primeiros passos na investigação sobre Políticas Educacionais na região. Na ocasião, produziu-se o capítulo intitulado "**Política Educacional e a Organização do Ensino no Município de Anajás/PA: desafios e perspectivas na busca de um sistema democrático de ensino público municipal**", publicado no livro *Política Educacional e Papel do Estado em Tempos Atuais: análise, perspectivas e possibilidades*, organizado pelo então professor titular Dr. Alexandre Augusto Cals e Souza.

Essa pesquisa representou um dos primeiros esforços para compreender a educação e o funcionamento do ensino municipal no Marajó. Contudo, as políticas de descentralização financeira, embora amplamente debatidas na história recente das políticas educacionais, ainda se mostram relevantes na região. Isso se evidencia diante do profundo abismo entre a adesão, a execução e a prestação de contas dos recursos federais nas escolas do território marajoara. Trata-se, portanto, de um campo de estudo ainda a ser explorado, especialmente no que se refere à compreensão da dinâmica do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) na região.

A escolha desse objeto de estudo também se relaciona a fatores internos, específicos e pessoais. Durante a graduação em Pedagogia, desenvolvi pesquisas voltadas aos sistemas de ensino do município, o que aguçou meu interesse pela complexidade da educação no Marajó, e, de forma particular, em Anajás, minha cidade natal. Nesse período, disciplinas como *Antropologia Educacional, Organização da Educação Básica e Financiamento da Educação* ampliaram significativamente minha compreensão sobre a área.

Após a graduação, atuei efetivamente em sala de aula, com turmas da educação infantil e do ensino fundamental. Essa experiência impulsionou-me a aprofundar os estudos e, em 2013, iniciamos um projeto de uso de tecnologias na educação infantil, inicialmente na Escola Municipal de Ensino Infantil Bolinha e, posteriormente, na Escola Municipal de Ensino Infantil Luluzinha. Essas iniciativas abriram caminho para que, em 2018, assumíssemos a coordenação do Programa de Inovação Educação Conectada (PIEC) no município de Anajás.

Entre os principais avanços dessa política, conseguimos conectar algumas escolas da zona rural, buscando superar um dos maiores gargalos das unidades escolares ribeirinhas e

rurais: o acesso à internet.

Posteriormente, a atuação profissional se expandiu para a gestão de programas educacionais na Secretaria Municipal de Educação. Essa experiência permitiu compreender mais profundamente o processo de financiamento da educação na prática. Em 2020, nos deparamos com um dos maiores desafios da gestão educacional em regiões como o Marajó: a implementação e o desenvolvimento da política de descentralização financeira do PDDE. As atividades nessa área envolveram, sobretudo, a formação de Conselhos Escolares e a constante busca por organizar o processo de prestação de contas das Unidades Executoras. Foram inúmeros dias e horas dedicados ao estudo da legislação que regulamenta o PDDE e à realização de reuniões com comunidades escolares, visando esclarecer uma temática muitas vezes estigmatizada pelo mau uso de recursos públicos.

Nesse disso, as políticas públicas de financiamento para a Educação Básica são essenciais porque visam assegurar o direito à educação na região amazônica e desempenham um papel central na concretização do compromisso social do Estado como provedor do direito público e individual à educação. Tal processo é materializado principalmente pela descentralização financeira, através do PDDE. Assim sendo, O financiamento da Educação Básica é viabilizado, principalmente, por meio das seguintes fontes:

- Pela vinculação constitucional de recursos para a educação por meio da determinação de aplicação de percentuais mínimos da receita de impostos da União, dos municípios, dos estados e do Distrito Federal na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme preconiza o artigo 212 da Constituição Federal de 1988;
- Pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Trata-se de um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um total de vinte e sete Fundos), composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, conforme disposto nos artigos 212 e 212-A da Constituição Federal;
- Pela vinculação constitucional de recursos para a educação, que é estabelecida pela obrigação de destinar percentuais mínimos da receita de impostos da União, dos municípios, dos estados e do Distrito Federal para a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme estipulado no artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

Tais fontes de financiamento apresentadas têm incidências sobre múltiplas dimensões dos sistemas de ensino e das unidades escolares, como: valorização dos/as profissionais da

educação; aquisição de material pedagógico e de material permanente; construção e manutenção de prédios escolares; transporte escolar, merenda escolar, livro didático, dentre outros.

Na presente dissertação, aborda-se, como objeto de pesquisa, especificamente, como está organizado o Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE como política pública de descentralização financeira, em Anajás, no Marajó. Para isso, enfocaremos os aspectos do papel do Estado, as Políticas públicas, perfil do município no processo de adesão, execução e prestação de contas do PDDE e as articulações políticas e sociais em torno da organização efetiva dessa política no município marajoara no desempenho de duas escolas municipais, uma no campo e uma outra na cidade.

Diante do desafio e junto ao processo da pesquisa, o Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais – CECAMPE - Região Norte<sup>1</sup>, vem se tornando referência no estudo e análise das políticas de descentralização financeira na região Norte. Isso implicou aproximação maior da pesquisa e aprimoramento da política do PDDE em relação estreita com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Além disso, o Monitoramento de Políticas Públicas da Região Norte, grupo pelo qual passamos a fazer parte ao entrar na pós-graduação, é um grupo destinado ao estudo de políticas públicas na região da Amazônia, que busca analisar o potencial dessas políticas e/ou como se dá o processo de implementação e execução de políticas educacionais também no vasto território marajoara.

O Marajó, especificamente por estar no coração da Amazônia e por ser hoje geograficamente local de discussões das políticas educacionais, vêm ganhando destaque. Ademais, o processo histórico de formação dessa região esquecida do resto do Brasil também é rico em subsídios para entendermos porque os baixos índices de desenvolvimento humano e educacionais permanecem refletindo diretamente no chão da escola. O PDDE como política pública é um elemento que busca amenizar o histórico de ausência Estatal na região, no que tange o financiamento da escola pública. Logo, balizar o andamento dessa política pública em cidades distantes dos grandes centros urbanos em regiões remotas da Amazônia como é

---

<sup>1</sup> O Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais – CECAMPE - Região Norte, atua na perspectiva do ensino, pesquisa e extensão, desenvolvendo diversas ações voltadas para a consolidação da execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas Ações Agregadas. O CECAMPE está sob a responsabilidade técnica da Universidade Federal do Pará, de modo mais específico no Programa de Pós-Graduação em Cidades, Territórios e Identidades (PPGCITI) do Campus Universitário do Baixo Tocantins/Abaetetuba (CUBT). As atividades desse Centro envolvem as Universidades Federais dos sete Estados da Região Norte: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins; União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME).

o caso especificamente de Anajás, torna-se um importante elo de produção acadêmica que pode subsidiar e aprofundar análises, adequações e entreolhares no que tange as políticas públicas e a educação.

Além disso, os recursos advindos do programa são muitas vezes a única fonte que a escola dispõe para tentar avançar nos baixos índices de aprendizagem. Por diversos fatores, parte das escolas da região marajoara não consegue sequer criar uma Unidade Executora Própria ou se articular na busca pela participação dentro de um colegiado como o Conselho Escolar para assim criar uma cultura de participação democrática.

Dessa forma, estudos referentes às políticas públicas educacionais, como é o caso do PDDE, instituído pela Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995, com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), criado com objetivo de prestar assistência financeira, de forma suplementar, a melhoria da infraestrutura física e pedagógica da escola pública de ensino fundamental; apontam para um movimento de construção, com a finalidade de estabelecer uma articulação entre os diferentes sujeitos que integram as políticas educacionais, principalmente quando a dimensão analisada se situa no campo da implementação, monitoramento e processo democrático em seu funcionamento.

Sabe-se que um dos principais obstáculos enfrentados na administração de programas governamentais descentralizados no Brasil está em garantir que as atividades realizadas nos níveis locais estejam alinhadas com as metas estabelecidas na concepção desses programas. Enquanto a descentralização de recursos oferece a vantagem de atender às necessidades específicas de cada município e escola, de maneira ágil e menos burocrática. Ela também acarreta um aumento na complexidade do acompanhamento e controle por parte das autoridades centrais, com o intuito de evitar desvios das metas da política durante a execução.

A harmonização de esforços em um país de vastas dimensões geográficas, organizado em um sistema federativo, fragmentado em inúmeros entes com distintas realidades geográficas e demográficas; com variadas capacidades econômico-administrativas e diferentes níveis de desenvolvimento institucional, representa um desafio considerável na gestão de qualquer política pública descentralizada em âmbito nacional.

Em regiões como o Marajó, que mesmo já consolidado no imaginário midiático apenas como o “Marajó dos Campos” (local de paisagens turísticas e paradisíacas) a busca por ampliar o acompanhamento e conscientizar a capacidade das comunidades ribeirinhas nos “outros marajós”; de se envolverem em Conselhos Escolares (criarem Unidades

Executoras) e outros espaços de decisão política para facilitar no atendimento de suas necessidades pedagógica, administrativa e financeira, é ainda difícil e árduo. O processo de participação e envolvimento para se atingir a Democracia nas tomadas de decisões são ainda muitas vezes processos esvaziados de sentido e assim perde-se o principal fio condutor de uma política pública.

Segundo (AZEVEDO, 2004) elas [políticas públicas], entendidas como responsabilidade do Estado, a partir de uma tomada de decisões são ações efetivadas a partir de “um processo sistemático, integrado e institucionalizado, tem como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão” (BRASIL/FNDE, 2021, p. 9).

Sob essa ótica, a análise das políticas públicas educacionais pode se fundamentar em duas dimensões, conforme ressaltado por Perez (2010):

A primeira dimensão aborda, por um lado, as relações entre a concepção ou a formulação da política e, por outro lado, as características que os programas adquirem ao final do processo. Isso implica examinar como a política é inicialmente concebida e como ela se desenvolve ao longo do tempo, resultando nos programas que são finalmente implementados em localidades distantes dos grandes centros urbanos.

A segunda dimensão se relaciona com a temporalidade do processo e os efeitos que ele gera ao longo do tempo na organização na qual se desenrola. Também considera o impacto sobre os atores encarregados de sua implementação, incluindo a identificação dos graus de resistência e adesão, bem como as mudanças nas condições previstas na fase inicial da política, especialmente as que podem facilitar ou dificultar a operacionalização do processo de implementação.

No contexto da implementação de políticas pública, Azevedo (2004) conceitualiza essas políticas como elementos que se interligam com o planejamento macro definido pela sociedade como seu projeto e que são executadas pelo Estado, tornando visíveis e tangíveis as atividades estatais. Em outras palavras, as políticas públicas representam o Estado em ação.

Dessa forma, destaca-se a relevância das ações, no sistema federalista dos diversos níveis de governo (federal, estadual e municipal) quando buscam, por meio de uma abordagem descentralizada e democrática, cumprir a sua função social no âmbito da educação. Essa função social tem como objetivo criar condições para atenuar as

desigualdades socioeconômicas presentes na sociedade, reconhecendo, ao mesmo tempo, o papel dos diversos atores e sujeitos coletivos que participam ativamente desse processo, o que nos faz pensar como participam esses sujeitos dentro de uma política de descentralização.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é uma dessas políticas. Atualmente, o PDDE é regulamentado pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021. Essa Resolução estabelece critérios para o repasse de recursos, a execução do programa, prestação de contas, monitoramento e fiscalização, conforme previsto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. O Artigo 2º da Resolução estabelece que:

O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE consiste na destinação anual, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, de recursos financeiros, em caráter suplementar, as escolas públicas estaduais, municipais e distritais de educação básica, as escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, com o propósito de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos.

O acesso aos recursos é viabilizado mediante a constituição de Unidades Executoras (UEEx), gestadas pelos atores sociais que compõem o espaço escolar e que, coletivamente, decidem sobre a aplicação dos recursos financeiros oriundos dos programas educacionais do governo federal. As quais devem efetuar sua inscrição junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) via PDDE-WEB dentro de um prazo determinado. As Entidades Mantenedoras (EM) também passam pelo mesmo processo com o intuito de possibilitar a disponibilização dos recursos, contanto que tanto as (EM) quanto as Entidades Executoras (EEx) estejam em dia com suas obrigações contábeis. vale ressaltar que, nestas circunstâncias, a transferência dos recursos se efetua sem a necessidade de celebração de convênio, acordo ou qualquer outro instrumento legal similar. O recurso é depositado diretamente em conta criada pela escola.

No âmbito dos indicadores educacionais para o melhor desempenho no programa PDDE o IdeGES-PDDE, Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE).

é um instrumento para mensurar o desempenho da gestão descentralizada do PDDE em todo território nacional, com o objetivo de viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação, orientar a ação governamental para melhoria do desempenho do Programa, favorecer o exercício do controle social e reconhecer iniciativas exitosas de gestão. (BRASIL, 2021, p.3)

No site do FNDE é possível observarmos através do software Power B.I o Índice de

Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE em âmbito municipal. O IdeGES-PDDE<sup>2</sup> do município de Anajás, aponta para o ano de 2021 a média de 7.48. Tal índice nos mostra quantitativamente o percentual atingido pelo referido município, em relação à gestão dos recursos. O qual fica abaixo da média estadual de 8.5 e distante da média nacional 8.56 vale também ressaltar que de acordo com a Nota Técnica IdeGES-PDDE, o painel se apresenta como um instrumento objetivo e acessível para medir o desempenho da gestão dos recursos do PDDE pelos entes federados, e pode ser usado para fins como:

- a) promover iniciativas de monitoramento e avaliação do programa em níveis nacional, regional e local;
- b) orientar as ações de assistência técnica do MEC/FNDE identificando localidades com maior necessidade de suporte técnico para implementar a política em nível local;
- c) identificar e divulgar iniciativas de gestão bem-sucedidas; e
- d) auxiliar na alocação de orçamento e revisar o método atual de cálculo do PDDE, a fim de evitar a ociosidade de recursos e reduzir o risco de desvios (FNDE, 2021).

Cabe salientar ainda que:

O IdeGES-PDDE compreende três indicadores relativos a dimensões representativas do desempenho do Programa nos entes federados: adesão, execução e prestação de contas dos recursos. Nessa proposta, o desempenho satisfatório do PDDE é alcançado não apenas com o repasse dos recursos às entidades, ou seja, entende-se que o desempenho do Programa em determinado ente federado apenas pode ser considerado satisfatório se “alcança o máximo de seu público-alvo (adesão), se os recursos são utilizados (execução) e empregados nas finalidades do programa (prestação de contas)” (FNDE, 2021, p. 3).

A classificação do IdeGES-PDDE pode ser visualizada no quadro abaixo:

Quadro 1 – Classificação do IdeGES/PDDE

Classificação	Nota
Muito baixo	De 0 (zero) a $\leq 4,0$
Baixo	$>4,0$ a $\leq 6,0$
Médio	$> 6,0$ a $\leq 8,0$
Alto	$> 8,0$ a $\leq 9,0$
Muito Alto	$> 9,0$ a $\leq 10,0$

Fonte: FNDE (2021).

Nessa perspectiva, importa observarmos também na região motivos preeminente que

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/monitore-o-pdde>

vão um pouco além dos dados quantitativos e adentrar na análise qualitativa para entendermos em escola do campo e da cidade do referido município, como lócus de pesquisa o que os sujeitos envolvidos no processo podem contribuir para melhor elucidação dos números apresentados e as nuances de organização do programa em uma perspectiva de participação dos seus sujeitos. Para isso, é necessário entender as dinâmicas entre os modelos de Estado e a política como principais motores do desenvolvimento de políticas públicas. Tal processo, carece de entendimento da conjuntura em que os países, regiões, cidades estão inseridas para que não percamos de vista o ponto focal inicial ao qual nos propomos.

### **Percurso Metodológico**

No prefácio de seu clássico *história Social da Criança e da Família*, Philippe Ariès (1981) escreveu,

Costuma-se dizer que a árvore impede a visão da floresta, mas o tempo maravilhoso da pesquisa é sempre aquele em que o pesquisador mal começa a imaginar a visão de conjunto, enquanto a bruma que encobre os horizontes longínquos ainda não se dissipou totalmente, enquanto ele ainda não tomou muita distância do detalhe dos documentos brutos, e estes ainda conservam todo o seu frescor. Seu maior mérito talvez seja menos defender uma tese do que comunicar aos leitores a alegria de sua descoberta, torná-los sensíveis como ele próprio o foi às cores e aos odores das coisas desconhecidas.

Fazer pesquisa no contexto amazônico é uma tarefa árdua e ao mesmo tempo gratificante. Por ser uma parte do Brasil que nos chama a atenção pela exuberância e pela imponência da floresta e da resistência dos povos que aqui vivem, essa região do Brasil merece respeito. Ao mesmo tempo em que nos engrandece os olhos a beleza da fauna e dos rios da região, nos surpreendemos com as dificuldades e percalços na vida dos povos e comunidades que habitam os rios marajoaras.

Ao ensaiar os primeiros passos em busca da problematização da Política de Descentralização Financeira em Anajás no Arquipélago do Marajó, percebemos de início, que nossas vontades são vítimas do regime da maré. No coração do Marajó o que pulsa é a força das águas, regime das chuvas. A busca por fontes bibliográficas de pesquisa se torna laboriosa e ao mesmo tempo dispendiosa; mesmo assim, essas dificuldades se tornam combustíveis para que lancemos um olhar ainda mais crítico com relação às políticas públicas educacionais e o nosso papel enquanto discente da primeira e única turma do curso de Pedagogia (2012) em Anajás, no Marajó.

Em um município com pouco mais de 27.051,00 habitantes (Estimativa do IBGE

2022), onde terminar a educação básica, por si só já se torna motivo de orgulho; romper com a lógica em que muitos ficam no meio do caminho e contribuir com a sociedade por meio da educação é, sem dúvida, sinal de que podemos superar essa sina. Assim, ao falar sobre os caminhos dessa pesquisa, buscamos trazer a sensibilidade da alegria de uma descoberta do desconhecido, alegando mais que a simples visão da árvore, tentando possibilitar a visão da floresta.

Os encaminhamentos metodológicos norteadores que a pesquisa se coloca perpassa pela definição do caminho epistemológico o qual deve orientar as ações e estudos, tanto como o delineamento das etapas a serem cumpridas.

A análise e estudo sobre os diferentes métodos e abordagem científicas apropriados por diferentes pesquisadores, assim como o desenho das implicações e relações decorrentes das diversas teorias produzidas nas práticas sociais e educacionais, nos permite uma visão rigorosa para o objeto da pesquisa e ainda aprofunda a opção metodológica na direção de adequação e escolha do método eficaz, auxiliando como extensão natural da pergunta e da resposta da temática e das questões de estudo da pesquisa.

Diante disso, podemos dizer que a abordagem qualitativa de pesquisa se torna imprescindível para o problema ao qual nos propomos aqui. A Investigação em foco neste trabalho centrou-se na abordagem qualitativa como metodologia de pesquisa científica, a qual direciona sua atenção para a dimensão subjetiva do objeto de estudo. Nesse caso, o objeto em questão é analisar o Programa Dinheiro Direto na Escola como política pública de descentralização financeira no município de Anajás/Marajó-PA. Tendo como eixo de aprofundamento duas escolas distintas: Uma na cidade e outra no campo da referida cidade.

A seleção dessa abordagem fundamentou-se na premissa de que tal escolha oferece os meios pelos quais os participantes envolvidos possam responder de maneira mais precisa aos desafios apresentados, instigando-nos a buscar significados ou possíveis soluções viáveis para as questões em pauta que surgem no percurso da pesquisa.

Além disso, a escolha dessa abordagem também foi motivada pela necessidade de evitar julgamentos e impedir que preconceitos e crenças influenciem a pesquisa (Goldenberg, 1997, p. 34).

Chizzotti (2001) em seu livro pesquisa e ciências humanas e sociais, ao analisar o desenvolvimento histórico da pesquisa qualitativa, demonstra de forma enumerada alguns marcos que sintetizam as transformações e contribuições que ampliaram o campo e o significado da pesquisa qualitativa e da pesquisa social, dentre os quais são incorporados vários

autores, como por exemplo, Denzin (1978); Bogdan e Biklen (1994); Thiollent (1995); que contribuíram em um quadro evolutivo das transformações e progressos da investigação qualitativa no século XIX.

A pesquisa qualitativa busca a obtenção de dados descritivos, muitas vezes obtidas na relação do pesquisador e o seu entrelaçamento com a situação estudada. Enfatiza, portanto, mais o processo do que produto, nesse sentido, busca um aspecto em retratar a perspectiva dos participantes no processo investigativo.

A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito. O conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa; o sujeito observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos atribuindo-lhes um significado. O objeto não é um dado inerte e neutro está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações. (Chizzotti, 2001, p. 79)

A escolha dessa abordagem é uma estratégia fundamental para compreendermos a totalidade de uma situação particular. Neste enfoque, analisar o **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como política pública de descentralização financeira em Anajás-PA, no Marajó**, estreita o propósito de conhecer a política pública brasileira de financiamento educacional, detalhando sua implementação no contexto da gestão municipal. O estudo se concentra especificamente em investigar como vem se organizando o Programa Dinheiro Direto na Escola no município de Anajás; Descrever a caracterização do município, seus limites e possibilidades no que concerne à adesão, execução e prestação de contas em duas escolas da rede e, verificar as articulações políticas e sociais em torno de uma proposta efetivamente democrática dessa política no município marajoara. No entanto para isso, busca resgatar os diferentes conceitos de Estado, a relação com a política; as políticas públicas e o processo de federalismo como condutor da descentralização na elaboração da política.

Dessa forma, a pesquisa qualitativa possibilita a compreensão das concepções que fundamentam os debates sobre descentralização financeira na educação em nível nacional e, posteriormente, a análise das políticas adotadas para operacionalizar o PDDE no município de Anajás-PA. Tal processo, obviamente, respeita uma lógica dentro das perspectivas de Estado, seus desdobramentos na política pública como eixo catalizador na relação com os sujeitos.

Assim sendo, a pesquisa ao qual nos propomos proporciona a imersão no âmbito científico, promovendo ao pesquisador uma integração com o objeto de estudo e uma proximidade com técnicas, métodos, abordagens, teorias, entre outros elementos, que

gradativamente instigam o espírito investigativo, posicionando o pesquisador como agente ativo no desenvolvimento do processo. Adicionalmente, esse método de pesquisa, quando devidamente articulado, favorece uma participação mais significativa dos atores sociais envolvidos, respeitando e incorporando seus conhecimentos, reconhecendo a contribuição de todos como agentes capazes de elaborar e produzir conhecimento.

Entendemos a pesquisa qualitativa como possibilidade de enlaçamento de várias experiências científicas, como abordagens, métodos e técnicas; pós-estruturalistas, neopositivistas, neomarxistas etnometodologia etc. Temos confiança quanto a possibilidade do modelo de pesquisa qualitativa ser relevante e eficaz na construção dos procedimentos para atender ao questionamento inicial da compreensão das dinâmicas de organização do programa dinheiro direto na escola como política pública de descentralização financeira em Anajás-PA

A técnica de análise documental foi empregada como método de coleta de dados. De acordo com Lüdke e André (2015, p. 45), a análise documental “busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse”. Essa abordagem permite a verificação, identificação e avaliação dos documentos com um propósito específico, visto que constituem uma fonte rica de informações, das quais podem ser extraídas evidências para embasar afirmações e declarações do pesquisador. Além disso, conforme Bardin (2011), a análise documental favorece a compreensão e a sistematização das informações, contribuindo para a construção do conhecimento sobre o objeto de estudo.

Essa técnica deve valer-se de documentos originais, os quais ainda irão receber valoração analítica é uma das técnicas ainda muito utilizadas em ciências humanas e sociais. Nesse contexto, as fontes documentais podem ser classificadas em primárias, que consistem em materiais inéditos sem análise prévia, como cartas, telegramas, fotografias e transcrições de entrevistas, e secundárias, que correspondem a documentos já submetidos a tratamento analítico, como estatísticas, revistas e periódicos.

Segundo Ludke (2001) “o uso de documentos apresenta uma série de vantagens” (p.39). um deles o de que os documentos constituem uma fonte rica e estável de informações, de onde podem ser retirados fatos e evidências que fundamentam as prerrogativas do pesquisador. Assim, será necessário sistematizar os dados de forma a propiciar reflexões e conclusões críticas sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como política pública de descentralização financeira em Anajás-PA.

A análise documental então, constituirá inicialmente, o levantamento das principais

legislações que regem a política do PDDE a nível nacional e suas implicações, assim como documentos normativos e/ou de ações a serem ou não realizadas pela Secretaria Municipal de Educação de Anajás (SEMED) que impliquem a organização do PDDE no município. Os documentos a serem obtidos em âmbito municipal serão:

- Leis
- Resoluções
- Portarias
- Decretos
- Ofícios
- Dados estatísticos e financeiros referentes aos Conselhos

Em seguida buscaremos um momento de análise, pretende-se observar nas escolas selecionadas documentos diretamente relacionados com as Unidades Executoras, entendemos que é importante sistematizar como essas escolas se organizam, no que tange a adesão, execução e prestação de contas de recursos do PDDE. Assim os documentos das referidos são:

- Atas de escolha dos dirigentes;
- Ofícios;
- Documentos relacionados à Prestação de contas

Na pesquisa de campo utilizaremos as seguintes técnicas para a coleta de dados:

**Questionário:** pois possibilita um recorte horizontal e amplo podendo nos fornecer informações valiosas acerca de como os responsáveis pelos Conselhos (UExs) de duas escolas selecionadas estão organizados e quais suas contribuições para o município.

**Entrevista:** para o aprofundamento e complementação da investigação, já que entendemos que somente o questionário não é suficiente para compreender a problemática levantada. Assim pretende-se entrevistar os presidentes das referidas escolas campo de análise, no intuito de entender como ocorre a participação nos processos de composição do Conselho e nas tomadas de decisões, assim como a visão de outros possíveis agentes envolvidos na política: Diretores (a) das escolas selecionadas; contador (a), Secretário (a) de educação etc.

Para obtenção de acesso aos documentos, buscaremos enviar ofício do PPGCITE-UFPA/Campus de Abaetetuba para a Secretaria Municipal de Educação de Anajás. Solicitando a instituição documentos e informações relacionadas ao tema proposto. Esperamos com isso, reunir subsídios para sistematização das informações, assim como aproximação maior com os possíveis agentes envolvidos.

Durante o processo de escrita, buscou-se outras fontes encontradas em sítios ou sites

tais como: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira-INEP; QEdu; Site PDDE INFO; PDDE WEB; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. Essas fontes são essenciais na construção do arcabolo teórico e do quadro geral em que se encontra o referido município, no que tange seus indicadores sociais e educacionais. Assim, entendemos que lacunas que não puderam ser supridas *in loco* podem ser analisadas nesses meios eletrônicos. São eles:

- Dados do número de matrículas, INEP.
- Dados socioeconômicos, IBGE
- Dados, resoluções, portarias sobre PDDE-FNDE
- Dados das escolas do Marajó, INEP
- Dados do PDDE Interativo

Desse modo, os dados coletados poderão indicar e apontar análises sobre o objeto de pesquisa que possibilitarão a constatação de novos caminhos, provocando novos significados para as políticas públicas de descentralização financeira, especificamente o programa dinheiro direto na escola no território marajoara. Assim, o resultado enquanto produto deve levar em consideração a política de descentralização atrelada ao momento presente, dentro de uma dialética concreta em constante desenvolvimento.

## **SEÇÃO 1 - DOS CAMPOS PARA A FLORESTA: NO CORAÇÃO DO MARAJÓ E NO RITMO DAS ÁGUAS**

A discussão exposta nesta seção apresenta o contexto da Amazônia em seu processo macro dentro da lógica atual em sua importância, a partir dos fundamentos históricos e políticos. Este debate nos auxilia no entendimento do contexto histórico territorial de formação da grande ilha de Joanes ou arquipélago do Marajó dentro de um processo de ocupação já conhecido na lógica de dominação territorial ou da problemática que envolve a Amazônia nos dias de hoje. Do mesmo modo, analisamos o processo de formação do município no qual nos propomos na pesquisa, apresentando seu contexto histórico, o qual foi marcado pela lógica de diferentes ciclos econômicos, demonstrando a identidade do sujeito anajaense e apontando os principais indicadores sociais e econômicos na busca por situar o leitor dentro da realidade marajoara. Para atingirmos o propósito que pretendemos alcançar, organizamos essa seção em 3 tópicos, a saber: Amazônia um breve contexto; O marajó ou os Marajós? e; Anajás, o distante coração do Marajó, os quais contribuirão para analisarmos o contexto amazônico em que a política está situada.

### 1.1. Amazônia e COP30: Conflitos, Políticas Públicas e Educação em perspectiva

A Amazônia, dada a riqueza de seu bioma e sua expressiva biodiversidade, constitui uma das regiões mais estratégicas para a sustentabilidade do planeta. Sua relevância global a coloca no centro das discussões ambientais e políticas internacionais, sendo objeto de interesse de pesquisas acadêmicas, investimentos e iniciativas de preservação. Nesse contexto, a realização da 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP30), em Belém, em 2025, reforça o debate sobre a governança ambiental da região e a necessidade de modelos de desenvolvimento sustentáveis e de políticas públicas educacionais que alcancem as diversas comunidades locais.

Historicamente, a Amazônia foi retratada por um olhar colonialista, que a construiu como espaço de riquezas a serem exploradas, desconsiderando sua complexidade social e cultural. Adams et al. (2006) e Souza (2015) destacam que a percepção da Amazônia como “fronteira natural” ignora a existência de sociedades complexas e dinâmicas, reduzindo os povos amazônicos a elementos passivos do meio ambiente. Esse discurso legitima processos de exclusão histórica e perpetua estereótipos — por exemplo, a visão do caboclo como “outro incompleto”, incapaz de participar ativamente da construção de modelos de desenvolvimento alternativos.

A realização da COP30 coloca hoje a Amazônia como epicentro geopolítico das negociações climáticas globais, evidenciando tensões entre a agenda oficial do Estado do Pará — centrada em bioeconomia e mercados de carbono — e as demandas históricas de povos tradicionais por direitos territoriais e participação política. Enquanto o governo estadual promove iniciativas como o Plano Amazônia Agora<sup>3</sup> (com a meta de zerar o desmatamento ilegal até 2030), escolas e comunidades indígenas, quilombolas e ribeirinhas ainda enfrentam problemas básicos de infraestrutura e acesso a direitos.

Esse cenário contrasta com um “falso verde” que, visto de perto, revela-se musgo — sem cor nem vida. A escolha de Belém como sede é emblemática: a cidade é porta de entrada para a maior floresta tropical do mundo e espelha a complexidade das questões ambientais, sociais e econômicas da região. Segundo o Instituto Humanitas Unisinos (IHU, 2024), “essa conferência oferece uma oportunidade para que líderes mundiais e ativistas compreendam os desafios enfrentados pela Amazônia, que incluem desmatamento crescente, exploração ilegal

---

<sup>3</sup> O Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA) é uma plataforma de ações para prevenção, controle e alternativas ao desmatamento no Pará. Disponível em: [http://portal.iterpa.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/plano\\_estadual\\_amazonia\\_agora.pdf](http://portal.iterpa.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/plano_estadual_amazonia_agora.pdf)

de recursos e conflitos fundiários”. O evento pode, assim, catalisar — ou não — um novo compromisso global para proteger o meio ambiente e promover uma economia sustentável que respeite os direitos dos povos tradicionais.

A COP30 também destaca as tensões entre as políticas do estado do Pará, que ao priorizar a bioeconomia e os mercados de carbono, esquece as demandas históricas dos povos indígenas, quilombolas e ribeirinhos por direitos territoriais e participação política<sup>4</sup>.

A Comissão Pastoral da Terra (CPT) reportou um aumento de 34% nos conflitos por terra entre 2022 e 2024, evidenciando a fragilidade das comunidades frente às pressões externas. Paulo Artaxo (2025) ressalta que a COP30 precisa ser entendida como uma conferência planetária — não apenas brasileira ou amazônica —, com o objetivo de estabilizar o clima e evitar impactos catastróficos sobre ecossistemas e populações; tal esforço pode implicar políticas que beneficiem comunidades locais.

Diante do exposto, o Brasil precisa não apenas apresentar suas iniciativas de preservação ambiental na conferência, mas também garantir que essas políticas não marginalizem ainda mais as comunidades tradicionais ou provoquem exclusão dessas vozes nas mesas de decisão frente às políticas públicas.

Embora a bioeconomia surja como uma proposta promissora para o desenvolvimento sustentável na Amazônia, sua implementação deve ser cuidadosamente avaliada. Apesar de o governo do Pará promovê-la como uma alternativa ao desmatamento e à exploração predatória dos recursos naturais, é fundamental que essa abordagem não se transforme em um novo tipo de "green grabbing"<sup>5</sup>, onde interesses corporativos se sobrepõem aos direitos dos povos tradicionais. Esse processo, ora marcado durante os governos militares nos anos 1960 com projetos de desenvolvimento para a Amazônia, parece querer voltar com força maior. Agora em uma nova roupagem, travestida de “participação” e “democracia” em que os reais interesses ficam obscurecidos.

Segundo Souza:

Em âmbito global, a visão da Amazônia como uma fronteira a ser preservada, como alternativa para a sobrevivência do planeta, revela a coexistência dos interesses de grupos ambientalistas legítimos, em defesa da preservação do território amazônico e também de interesses econômicos e geopolíticos, que expressam um processo de mercantilização da natureza, bem como de apropriação do poder de decisão do Estado-Nação, sobre o

---

<sup>4</sup> Basta ver que somente após 23 dias ocupando a Secretaria de Educação do Pará, indígenas, quilombolas e professores forçaram o governo a recuar, para garantir seus direitos. Disponível em: <https://sumauma.com/cop-30-o-levante-indigena-que-enfrenta-helder-barbalho/>

<sup>5</sup> No contexto da COP 30 (Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas), a expressão "**green grabbing**" pode ser usada de forma crítica para se referir a discursos vazios sobre sustentabilidade e meio ambiente.

gerenciamento e usos de suas terras (Souza, 2016, p.26).

Nessa perspectiva, Carlos Nobre (2023, p. 1) destaca a importância das demarcações de terras indígenas como estratégia essencial para proteger a floresta e combater as mudanças climáticas. Os povos indígenas desempenham papel vital na preservação da floresta, funcionando como barreira ao desmatamento e à degradação ambiental. Por isso, as iniciativas de bioeconomia devem vir acompanhadas de compromisso firme com a demarcação e a proteção de territórios indígenas, garantindo respeito aos direitos dessas comunidades e mitigando desigualdades socioambientais.

Os povos indígenas protegem de 10% a 20% de todo o estoque global de carbono na Amazônia. Funcionam como grande barreira ao desmatamento e à degradação da floresta. Nós temos de tomar o conhecimento dos indígenas e comunidades locais como vozes politicamente muito avançadas e poderosas (Nobre, 2023, p.2).

A iniciativa “Ciência e Vozes da Amazônia” na COP30, liderada pela Universidade Federal do Pará (UFPA), busca integrar ciência e movimentos sociais nos debates socioambientais. Alexandre Brasil, secretário de Educação Superior do MEC, enfatizou que “não há futuro sustentável para o planeta sem que as populações amazônicas sejam ouvidas”. Essa iniciativa reflete o compromisso de promover uma abordagem inclusiva e sustentável.

O contexto educacional na Amazônia é fator crítico e frequentemente negligenciado no planejamento da COP30. Dados do Censo Escolar (2023) indicam que muitas escolas da região carecem de recursos básicos e de formação adequada para professores, sobretudo em áreas indígenas e rurais. A educação intercultural deve ser promovida como ferramenta para empoderar jovens líderes das comunidades tradicionais, permitindo-lhes reivindicar direitos e contribuir para soluções sustentáveis. Nesse sentido, as políticas públicas de descentralização financeira assumem papel relevante ao incidir na melhoria da qualidade e da equidade educacional em comunidades isoladas.

O Anuário Brasileiro da Educação Básica (2024) registra avanços em alguns indicadores nos anos iniciais do ensino fundamental na região amazônica, mas aponta persistentes disparidades entre campo e cidade. As escolas rurais continuam carentes de laboratórios, bibliotecas e infraestrutura, sofrendo inclusive com escassez de recursos em períodos de seca<sup>6</sup>. Além disso, o desempenho nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio permanece

---

<sup>6</sup> Em 2024 Anajás, Chaves e Cachoeira do Arari, no Marajó, relataram preocupação com rios secando, falta de água potável e morte de animais causados pela forte seca na região. Disponível em: <https://noticiamarajo.com.br/marajo-2/marajoaras-relatam-rios-secando-falta-de-agua-potavel-e-morte-de-animais-prefeitura-decreta-situacao-de-emergencia/>

aquém das metas, indicando necessidade urgente de intervenções específicas — razão pela qual políticas federais<sup>7</sup> têm buscado priorizar esse público.

A preparação das escolas para enfrentar desafios climáticos é central nas discussões sobre educação na Amazônia: a escola deve ser também um espaço para desenvolver habilidades socioemocionais e fortalecer a relação dos alunos com o meio ambiente. Decisões tomadas na COP30 terão impacto direto sobre comunidades locais e práticas sustentáveis.

A combinação de demanda educacional não atendida no campo e dos efeitos das mudanças climáticas influencia decisões migratórias, levando moradores de áreas isoladas a migrar para centros urbanos e gerando problemas sociais relacionados à saúde, educação e infraestrutura. A falta de políticas educacionais adequadas e de infraestrutura básica — saneamento, água e energia — agrava esse processo.

Barbieri e Soares (2024) indicam que programas de transferência de renda, como o Bolsa Família (BF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), contribuem para reduzir desigualdades no meio rural e melhorar o acesso a educação e saúde na Amazônia. Dentro dessa perspectiva e diante do emaranhado de discussões sobre a região, é necessário acompanhar como determinadas articulações políticas influenciam ou enfraquecem políticas públicas, considerando a perspectiva dos próprios sujeitos amazônicos.

Entre as iniciativas voltadas ao fortalecimento das comunidades locais, destaca-se a importância de integrar políticas de transferência de renda com ações estruturantes no campo educacional. Essa integração não apenas potencializa o impacto imediato dessas políticas na redução das desigualdades, mas também contribui para a formação de capital humano capaz de romper ciclos históricos de exclusão social. A promoção de programas que articulem assistência social, educação e desenvolvimento territorial é fundamental para que a população amazônica não seja apenas beneficiária, mas agente ativa na definição e implementação de soluções que dialoguem com suas realidades culturais, geográficas e socioeconômicas.

Políticas como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) oferecem apoio técnico-pedagógico e financeiro às escolas com o objetivo de reduzir desigualdades educacionais e reconhecer as especificidades das escolas amazônicas. É nesse quadro de múltiplos olhares sobre a Amazônia que situamos o leitor quanto ao objetivo desta pesquisa.

---

<sup>7</sup> Como o programa **Escola das Adolescências**, Programa **pé-de-meia** e programa **Brasil Alfabetizado**. Todos operacionalizados com recursos descentralizados diretamente na conta das escolas através do Programa Dinheiro Direto na escola – PDDE.

## 1.2. O Marajó ou os Marajós? O ritmo das águas dos campos para a floresta

Desde os primeiros processos de exploração da região de Marajó<sup>8</sup>, os Marajoaras aprenderam a enfrentar as intempéries naturais do arquipélago que é conhecido pelos extremos desafios naturais, mas também pelo processo de luta e resistência de um povo. O regime de chuva na metade de um ano e sol na outra metade; a capacidade de se adaptar ao regime das marés e o recentemente regime de secas dão uma ideia da idiosincrasia e desafios da região. Mas ante ao ufanismo que incorremos ao escrever sobre o marajó ou “os marajós” queremos fugir da paixão que segue os passos do pesquisador, se é que isso é possível. Para *Muito além dos campos*<sup>9</sup>, o processo de exploração da região pelos europeus, nos leva a buscar a origem dos primeiros habitantes do arquipélago e as lutas pelo domínio da região, entendendo além do comum paradisíaco que a mídia “especializada” costuma nos apresentar.

A ocupação da Amazônia e por conseguinte do Marajó, se deu em um processo de exploração e imposição do branco europeu, provocado pelo lastro das grandes navegações e o processo de expansão característico do capitalismo de ocupação que marca as grandes navegações no processo de extinção dos povos indígenas:

No período do primeiro contato com os europeus, estima-se que aproximadamente 5,5 milhões de indígenas habitavam a bacia amazônica, sendo que cerca de 3 milhões viviam no território que hoje corresponde ao Brasil. Em contraste, atualmente, esse número foi drasticamente reduzido, restando aproximadamente 430 mil indígenas na região amazônica (Pereira; Verrísimo, p.26, 2020).

José Coelho da Gama Abreu, conhecido como o Barão de Marajó, caracterizou a ilha como uma grande preciosidade para o estado do Pará, considerando diversos aspectos, mas destacando principalmente sua localização estratégica "no centro da imensa boca do Amazonas." Essa posição privilegiada facilitava o controle da entrada de navios estrangeiros no vale amazônico. Além disso, o Barão de Marajó apontou a divisão natural da ilha em duas regiões distintas: uma de florestas e outra de campos (Soares, 2010, p.40).

Também Pacheco (2009a, 2009b) argumenta que, com a colonização, o Arquipélago do Marajó foi reduzido ao que hoje é conhecido como a Ilha do Marajó. Essa redução, segundo o autor, não se limitou à mudança terminológica, mas também representou a perda de autonomia

---

<sup>8</sup> A palavra “marajó” tem origem na língua tupi, onde “mara” significa “grande” e “jó” refere-se a “água”. Assim, o significado da palavra marajó pode ser interpretado como “grande água”, o que faz referência à vasta área de água que caracteriza a região da Ilha de Marajó.

<sup>9</sup> Referência a obra de Denise Pahl Shaan. O livro é o resultado de um projeto de inventário de sítios arqueológicos em seis municípios do arquipélago do Marajó.

e o rebaixamento da condição da população local, que passou de proprietária ancestral das terras a uma posição de subserviência dentro de um sistema que a escravizou e a explorou por séculos. Pacheco também utiliza as expressões "Marajós dos campos" e "Marajós das florestas" para diferenciar as áreas do arquipélago e, ao mencionar os "marajós," refere-se a essa complexa realidade socioeconômica e geográfica do Arquipélago do Marajó como local único’.

Os Marajós são compostos por diversos grupos que se estabeleceram na região desde os primeiros períodos de ocupação da Amazônia. Esses grupos formaram uma sociedade conhecida como marajoara, que, conforme evidências arqueológicas<sup>10</sup>, demonstrava um alto nível de habilidade na produção de cerâmica, utilizando técnicas sofisticadas e avançadas para a época.

Pacheco (2010) considera que, antes da chegada dos colonizadores, existiam diversas nações indígenas<sup>11</sup> que resistiram de forma intensa à invasão europeia. Esses povos autóctones enfrentaram bravamente os colonizadores, que passaram a ocupar o arquipélago do Marajó de maneira mais expressiva a partir do século XVI. O autor afirma que essa resistência marcou significativamente a dinâmica de confronto e adaptação entre os indígenas e os novos ocupantes da região.

O Labirinto de Ilhas, “os marajós”, e seus habitantes cravados na foz do território a ser conquistado, não assistiram, passivamente, àquelas estranhas chegadas de gentes tão diferentes de suas visões humanas. Experientes em contatos e guerras tribais anteriormente vividas, entre si e com outras nações, Aruãns, Sacacas, Marauanás, Caiás, Araris, Anajás, Muanás, Mapuás, Pacajás, entre outras e os batizados de Nheengaíbas, enfrentaram as armas portuguesas por quase 20 anos. Esse processo já demonstra quão difícil foi a conquista da Amazônia e como os nativos habitantes, primento e -se diante da voraz ganância lusitana (Pacheco, 2010, p. 18).

Depreende-se que o Marajó, assim como a Amazônia, também foi afetado pelo processo de dominação colonial europeu. Tal processo se deu em função do momento histórico em que a Europa detinha o controle do mercado mundial. Impondo seu domínio em diferentes continentes.

---

<sup>10</sup> No capítulo *Into the Labyrinths of Marajoara Pottery: Status and Cultural Identity in an Amazonian Complex Society*, de **Denise P. Schaan**, do livro *The Unknown Amazon: Nature in Culture in Ancient Brazil*, editado por **C. McEwan, C. Barreto, e E. Neves**, e publicado pela **British Museum Press** em 2001. A obra é um dos importantes estudos sobre as sociedades complexas da Amazônia pré-colonial, oferecendo uma análise detalhada dos artefatos cerâmicos da cultura Marajoara, que floresceu na Ilha de Marajó, na foz do Rio Amazonas, antes da chegada dos europeus.

<sup>11</sup> A presença de grupos indígenas na região antecede o contato com os europeus em cerca de 3.500 anos, ou seja, pelo menos 3 mil anos antes da chegada dos colonizadores à ilha (Schaan, Martins e Portal, 2010, p. 73-74). No período pré-colonial, diversos grupos indígenas se estabeleceram e desenvolveram, enquanto outros desapareceram, deixando vestígios de sua ocupação na ilha.

Segundo Souza, (2015, p.85) Desde o período colonial, a região integrou-se ao mercado mundial como um espaço de exploração mercantil. A evolução socioeconômica do arquipélago ocorreu de maneira cíclica, marcada por sucessivas fases de prosperidade e depressão, diretamente influenciadas pelo desempenho da pecuária e do extrativismo. A agricultura também registrou algum desenvolvimento nesse período, ainda que de forma menos expressiva em comparação com as outras atividades econômicas.

O processo de resistência dos habitantes da Ilha Grande de Joanes, durante todo esse período, está inserido no contexto mais amplo de confrontos entre populações indígenas e europeus que se expandiam pela região amazônica entre os séculos XVI e XVII. A resistência dos nativos foi motivada pela defesa de seus territórios e modo de vida frente à crescente ocupação por exploradores e colonizadores portugueses, que buscavam controlar as rotas fluviais e marítimas da região, bem como explorar os recursos naturais do arquipélago.

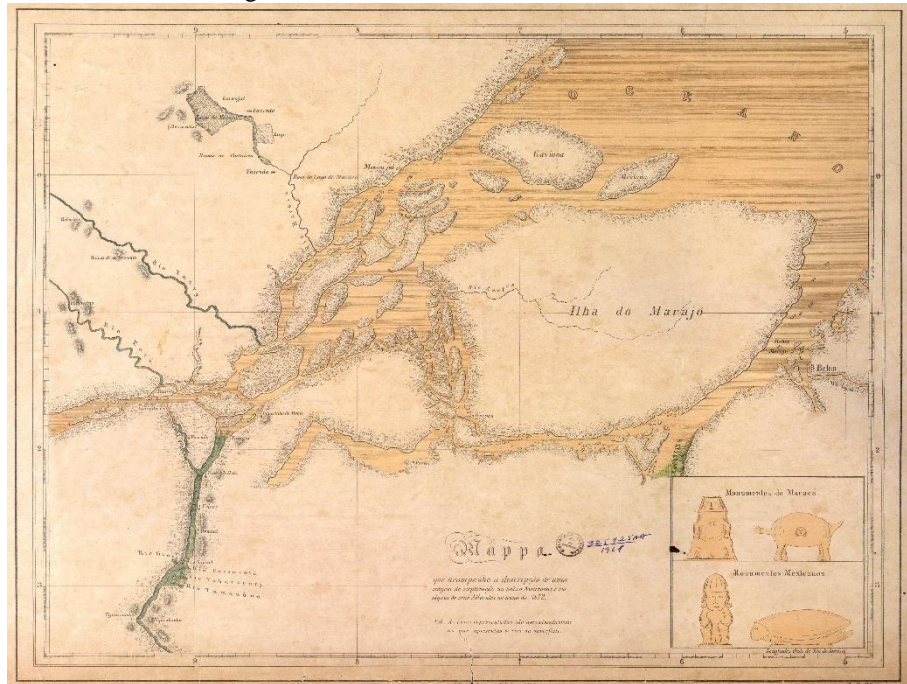
Os habitantes, pertencentes a grupos indígenas como os Tupinambás, enfrentaram a tentativa de subjugação e expropriação de suas terras por meio de diversas estratégias. Essas resistências incluíram enfrentamentos armados diretos, a utilização do conhecimento territorial para realizar emboscadas e ataques surpresa, e o estabelecimento de alianças com outras tribos para aumentar sua força militar contra os invasores. A resistência não se limitava ao campo militar, mas também envolvia formas de adaptação cultural e táticas de negociação para preservar a autonomia local diante dos missionários e administradores coloniais.

Para enfrentar a população local, os portugueses introduziram, como base da civilização moderna, a concepção de que era necessário dominar a natureza. As populações indígenas eram percebidas como selvagens e, portanto, consideradas necessitadas de subjugação e controle.

Quando o colonizador se autodenomina europeu civilizado cria o selvagem, assim “[...] a invenção da modernidade é inseparável da invenção da colonialidade” (Gonçalves, 2002, p.18). É como selvagem que a população local amazônica é escravizada, colonizada. Conflitos entre europeus e população nativa, entre populações indígenas, expropriação da terra, violência física e mortes marcam a história dos Marajós (Andrade, 2019, p.165).

Foi assim também que as elites locais começaram a se instaurar e marcar um processo de demarcação de espaços de sociabilidades através da obtenção de status, muitas vezes adquiridos através de nomeações. Com isso se solidificou o processo de ocupação marajoara.

Figura 1 - Mapa que acompanha a descrição de uma viagem de exploração no baixo Amazonas e em alguns de seus afluentes no ano de 1872



Fonte: Autor desconhecido Publicado em Rio de Janeiro, Lith. Arch. Militar

Em 1665, a Ilha Grande de Joanes foi constituída como capitania hereditária e doada por D. Afonso VI ao capitão-mor Antônio de Sousa Macedo. De acordo com Soares (2010, p.15), essa doação do arquipélago à família do capitão-mor Antônio Macedo representava uma estratégia de controle e povoamento de um território considerado tático, devido às suas conexões com a região do Cabo Norte. A medida visava assegurar o domínio português sobre essa área, fortalecendo a ocupação e a defesa do território contra outras potências coloniais.

A partir de então, o processo de concentração de terras e de expropriação dos índios tornou-se mais intenso, direcionado e violento. As terras da Ilha passaram a ser divididas em sesmarias, doadas pelos capitães-mores, que cediam as terras em troca de sua ocupação. Foi nesse momento que a população indígena local passou a sofrer maiores pressões, expropriadas de suas terras e escravizadas, pois com a chegada dos colonos acentuou-se ainda mais a necessidade de tornar a Ilha um local lucrativo à metrópole (Soares, 2010, p.51).

Em 1760, por meio de uma Carta Régia emitida por D. José I, os bens dos jesuítas foram confiscados e redistribuídos conforme a hierarquia dos receptores. Soares (2010, p. 92) também relata que as terras, anteriormente sob domínio dos jesuítas, foram divididas em 22 quinhões, que foram distribuídos em diferentes áreas do arquipélago do Marajó. Essa medida fazia parte da política de expulsão dos jesuítas do território português, imposto por Marques de Pombal<sup>12</sup>

<sup>12</sup> José Carlos de Oliveira (2001) argumenta que a expulsão dos jesuítas foi parte de um projeto de modernização e centralização do poder. Pombal via os jesuítas como um obstáculo à implementação de suas reformas econômicas

visando a reestruturação do controle sobre as terras e a implementação de uma nova administração colonial.

Esse processo, historicamente como em outras regiões do Brasil, foi provocando maior concentração nas mãos de poucas famílias, grandes extensões de posse desses poucos beneficiados caracterizam o processo de ocupação e evolução histórica da sociedade marajoara nesse momento, como uma formação de lutas desigual também em sua estrutura agrária.

Segundo a relação de posseiros dos Anais do Arquivo Público do Pará, a primeira sesmaria foi doada em 1728 a Paulo Vaz Freire, no Rio Paracauari, no lugar Currallinho. Na década de 1730, foram doadas dez sesmarias, a maior quantidade no ano de 1735, quatro doações, duas no Rio Arari e duas no Rio Atuaá. No Rio Arari, uma das doações foi para o Convento das Mercês e a outra para Caetano Eleutério de Barros e no Rio Atuaá, uma sesmaria foi para Antônio Francisco Pot-fliz. Na década de 1740, o número de doações aumentou, foram dezesseis, das quais em 1740 foram três, todas no Rio Atuaá, uma para Lourenço Álvares Roxo, outra para Hilário Furtado e a última para Lourenço Ferreira Moraes (Soares, 2010, p.36).

O histórico da região do Marajó evidencia que a dinâmica econômica predominante favoreceu a formação de grandes propriedades, caracterizando-se pela submissão de populações negras, indígenas e de outras famílias locais, além da exploração dos recursos naturais para a geração de riqueza. Todavia, esse processo não resultou em melhorias nas condições de vida das populações tradicionais do Marajó; ao contrário, contribuiu para a intensificação de ameaças significativas ao modo de vida local.

Logo, é um território de composição étnica, ocupação agrária e resistências que precisou adaptar-se, defendendo a cultura local dos múltiplos mecanismos de assimilação trazidos pelos que a ele invadiram. Além disso, exploração tem sido uma ferramenta de dominação que persiste até os dias atuais, sendo responsável pela expulsão da população local de suas terras.

A distribuição de terras pelo sistema de sesmarias pode ter originado os atuais dezesseis municípios do arquipélago do Marajó: Santa Cruz do Arari, Afuaá, Anajás, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Currallinho, Gurupá, Melgaço, Muaná, Ponta de Pedras, Portel, Salvaterra, São Sebastião da Boa Vista e Soure<sup>13</sup>. Após esse momento, o IBGE organizou o Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas, classificando esses municípios no contexto regional. O arquipélago do Marajó, divide-se hoje em três Microrregiões (Portel, Furos

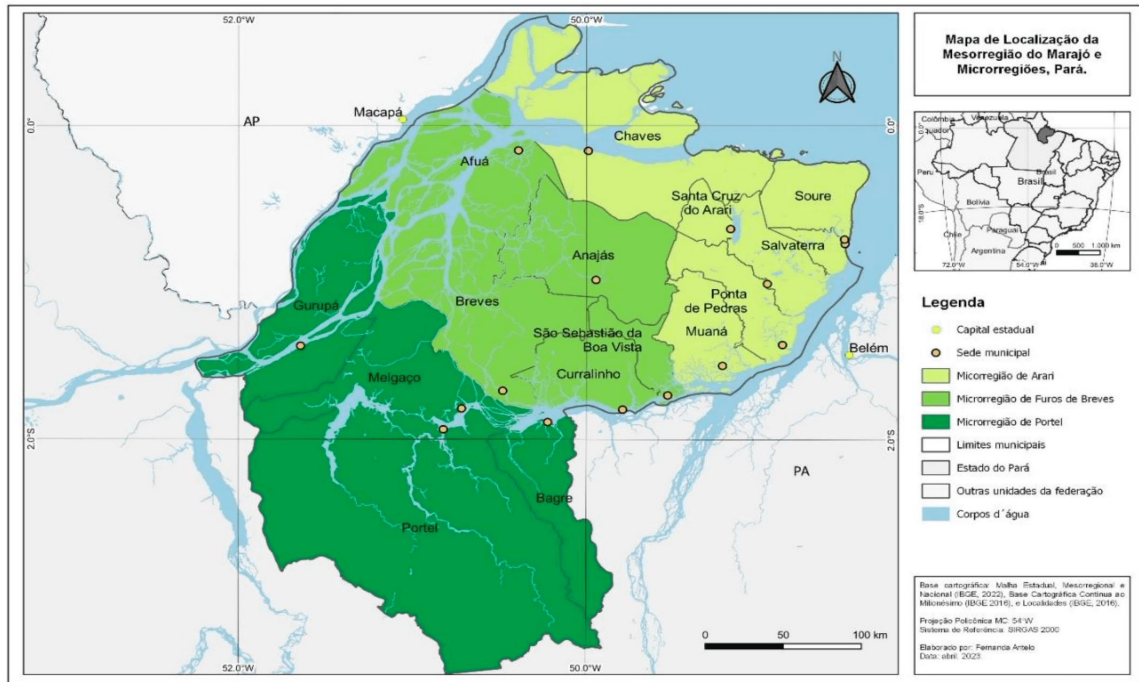
---

e sociais. A ordem era acusada de ser uma força conservadora que impedia a educação secular e o desenvolvimento do comércio, que eram vitais para a modernização do país.

<sup>13</sup> Estabelecida através do Decreto Nº 2.129, DE 20 DE JANEIRO DE 2022 proporcionou mudanças na região do Marajó assim como também na região do Tocantins, trata-se da alteração que classifica Oeiras e integra a região do Marajó, não mais na Região do Tocantins como era classificado até o ultimo dia 19 de janeiro de 2022. Sendo assim Oeiras do Pará faz parte da região do Marajó de forma semelhante a Bagre, Gurupá, Melgaço e Portel que fazem parte do Arquipélago como parte da integração mas que não compõem a grande Ilha do Marajó, ou seja do centro da região.

de Breves e Arari), cada uma reunindo um conjunto específico de municípios.

Figura 2: Mapa da localização do arquipélago do Marajó e Microrregiões.



Fonte: IBGE adaptado pelo autor.

Quadro 2 - Microrregiões do Arquipélago do Marajó

<b>Microrregião de Portel</b>	<b>Microrregião furo de Breves</b>	<b>Microrregião do Arari</b>
Bagre Gurupá Meigaço Portel Oeiras	Afuá Anajás Breves Curalinho São Sebastião da Boa Vista	Cachoeira do Arari Chaves Muaná Ponta de Pedras Salvaterra Santa Cruz do Arari Soure

Fonte: IBGE

De acordo com estimativa do IBGE (2019), baseada em modelagem matemática para cálculo de estimativas populacionais, o Arquipélago do Marajó possui uma população de 564.199 habitantes, representando aproximadamente 6% da população do Pará. Apesar do crescimento expressivo da população marajoara, a densidade demográfica do arquipélago permanece baixa, com 5,5 habitantes por km<sup>2</sup>, número inferior à média estadual de 6,9 hab/km<sup>2</sup> e, mais acentuadamente, à média nacional de 24,7 hab/km<sup>2</sup>.

Tabela 1 - População estimada e densidade populacional nos municípios do arquipélago do marajó.

Município	Pop. Estimativa em 2019	Hab/Km2 2019	População Urbana 2010 (%)
Breves	102.701	10,7	50,1
Portel	62.043	2,4	47,6
Muaná	40.349	10,7	42,4
Afuá	39.218	4,7	27
Curralinho	34.448	9,5	38,3
Gurupá	33.376	3,9	32,9
Ponta das Pedras	31.082	9,2	47,8
Bagre	30.673	7	44,7
Anajás	29.277	4,2	38,3
Melgaço	27.654	4,1	22,2
S. Sebastião da Boa Vista	26.640	16,3	43,2
Soure	25.374	8,9	91,4
Cachoeira do Arari	23.767	7,7	36
Salvaterra	23.752	25,9	62,8
Chaves	23.717	1,9	11,9
Santa Cruz do Arari	10.128	9,4	49
<b>Marajó</b>	<b>564.199</b>	<b>5,5</b>	<b>43,4</b>
<b>Pará</b>	<b>8.602.865</b>	<b>6,9</b>	<b>68,5</b>
<b>Brasil</b>	<b>210.147.125</b>	<b>24,7</b>	<b>84,4</b>

Fonte: IBGE 2019

Ao longo dos últimos anos, o Marajó consolidou-se como uma referência na agropecuária nacional, especialmente pelo seu destaque na criação de búfalos. Em 2022, o rebanho bubalino atingiu a marca de 462.106 cabeças, sendo os búfalos um símbolo cultural e econômico da região (FAPESPA, 2022).

Além da predominância dos búfalos, a *Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas* (FAPESPA) identificou uma diversificação significativa na produção pecuária do Marajó. Após o búfalo, destacam-se os rebanhos de bovinos (289.719), galináceos em geral (275.763), suínos (110.843), galinhas (60.775), equinos (37.694), matrizes de suínos (28.190), caprinos (12.473) e ovinos (12.256). Entre essas, merecem destaque as produções de bubalinos, suínos (total e matrizes) e caprinos, que se posicionam como as maiores do Estado do Pará.

A composição do Produto Interno Bruto (PIB) da Ilha do Marajó é diversificada, com alguns setores econômicos, além da administração pública, desempenhando papéis importantes. A agropecuária é responsável por 29,58% do PIB da região, destacando-se como a principal atividade econômica. Em seguida, o setor de serviços contribui com 15,84% do PIB, com destaque para o comércio, especialmente na comercialização de produtos alimentícios e combustíveis. A indústria, embora represente uma menor parcela do PIB, com 3,13%, tem como principal destaque a fabricação de conservas de palmito, uma atividade tradicional da região.

No que tange aos vínculos empregatícios formais, o setor de serviços é o maior empregador, abrangendo 87,1% dos postos de trabalho formais na ilha. O comércio ocupa a segunda posição, com 7,9%, seguido pela indústria (2,6%), agropecuária (2,2%) e construção civil (0,1%). Esses dados refletem a estrutura econômica do Marajó, em que o setor terciário se apresenta como o mais relevante em termos de geração de emprego.

Na balança comercial, um dos principal produto exportado pela região é a "madeira serrada" proveniente do município de Afuá, que arrecadou US\$ 3,7 milhões em 2022, representando um aumento de 6,4% em relação ao ano de 2021. O segundo maior volume de exportação foi registrado em Breves, na categoria "outros móveis", com um crescimento significativo, de 11 mil dólares em 2021 para 258 mil dólares em 2022. O terceiro produto de maior relevância nas exportações da ilha são as "frutas", com destaque para o município de Curralinho, que arrecadou 112,8 mil dólares.

Apesar de sua importância cultural, ambiental e econômica, a região do Marajó apresenta profundas desigualdades, configurando-se como uma das áreas mais pobres do Estado do Pará e do Brasil. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), aproximadamente 180.048 habitantes da região vivem em situação de extrema pobreza, refletindo nos índices socioeconômicos locais, que estão entre os mais baixos do país.

Conforme podemos observar na tabela abaixo:

Tabela 2 - Pobreza, Índice de Gini e IDHM-2010

Municípios	% de extremamente		índice de	
	pobres	% de pobres	Gini	IDHM
Afuá	45,65	64,88	0,66	0,489
Anajás	38,53	62,02	0,62	0,484
Bagre	28,34	59,68	0,48	0,471
Breves	32,09	56,22	0,58	0,503
Cachoeira do Arari	36,27	54,4	0,6	0,546
Chaves	43,41	63,04	0,67	0,453
Curralinho	35,17	60,34	0,57	0,502
Gurupá	33,07	54,73	0,56	0,509
Melgaço	43,92	73,43	0,55	0,418
Muaná	24,12	52,07	0,56	0,547
Ponta de Pedras	31,76	52,26	0,61	0,562
Portel	39,4	60,55	0,64	0,483
Salvaterra	23,43	42,33	0,57	0,608
Santa Cruz do Arari	28,79	62,21	0,49	0,557
São Sebastião da Boa Vista	31,46	56,65	0,54	0,558
Soure	16,69	38,22	0,52	0,615
<b>Pará</b>	<b>15,9</b>	<b>32,33</b>	<b>0,62</b>	<b>0,646</b>
<b>Brasil</b>	<b>6,62</b>	<b>15,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,727</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil (2013).

A condição de baixo desenvolvimento no Marajó é igualmente evidenciada pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que se baseia na média geométrica dos indicadores de renda, educação e longevidade. Esse índice varia de zero a um, e, ao contrário do Coeficiente de Gini, quanto mais próximo de um, maior o nível de desenvolvimento. Conforme o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD/IPEA/FJP, 2013), em 2010, apenas os municípios de Soure e Salvaterra apresentavam Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) superior a 0,60 (classificado como médio), enquanto os demais municípios do arquipélago estavam nas faixas de IDHM baixo ou muito baixo. Entre os cinquenta menores IDHM do país, doze pertenciam ao estado do Pará, dos quais oito estavam localizados no Marajó, com Melgaço ocupando a última posição no ranking nacional.

A análise dos dados referentes ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Pará evidencia essa realidade. Dos dez municípios paraenses com os menores IDHM, sete estão situados na região do Marajó, e desses, seis são classificados como de “Muito baixo desenvolvimento humano”. Essa classificação reflete os baixos níveis de escolaridade, longevidade e renda, que caracterizam a região (IPEA, 2010).

O *Relatório Sobre a Vulnerabilidade Social do Pará* (2015), publicado pela *Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará* (FAPESPA, 2015), reforça essa situação ao indicar que, em 2000, os dez municípios paraenses com os piores Índices de Vulnerabilidade Social (IVS) situavam-se na faixa de “muito alta vulnerabilidade social”, com índices variando entre 0,775 e 0,828. Esses municípios figuraram no ranking nacional de IVS entre as posições 5.501<sup>o</sup> e 5.557<sup>o</sup>, de um total de 5.565 municípios analisados. Dessa forma, além de apresentarem os piores IVS do Estado, esses municípios marajoaras também estão entre os 65 mais vulneráveis do Brasil (FAPESPA, 2015).

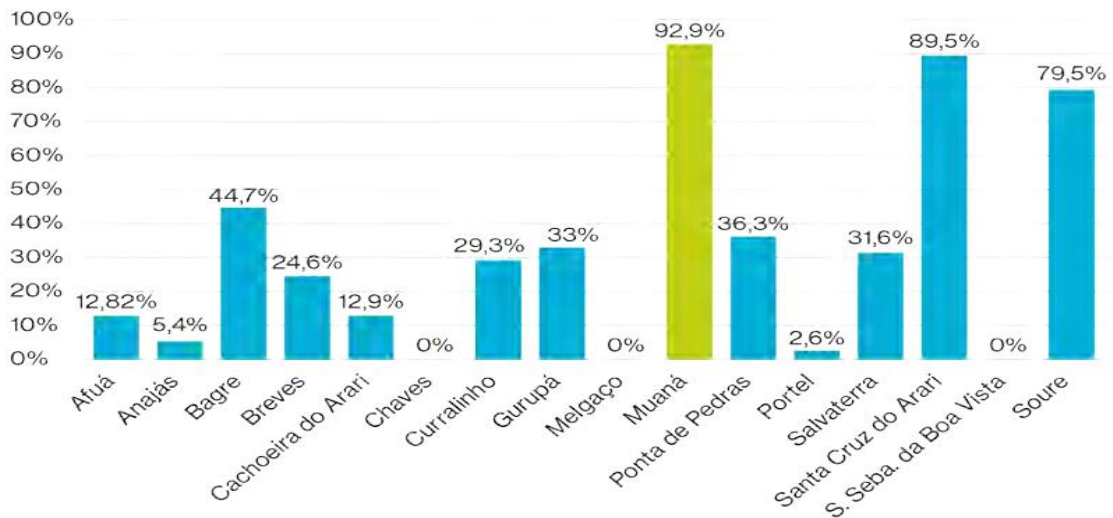
Conforme dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) de 2021, O estado do Pará, mesmo com avanços recentes, 51,5% da população (7.079.223 pessoas) ainda não têm acesso à água, e 91,6% (3.977.170 pessoas) permanecem sem coleta de esgoto. Especificamente na região do Marajó, somente 69,05% das pessoas têm acesso à água.

Em pesquisa recente da ONG Habitat Para a Humanidade Brasil<sup>14</sup> (2024) foi constatado que no Marajó, quase 94% das escolas com até 50 alunos não têm acesso ao abastecimento público de água. Quase 60% não têm tratamento de esgoto adequado, 37,4% não têm banheiro, 89,4% (356 escolas) não têm coleta de lixo e 45,7% não têm energia elétrica.

---

<sup>14</sup> **O Projeto Saneamento nas Escolas: Piloto – Marajó/PA.** Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/saneamento-nas-escolas/>

Figura 3 - População com acesso a abastecimento de água no arquipélago do marajó



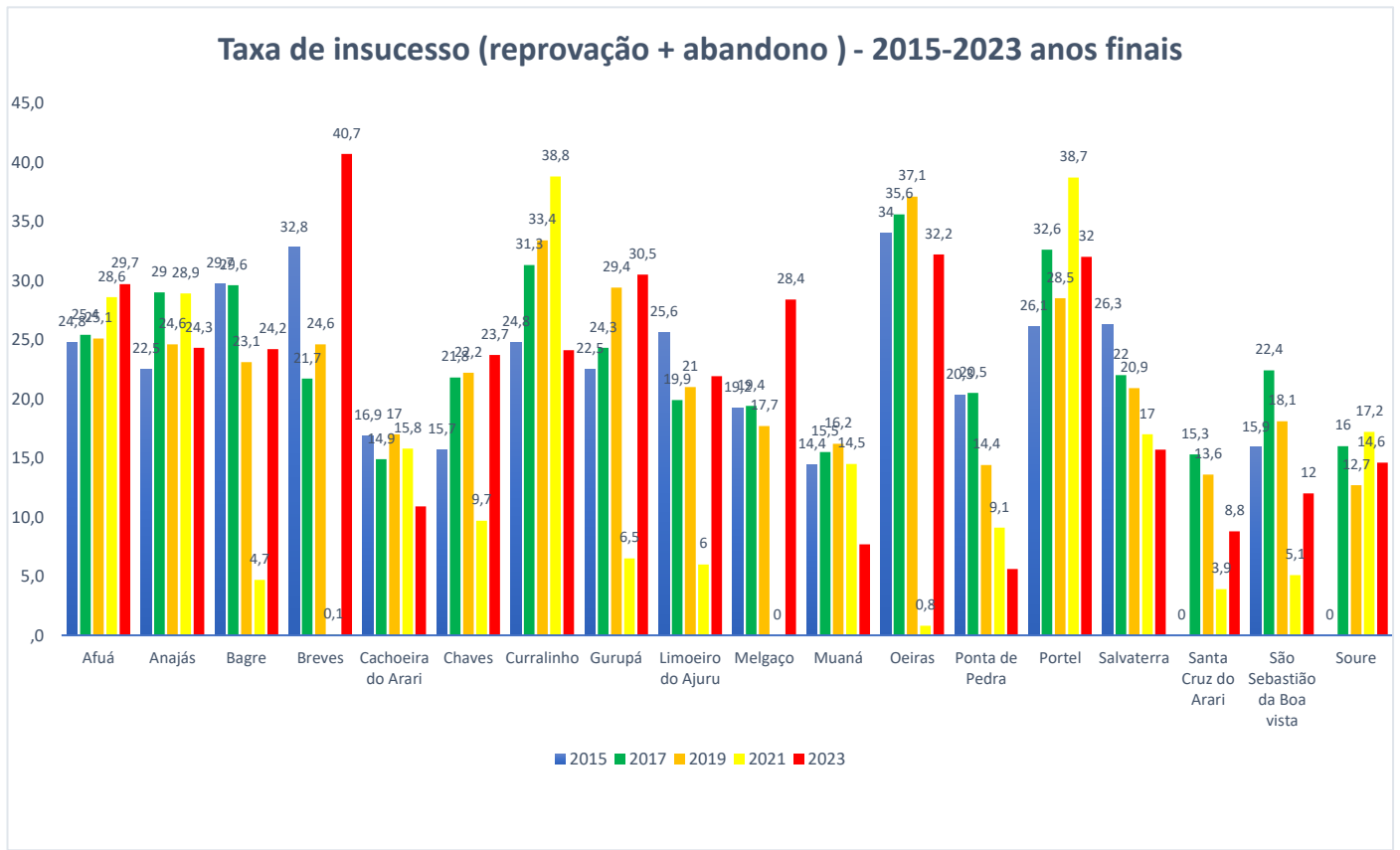
Fonte: Habbitat Brasil 2024

Nos municípios do Arquipélago do Marajó, as notas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nas séries iniciais (4ª Série/5º Ano) e séries finais (8ª Série/9º Ano) do ensino fundamental têm se mantido abaixo das metas fixadas pelo Ministério da Educação. Em 2017, apenas os municípios de Cachoeira do Arari (3,9) e São Sebastião da Boa Vista (4,1) atingiram suas respectivas metas para os anos iniciais do ensino fundamental, que eram de 3,7 e 4,0, respectivamente. Os demais municípios não alcançaram a meta estabelecida pelo Governo Federal, apresentando notas do IDEB consideravelmente inferiores às médias estadual e nacional, tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais do ensino fundamental.

Outro aspecto relevante na educação no Marajó é a distorção idade-série, indicador que mede a proporção de alunos com mais de dois anos de atraso escolar. Em 2019, muitos municípios da região registraram taxas de distorção superiores ao dobro das médias nacionais, que eram de 16,2% no ensino fundamental e 26,2% no ensino médio.

Quanto às taxas de insucesso escolar, compreendendo os índices de reprovação e abandono, nos anos finais do ensino fundamental, apresentam uma tendência de redução nos municípios da região do Marajó desde 2015. Contudo, em 2023, apenas os municípios de Muaná, Ponta de Pedras e Santa Cruz do Arari alcançaram níveis inferiores a 10%. O insucesso escolar exerce impacto direto na redução da taxa de aprovação, indicador fundamental do fluxo escolar, o que, por sua vez, reflete negativamente no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das redes de ensino. Conforme podemos observar abaixo:

Figura 4: Taxa de Insucesso Escolar: anos finais



Fonte: IDEB/INEP

Outro ponto que merece atenção no que tange os problemas educacionais no Marajó é a distorção idade-série. Esse fenômeno educacional indica o descompasso entre a idade do estudante e a série em que está matriculado, comprometendo o fluxo escolar regular. Esse desalinhamento é geralmente causado por fatores como reprovação, abandono escolar e ingresso tardio no sistema educacional, sendo amplificado em contextos de vulnerabilidade socioeconômica e baixa oferta de políticas educacionais inclusivas. Estudantes em situações de distorção enfrentam desafios adicionais, como a desmotivação, a exposição a estigmas sociais e o aumento da probabilidade de abandono definitivo, o que gera consequências negativas tanto para o desenvolvimento individual quanto para os indicadores educacionais de qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Tabela 3 - Indicadores de Educação nos Municípios marajoaras

Municípios	Taxa de analfabetismo (2022)	IDEB Anos iniciais (2023)	IDEB Anos finais (2023)	Distorção idade-série(2019) Ens. Fund. (%)	Distorção idade-série(2019) Ens. Med. (%)
Afuá	22,02	3,7	3,0	45,9	56,4
Anajás	22,58	3,7	3,3	45,6	66,5
Bagre	17,45	3,7	3,4	47,2	71,8
Breves	18,4	3,7	2,8	44,9	65,9
Cachoeira do Arari	8,37	4,4	3,8	34,6	49,4
Chaves	19,14	3,0	3,1	47,2	72,0
Curralinho	16,86	3,5	3,3	47,3	65,9
Gurupá	17,97	3,7	3,1	48,9	71,4
Melgaço	19,88	3,1	3,2	45,8	61,2
Muaná	10,01	4,6	4,7	35,0	57,9
Ponta de Pedras	12,06	4,9	4,4	28,0	38,7
Portel	20,55	3,4	3,1	49,7	58,3
Salvaterra	6,98	4,4	4,0	29,7	47,0
Santa Cruz do Arari	7,63	4,9	4,1	39,3	65,9
São Seb. da Boa Vista	9,52	5,0	4,5	31,5	45,5
Soure	5,63	4,4	3,9	30,5	47,3
<b>Pará</b>	<b>11,6</b>	<b>5,1</b>	<b>4,4</b>	<b>28,6</b>	<b>46,5</b>
<b>Brasil</b>	<b>7,0</b>	<b>6,0</b>	<b>5,0</b>	<b>16,2</b>	<b>26,2</b>

Fonte: IBGE (2022); INEP (2019). Elaboração própria.

Conforme a tabela acima extraída dos dados do IBGE (censo 2022), as taxas de analfabetismo e a inadequação da idade escolar na série ideal permanecem como problemas que irão impactar no desenvolvimento dos alunos da região. Das taxas apresentadas percebemos que 5 dos 16 municípios do arquipélago (Anajás: 22,58%; Afuá: 2,02%; Portel: 20,55%; Melgaço: 19,88% e Breves: 18,4%) estão entre os que apresentam as maiores taxas de analfabetismo no estado do Pará.

Em particular, Anajás, liderando como o município com maior percentual de analfabetos do Pará. Tais dados nos servem de subsídios para que possamos adentrar em uma realidade díspare do restante do país para que entendamos a importância de uma política de descentralização, como é o caso do PDDE nessa realidade.

### 1.3. Anajás: o distante coração do marajó

Anterior ao período colonial, a área indígena localizada a oeste da então chamada Ilha Grande de Joannes (atual Ilha do Marajó), banhada pelo rio Anajás e originalmente denominada Mocoões, era habitada pelos indígenas da etnia Anajás. Após o processo de catequização promovido pelos missionários jesuítas, a região passou a se desenvolver, acompanhando o crescimento da Ilha do Marajó como um todo.

Durante o período colonial, Mocoões<sup>15</sup> integrou inicialmente o distrito de Chaves, sendo posteriormente incorporada ao distrito de Breves. Em 1869<sup>16</sup>, o povoado foi elevado à categoria de freguesia com a denominação de Anajás, conforme a lei provincial n.º 596 de 30 de setembro de 1869, mantendo-se subordinada a Breves. Em 1870, a freguesia de Anajás teve seu nome alterado para Menino de Deus do Rio Anajás por portaria da província. Após algumas extinções e recriações, em 1886 foi elevada à categoria de município com a denominação de Anajás, conforme a lei provincial n.º 1.252 de 25 de novembro de 1886, desmembrando-se de Breves e sendo oficialmente instalada em 10 de agosto de 1887.

Na divisão administrativa de 1911, o município era constituído apenas pelo distrito sede. No entanto, pelo decreto estadual n.º 6, de 4 de novembro de 1930, o município de Anajás foi extinto, com seu território sendo anexado ao município de Afuá.

Em 1933, Anajás reapareceu na divisão administrativa como distrito do município de Afuá e pelo decreto-lei estadual n.º 3131, de 31 de outubro de 1938, Anajás foi recriado como município, agora desmembrado de Afuá e composto pelo distrito sede.

No quadro territorial estabelecido para o período de 1944 a 1948, o município foi subdividido em três zonas: Anajás, Furo do Breu e Trovão. Na divisão territorial de 1º de julho de 1960, o município era composto pelo distrito sede, sendo que os subdistritos se mantiveram como zonas anexas ao município, configuração que permaneceu até a divisão territorial de 2005.

Com o propósito de apaziguar conflitos, motivados por interesses partidários e influenciados pelas frequentes eleições e pela mudança de categoria administrativa do Município. A origem da cidade de Anajás reflete, assim como a maioria das cidades da região Marajoara, o intenso processo de catequização que caracterizou a ocupação da região, em um padrão histórico já conhecido. Esse processo é evidente na maneira como as cidades foram se consolidando: aldeias às margens dos rios evoluíram para vilarejos, os quais se tornaram vilas e, finalmente, cidades.

---

<sup>15</sup> Como era denominado o assim chamado território ao qual mais tarde seria Anajás.

<sup>16</sup> O antigo povoado, posteriormente elevado a freguesia com a denominação de Anajás pela lei provincial n.º 596, de 30 de setembro de 1869, inicialmente integrava o município de Breves. Através de portaria da presidência da província, datada de 16 de dezembro de 1870, a freguesia passou a denominar-se Menino de Deus do Rio Anajás. Mais tarde, pela lei n.º 1094, de 2 de novembro de 1882, a freguesia foi novamente recriada com a mesma denominação. A separação administrativa de Breves e a elevação à categoria de município sob o nome de Anajás ocorreram pela lei provincial n.º 1252, de 25 de novembro de 1886, que estabeleceu como sede a antiga vila de Anajás. O município, constituído apenas pelo distrito sede, foi oficialmente instalado em 10 de agosto de 1887.

O pensamento de Araújo, permite-me avaliar o processo de emancipação política do município de Anajás que estivera envolvido por discordâncias políticas entre os municípios de Breves e Afuá, e os interesses que envolviam as elites locais dessas regiões, bem como destas com as demais forças políticas da Capital do Estado. As oscilações administrativas terminaram no dia 25 de novembro de 1886, considerando que neste dia, por uma lei provincial, passou a ser chamada Freguesia de Anajás (Malcher, 2021, p.28).

Localizado no coração do Marajó – centro geográfico do arquipélago - à latitude 00° 59' 12" sul e à longitude 49° 56' 24" Oeste, com altitude de 10 metros. Às margens do Rio Anajás, ramificação da palavra Inajá<sup>17</sup>, o qual é um fruto característico da região e nome do povo indígena que habitou a região do Mocoões<sup>18</sup>. O município possui uma área de aproximadamente 6.921,70 quilômetros quadrados e faz parte da mesorregião Furo de Breves. Estabelece limites com os municípios de Afuá e Chaves (a norte), São Sebastião da Boa Vista (a sul), Muaná e Ponta de Pedras (a Leste) e Breves (a Oeste).

Figura 5: Mapa da localização de Anajás



Fonte: Adaptada pelo autor.

A formação da cidade de Anajás, como alguns municípios marajoaras, repete os mesmos ciclos econômicos amazônicos que se estabeleceram historicamente na região do Marajó. É possível, no entanto entender que todos os processos econômicos chegaram ao município

<sup>17</sup> No que diz respeito às línguas faladas pelos nativos do Marajó, o Mapa Etno-Histórico do Brasil de Nimuendaju (1944) que classifica a língua de diversos povos, como a dos Aruãs, cataloga também línguas faladas pelos nativos extintos. Os povos situados no Marajó, como os Anajá, Mapuá e Camarapim, também aparecem no mapa; contudo, suas línguas não estão classificadas em nenhum agrupamento linguístico específico. Assim, além da língua Aruã, pertencente à família linguística Aruak, não há informações sobre a classificação da língua Anajá.

<sup>18</sup> Alguns sítios arqueológicos recém descobertos como Saparará e Casinha comprovam a expansão da cultura Marajoara ao longo do rio Anajás entre os anos 700 e 1100 d.C., período este que foi considerado como “clássico” dentro da fase Marajoara (Schaan, 2004)

sempre de uma maneira mais lenta e tardia. O território de Anajás, talvez o mais isolado geograficamente, cuja única maneira de acesso era por via fluvial, imprimiu a região um ritmo próprio e particular. O regime das águas o qual perdura com o ritmo da maré, nos rios da região; desafiou o desenvolvimento, mesmo que predatório, dos possessos e ciclos econômicos que se consolidaram na amazônia anajaense.

Mesmo assim, é interessante notar que na formação do povo Anajaense, diversas ramificações idiossincráticas são visíveis se considerarmos o processo de exploração do negro ou o processo de catequização dos indígenas que ali já estavam. Para Pacheco (2016), o afroindigenismo manifesta-se de maneira ampla nos diferentes espaços do arquipélago. Em Anajás o processo é visível no modo de vida ribeirinho. Isso caracteriza a dinâmica da cidade desde seus primeiros registros. Há na historiografia recente de Anajás, indícios de formação de vilarejos que foram refúgio de negros num processo já conhecido na Amazônia que caracterizou a fuga de seus ancestrais para o interior da floresta, formando vilarejos que ainda hoje preservam o nome mocambo<sup>19</sup>.

Segundo Salles, Entre chegadas e partidas, esses grupos recriaram costumes, renovando e adaptando rituais, festas e tradições, sempre permeados pela influência predominante das águas. Nessas trocas culturais, as tradições africanas foram reinterpretadas no arquipélago de Marajó, assim como as identidades dos homens e mulheres marajoaras, de raízes multiétnicas, continuam a ser reinventadas ao longo da história da região (Salles apud Pacheco, 2010, pp. 68-69).

No período do “ciclo da borracha” na Amazônia, o município de Anajás assumiu um papel de grande relevância no contexto econômico do Pará, destacando-se como um dos principais exportadores de látex. As atividades comerciais eram intensas, e a borracha emergiu como o produto mais importante para a economia local. Dada sua significância econômica, o governo oferecia incentivos a empresas nacionais e estrangeiras na região interessadas em cultivar seringueiras, buscando impulsionar ainda mais essa produção estratégica.

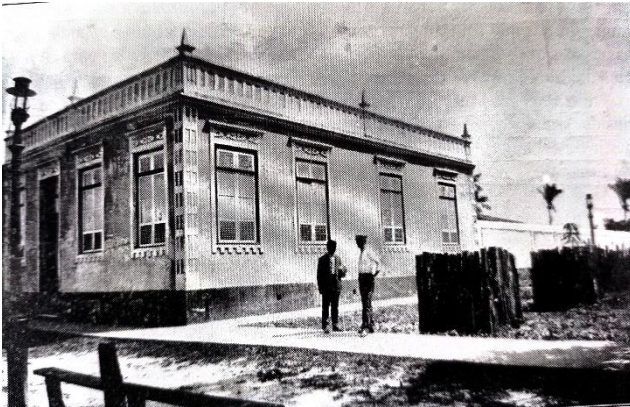
Utilizando-se da temática imigração na Amazônia, Cavalcante (2019) discute o Processo de imigração para a Amazônia durante os períodos do auge da borracha. Nesse contexto, a autora evidencia que a partir do século XX, Anajás se tornou um dos maiores produtores da matéria prima do látex do Pará. Assim, com sua economia extrativista, o município ganha destaque no cenário econômico e político paraense devido à presença de seringueiras na região (Malcher, 2021, p.32).

---

<sup>19</sup> Salles, em importante obra, cataloga alguns mocambos explicando na 5ª parte de seu livro *A luta contra a Escravidão*, no tópico **1.2 Principais mocambos** que após a expulsão dos missionários, a chegada das ideias iluministas com acenos de liberdades, houve a fuga sistemática de negros para o interior da mata. Dentre os mocambos catalogados; um em Marajó (Anajás – talvez hoje vila mocambo do Guajará.

O Ribeirinho marajoara e especificamente o anajaense atravessou o ciclo da borracha, como um dos períodos de maior fluxo de comércio, migração e de riqueza das elites locais. Tal período, além de provocar uma explosão na exploração gomífera, ocasionando fluxo intenso nas atividades econômicas; propiciou a construção de alguns prédios históricos como o *prédio da intendência municipal*, dentre outros que infelizmente foram apagados da história de Anajás, morrendo com eles, parte da identidade de um povo.

Figura 6 - Prédio da intendência municipal.



Fonte: Rossemar Nóbrega

Figura 7 - Barraco/fábrica de palmito.



Importante destacar no processo de migração, o fluxo de nordestinos enviados aos seringais nesse período. Segundo Soares (2020, p.50) um dos prédios de destaque da cidade, o educandário Rui Barbosa, serviu como hospedaria para esses trabalhadores que se arriscavam na floresta muitas vezes sem qualquer suporte, ou amparo ao se aventurarem no interior da floresta amazônica.

É necessário lembrar, no entanto, segundo Gonçalves (2005) que muitos trabalhadores na Amazônia ficavam endividados através do sistema de aviamento, um tipo de crédito não monetário sustentado por relações clientelísticas. Por meio desse sistema, trabalhadores acumulavam dívidas nos armazéns dos seringalistas. Muitos migrantes nordestinos, ao chegarem à região, contraíam débitos com os custos de transporte até os locais de extração da borracha e enfrentavam dificuldades em produzir adequadamente devido à falta de experiência nas técnicas de extração do látex. Além disso, esses trabalhadores eram obrigados a arcar com os custos dos utensílios necessários para o trabalho e dos itens indispensáveis à sua subsistência.

O período de fim do século XIX e início do XX que marca a entrada de imigrantes nordestinos e estrangeiros em busca de riquezas propiciadas pela economia gomífera também marca a visibilidade política e econômica do município de Anajás no cenário estadual. Essa intensa migração provocou uma dinâmica populacional em Anajás que

viria a ser responsável pela constituição da sociedade anajaense que, segundo Pacheco, também se encaixa na dinâmica de ocupação da parte oeste do Marajó, a partir da mudança na atividade econômica de ricos fazendeiros que se sentindo prejudicados em seus negócios pecuários preferiram investir na exploração do látex das seringueiras da densa floresta marajoara (Malcher, 2021, p.32).

Nesse sentido, os fazendeiros da região, faziam parte da cadeia econômica local, ao se estabelecerem como os donos das terras nas quais foram possíveis a extração do látex. Além disso, após o declínio do período da borracha na amazônia, outros sistemas econômicos se estabeleceram na região como um todo e que continuou perpetuando um processo de exploração dos ribeirinhos ou dos remanescentes dos povos da região, marcando seu processo identitário.

Com o declínio da borracha e sem muitas opções de subsistência, a opção de sobrevivência após esse ciclo foi na extração de madeira. Grandes madeireiras e cerrarias adentraram a floresta nas regiões mais longínquas e em Anajás, algumas filiais de empresas do setor foram instaladas. O processo de extração da madeira começava na região num momento em que grande parte dos trabalhadores do setor ainda eram inexperientes ao novo modelo econômico, isso provocou a exploração do ribeirinho e de seu trabalho, supervalorizando o trabalho braçal. A extração da madeira provocou com que surgissem muitas cerrarias clandestinas no interior da mata, fazendo com que se consolidasse a comercialização desenfreada de madeira sem controle.

Segundo Souza (2015, p.111) Nas vilas de madeireiras que se formavam no entorno das cerrarias, assim como nos antigos armazéns dos seringais, manteve-se o sistema de aviamento, agora sob uma nova forma – as cantinas. É nessas cantinas que os trabalhadores dessas empresas eram obrigados a adquirir os alimentos e itens essenciais para o cotidiano. Mais tarde, algumas madeireiras que se estabeleceram em Anajás, tornaram-se pontos comerciais na região ribeirinha, formando-se pequenos vilarejos nos quais o modo de vida gravitava em torno da cerraria que mais tarde, se tornaria, a fábrica de produção do palmito.

Corrêa (2003, p. 46) aborda a realidade vivida por esses trabalhadores, afirmando que as condições precárias de vida e de trabalho dessas comunidades têm raízes históricas e se intensificam no contexto contemporâneo. Esse agravamento ocorre, por um lado, devido à omissão e negligência das autoridades públicas, que falham em implementar políticas públicas estruturais, resultando em desordem social nessas comunidades. Por outro lado, é intensificado pela lógica perversa do mercado, na qual inúmeras empresas nacionais e estrangeiras, ao buscarem acumulação de capital na região amazônica, tornam-se agentes de segregação social e de impactos socioambientais negativos.

O mesmo processo irá perpetuar-se ainda mais com o extrativismo do palmito, fruto da extração da palmeira que gera o fruto do açaí. No qual os donos das madeireiras irão migrar para o novo sistema econômico, investindo em fábricas e pequenas indústrias de beneficiamento do palmito. Também a exportação do produto nos quais irão, da mesma forma, manter o sistema de aviamento apenas fazendo a manutenção da exploração.

Figura 8 - Fábrica de produção de Palmito- IBEL



Fonte: Rossimar da Nóbrega

Esse movimento que caracteriza a passagem do ribeirinho anajaense em todos os sistemas econômicos vigentes na amazônia desde o período colonial, irá marcar a história do município e da formação histórica pela qual muitos trabalhadores foram explorados, refletindo em grande medida os atuais índices de desenvolvimento humano e pobreza da região, o que pode nos dá resposta acerca dos atuais números e subdesenvolvimento pelo qual foi sendo imposto na dinâmica econômica regional ao município em questão. Mesmo com o avanço da cadeia produtiva do açaí e o crescimento urbano desordenado dos últimos anos, o município ainda é dependente de recursos e repasses do governo federal como maior aporte econômico em sua economia e isso também reflete na educação e no desenvolvimento das escolas da região.

Para que possamos entender então a realidade educacional e a necessidade pelas quais muitas escolas da rede estão inseridas e nas quais pretende-se observar como a política educacional de descentralização financeira está organizada em seus entornos; é preciso também avaliar os atuais índices de desenvolvimento municipal.

De acordo com a última avaliação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, o

município de Anajás apresenta um IDHM de 0,484, posicionando-se na 138ª colocação entre os 144 municípios do estado do Pará e na 5.550ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros. O cálculo do IDHM é baseado na média geométrica de três dimensões: renda, longevidade e educação. Conforme dados disponibilizados pelo Atlas do Brasil (2010), os índices específicos para Anajás são 0,506 para IDHM-Renda, 0,774 para IDHM-Longevidade e 0,290 para IDHM-Educação. Em relação aos rendimentos, dados do IBGE (2010) indicam que 50,9% da população de Anajás vive com até meio salário mínimo per capita mensalmente. Em 2021, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita do município foi de R\$ 8.607,88.

No censo populacional de 2022 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município de Anajás foi registrado com uma população total de 28.011 habitantes, posicionando-se como o 76º município mais populoso dentre os 144 municípios do Estado do Pará. A densidade demográfica de Anajás foi calculada em 4,05 habitantes por quilômetro quadrado. Com uma extensão territorial de 6.913,64 km<sup>2</sup>, a área do município é predominantemente composta por espaços naturais, sendo 97% cobertos por florestas, 2% por corpos hídricos e 1% por outras formações naturais não florestais. Ademais, aproximadamente 88,57% do território municipal está registrado no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

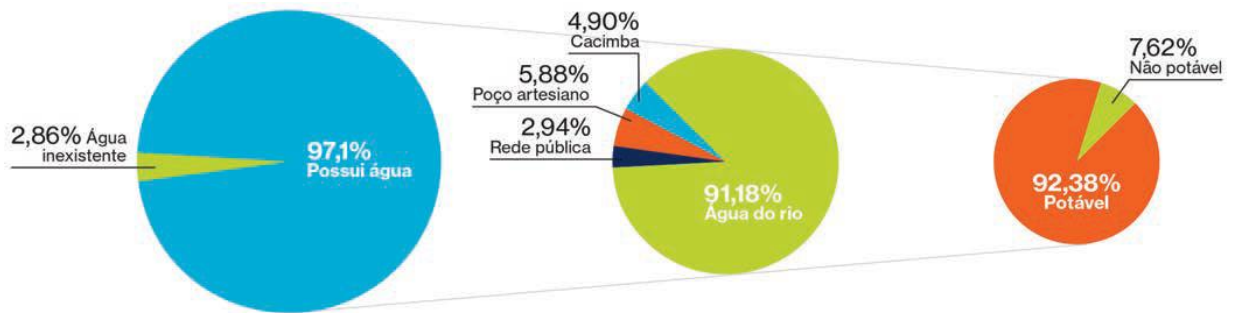
No âmbito da saúde, dados do censo de 2022 indicam que a taxa de mortalidade infantil no município é de 10,17 para cada 1.000 nascidos vivos, colocando Anajás na 105ª posição entre os 144 municípios paraenses (IBGE, 2020). A proporção de internações por diarreia é de 3,4 para cada 100.000 habitantes (IBGE, 2020), e o município conta com apenas sete estabelecimentos de saúde vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS). Esses indicadores de saúde são possivelmente influenciados pela baixa cobertura de esgotamento sanitário: somente 8,1% da população de Anajás têm acesso a serviços de saneamento básico adequado, segundo o IBGE (2010).

Segundo os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP, 2022), acerca do acesso à água nas escolas do município, constatou-se que 97,1% das 105 escolas declararam dispor de acesso à água, sendo que 92,38% informaram tratar-se de água potável. As fontes de abastecimento apresentam variações, destacando-se a predominância da utilização de água proveniente do rio (91,18%), seguida pelo abastecimento por poço artesiano (5,88%), água de cacimba (4,90%) e, por fim, pelo fornecimento via rede pública (2,94%).

Segundo o Instituto Habitat Brasil (2024), em pesquisa piloto recente nos municípios marajoaras indicou que a ausência de infraestrutura de saneamento básico nas escolas, que inclui acesso à água potável e instalações sanitárias, além de práticas de educação em higiene

adequadas, pode ser um dos fatores críticos para o baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) observado na região. Conforme podemos observar no gráfico abaixo há uma porcentagem muito baixa de água potável nas escolas.

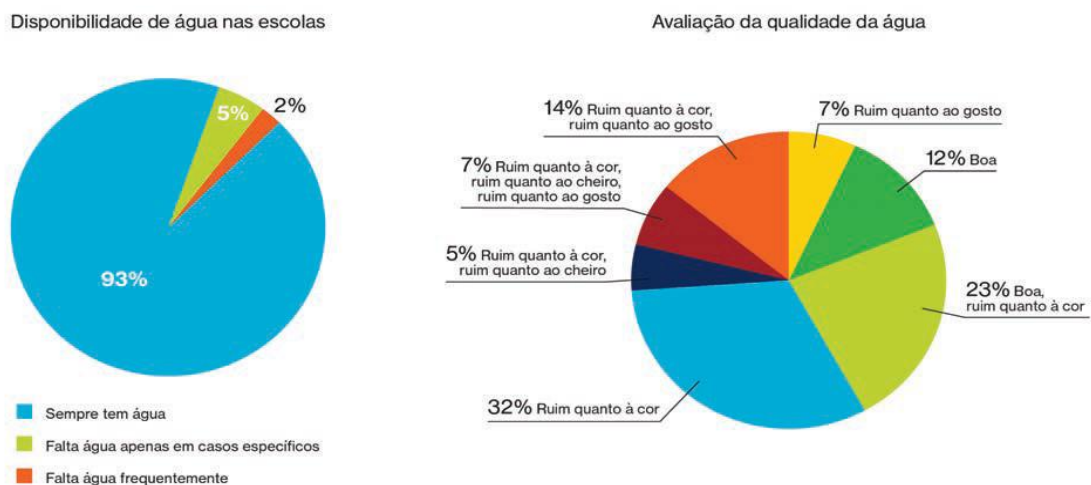
Figura 9 - Disponibilidade, fonte e potabilidade da água nas escolas do município de Anajás/PA.



Fonte: Dados da pesquisa de campo realizada pela Habitat Brasil.

A pesquisa revelou ainda que a água fornecida nas escolas do município não apresenta condições adequadas para o consumo humano, sendo caracterizada por coloração amarelada em algumas unidades de ensino. Ressalta-se que essa situação decorre da ausência de recursos financeiros e do acesso a insumos necessários para o processo de potabilização da água, bem como da falta de orientação adequada sobre os cuidados essenciais para garantir a qualidade da água destinada ao consumo.

Figura 10 - Disponibilidade de água e avaliação da qualidade nas escolas de Anajás/PA.



Fonte: Dados da pesquisa de campo realizada pela Habitat Brasil.

Com relação à disponibilidade de energia elétrica, segundo o INEP (2022), verifica-se que 31 das 105 escolas do município não possuem acesso a esse recurso. Das 74 escolas que possuem (70%), a maioria é fornecida por meio de gerador de combustível fóssil (84%), seguido pelo gerador de energia renovável (16%)<sup>20</sup>. As 31 escolas que não possuem energia elétrica estão localizadas em áreas rurais.

Atualmente no âmbito educacional o município conta com 104 escolas municipais, 01 escola estadual, sendo apenas 7 escolas urbanas. As outras 97 escolas são escolas rurais, localizadas principalmente nas margens dos rios, igarapés e igapós da região. Os dados educacionais do ano de 2023 destacam a estrutura e as matrículas distribuídas pelas diferentes etapas da educação básica. Em termos de matrícula, a rede conta com 285 matrículas nas creches, 1.518 na pré-escolas e 4.801 nos anos iniciais. Nos anos finais constam 3.268 matrículas, enquanto o ensino médio consta 1.480 matrículas. Além disso, a modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) conta com 446, e a educação especial possui 196 matrículas.

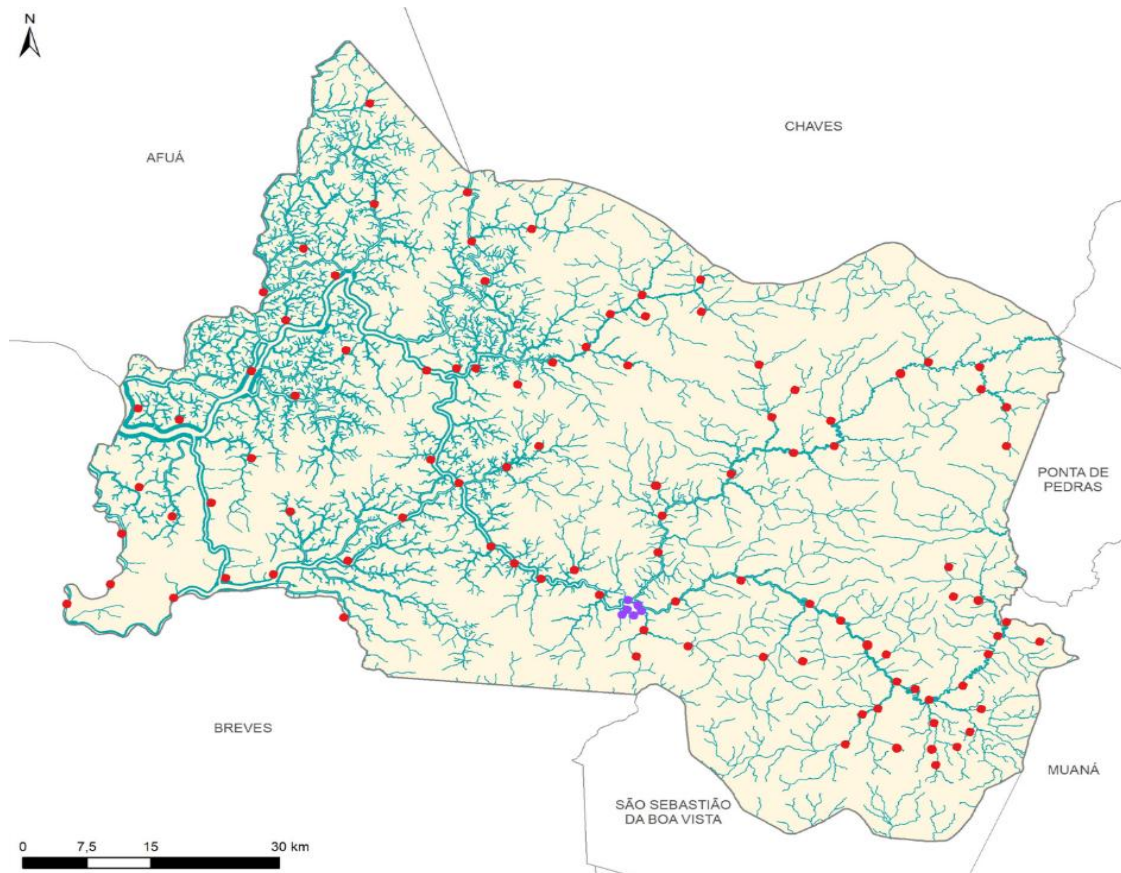
No que diz respeito às matrículas por série, os anos iniciais do ensino fundamental apresentam uma distribuição crescente e consistente: 812 alunos no 1º ano, 828 no 2º, 1.108 no 3º, 1.003 no 4º e 1.050 no 5º. Nos anos finais, o 6º ano registra 1.100 matrículas, seguido por 785 no 7º, 739 no 8º e 644 no 9º ano. No ensino médio, o 1º ano conta com 553 matrículas, o 2º com 529, e o 3º ano com 398 alunos. Esses números revelam não apenas o fluxo escolar nas diferentes etapas, mas também eventuais desafios relacionados à retenção e transição entre os níveis de ensino.

As escolas do município embora quase exclusivamente rurais, não são caracterizadas como escolas do campo dentro da sistemática adotada pelo INEP através do censo escolar, o que talvez coloca o município fora de alguns critérios de elegibilidade para receber alguns recursos para escolas do campo ou quilombolas. Também existem escolas localizadas em campos naturais. Conforme mapa abaixo, podemos perceber que a maioria das escolas são rurais e estão situadas bem distante da sede do município. Impondo desafios significativos para a gestão da educação municipal.

---

<sup>20</sup> É preciso dizer que no momento em que escrevemos essa dissertação todas as escolas do município já possuem energia renovável (placas solares) instaladas pela gestão municipal.

Figura 11 - Mapa da distribuição das escolas da rede municipal de Anajás campo/cidade.



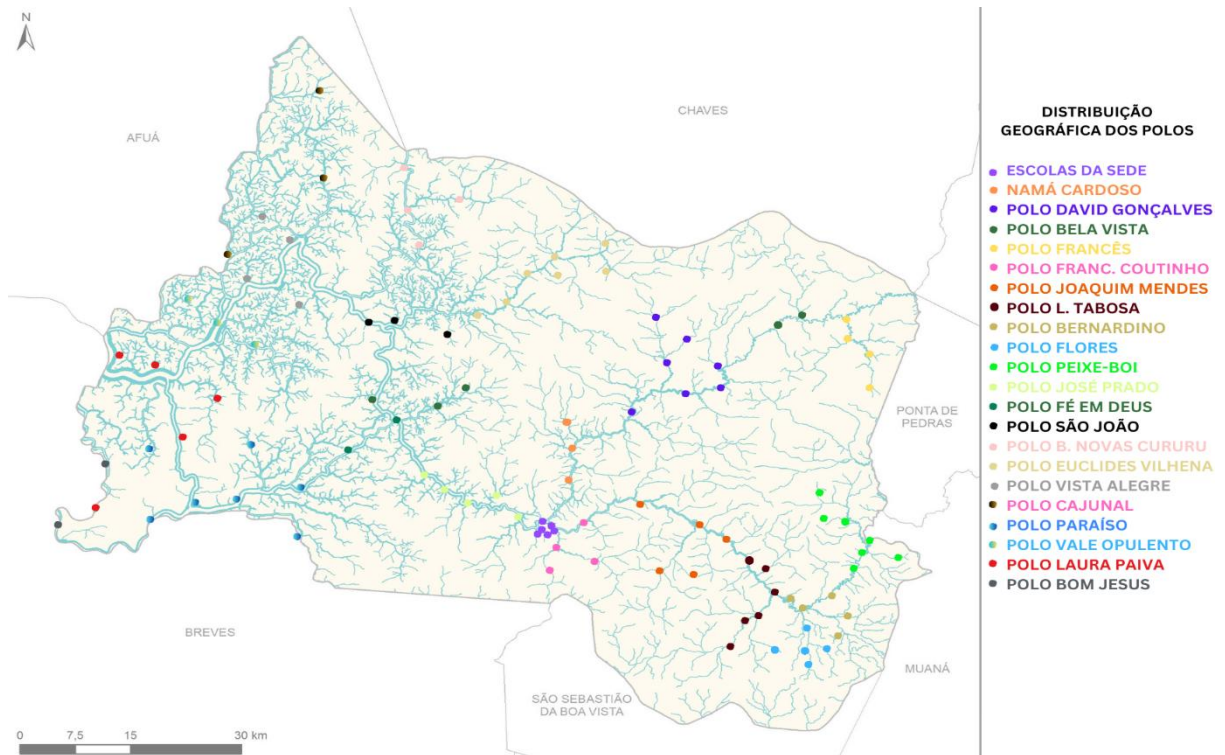
Fonte: Elaboração própria.

No arranjo adotado pela organização do sistema municipal de ensino, para as escolas rurais é estabelecida a nucleação em formato de polos. Cada núcleo/polo possui outras escolas que o gravitam, juntando um conjunto de escolas originando o polo/núcleo, geralmente é formado pela proximidade geográfica das escolas. O polo/núcleo é gerido por um só diretor o qual é responsável por esse conjunto de escolas, comumente a escola maior dá nome aquele determinado polo, estabelecendo no total 21 polos no município.

Esse tipo de organização, também é fruto dos arranjos históricos de formação municipal nas vilas que se desenvolveram e que hoje se estabeleceram refletindo também como a organização das escolas foi se estabelecendo na dinâmica das águas e modos de vida ribeirinho.

Conforme o mapa abaixo, observa-se que cada polo possui um conjunto de escolas.

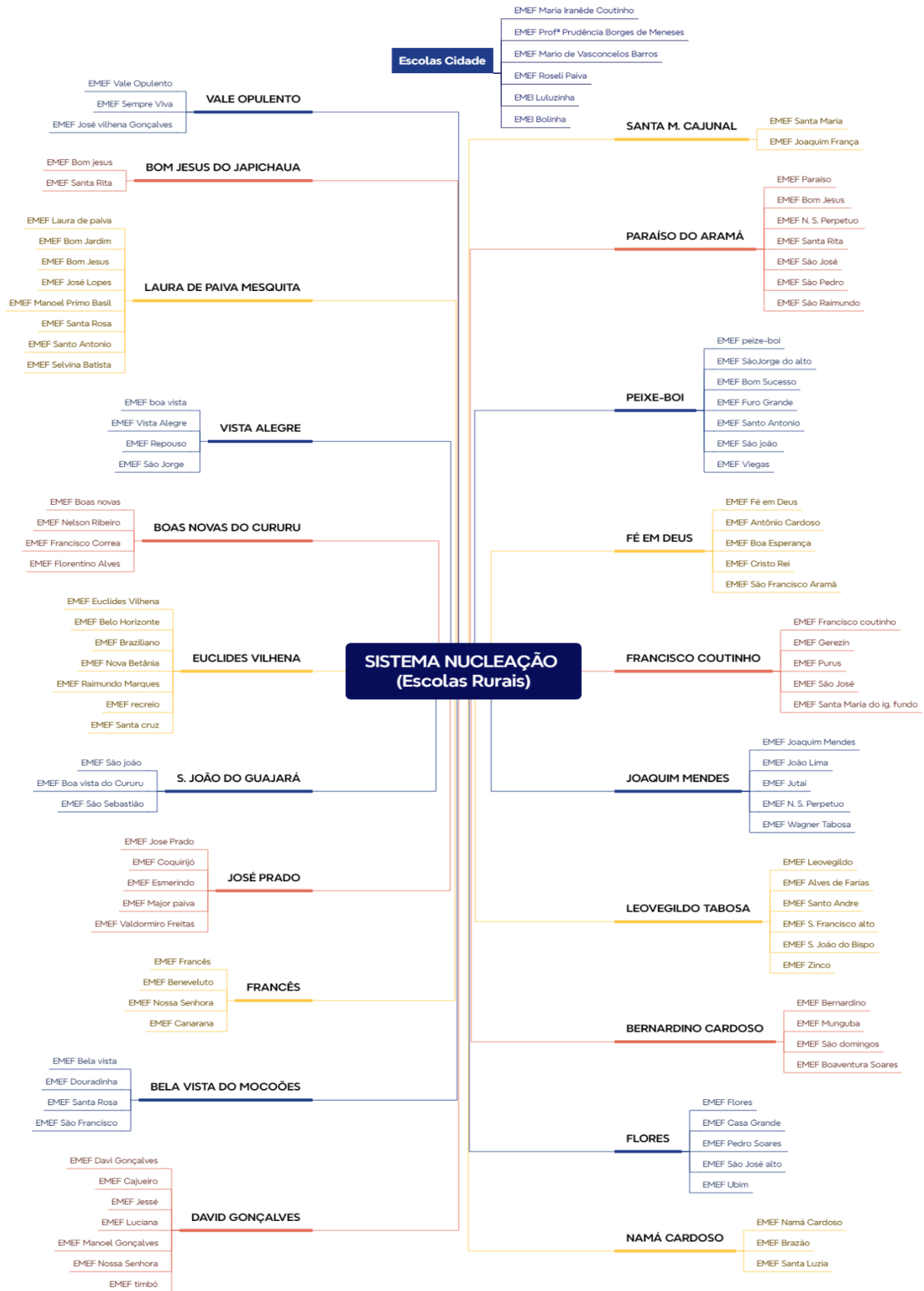
Figura 12 - Mapa da distribuição dos polos da rede municipal de Anajás.



Fonte: Elaboração própria.

As escolas da rede enfrentam uma logística que obedece a geografia da região, com um conjunto de escolas formando um polo. Isso também irá refletir na organização e dinâmica dos Conselhos Escolares conforme iremos analisar. Desse modo também o infográfico abaixo serve para que possamos entender essa organização.

FIGURA 13 - Organograma da distribuição das escolas de Anajás campo/cidade.

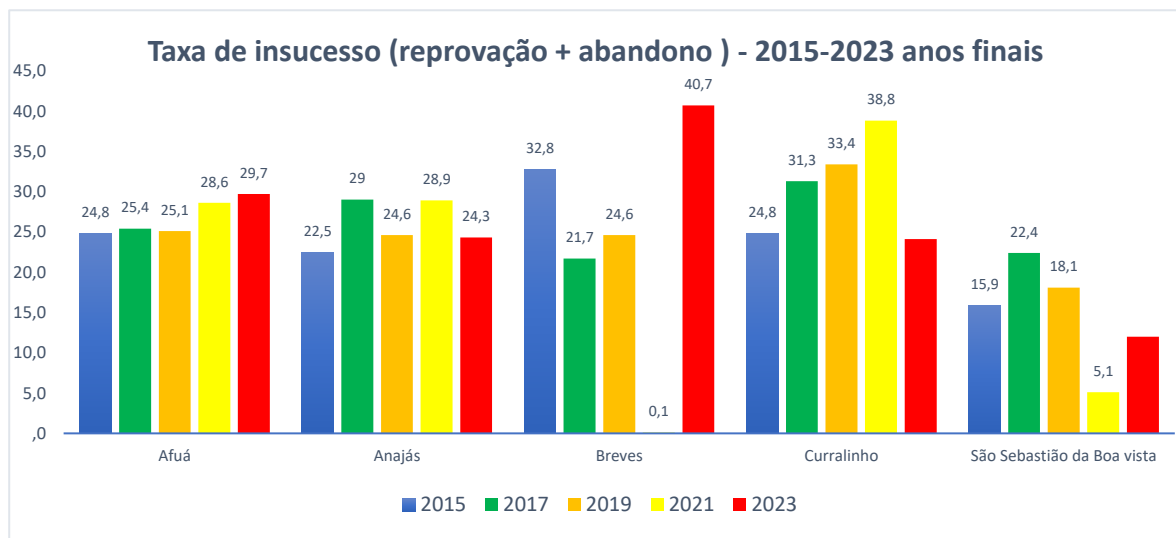


Presented with xmind

Fonte: Elaboração própria.

Sobre a distorção idade-série na educação municipal, os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP, 2022) indicam que as escolas do município de Anajás apresentam uma média de 29,5% de distorção nos anos iniciais do ensino fundamental, o que corresponde a cerca de 30 crianças em atraso escolar de dois anos ou mais a cada 100 matriculadas. Nos anos finais, esse índice é significativamente maior, alcançando 61 crianças em atraso para cada 100 matriculadas. Observa-se um aumento progressivo da distorção nas séries mais avançadas, com destaque para os 6º e 7º anos, que registraram mais de 60% de distorção idade-série no ano de 2022.

FIGURA 14 - Taxa de insucesso escolar



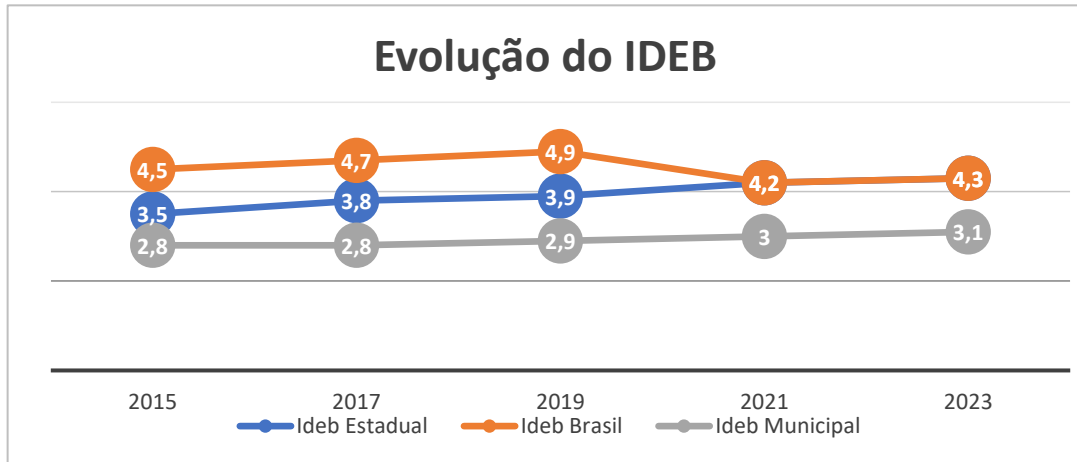
Fonte: Ideb 2023

Em comparação com os municípios que fazem parte do furo de Breves, Anajás ainda tem alta taxa de reprovação para os anos finais, contudo no comparativo histórico, vem diminuindo o índice. O insucesso escolar impacta negativamente a taxa de aprovação, que é um indicador essencial para medir o fluxo escolar. Com a redução dessa taxa, as redes de ensino enfrentam dificuldades para melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), uma métrica que reflete tanto o desempenho acadêmico quanto a eficiência do fluxo escolar. Esse cenário ressalta a necessidade de políticas educacionais integradas que priorizem a equidade, a qualidade do ensino e a redução do abandono escolar, especialmente em contextos de vulnerabilidade socioeconômica.

Para isso os atuais investimentos são uma fonte de recursos que impactam diretamente na qualidade educacional e na capacidade que a rede tem em melhorar seus indicadores educacionais. Quanto ao índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) o município

vem melhorando mesmo timidamente sua nota conforme podemos observar nos gráficos abaixo:

FIGURA 15 - Comparação IDEB



Fonte: QEdu

Outros fatores que podem impactar diretamente no IDEB é a estrutura física e os equipamentos pedagógicos, os quais, como veremos a frente fazem parte de algumas ações dentro das políticas de descentralização financeira nas escolas. Segundo dados do INEP (2024) em toda a rede municipal apenas 14% das escolas possuem televisores, apenas duas bibliotecas fazem parte do universo de escolas da rede. Não foram encontrados em nossas pesquisas laboratórios de informática no meio rural<sup>21</sup>, apenas em uma escola infantil, funcionando em uma sala com computadores. Das 106 escolas apenas 3% possuem quadras de esporte e atualmente há no município ainda 02 escolas inacabadas e abandonadas.

Os dados sobre as condições da infraestrutura da rede proporcionam uma visão detalhada da realidade educacional do município, revelando as principais deficiências na rede de ensino e as demandas prioritárias para a formulação de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade educacional. Reconhecendo que a infraestrutura escolar constitui uma dimensão fundamental para o processo de ensino-aprendizagem, torna-se imprescindível a análise criteriosa desses dados. Tal análise é essencial para identificar lacunas nos investimentos financeiros e direcionar recursos às localidades que carecem de condições adequadas para o pleno desenvolvimento educacional.

A caracterização histórica do município e os dados até aqui expostos, são recortes necessários na dinâmica dos problemas sociais enfrentados em suas diversas nuances que

<sup>21</sup> No momento estão sendo implementados laboratório em 3 escolas as quais estão dentro do programa Escola em Tempo Integral. Este programa é uma ação que não faz parte aos moldes do PDDE.

envolve ensino. No entanto, nossa preocupação reside na necessidade de analisar as dinâmicas existentes dentro da política do PDDE em suas implicações, nas quais podem nos ajudar a entender como essa política está no referido município. Para isso, há a necessidade de percebermos em que ponto ele está no que concerne à política.

Nesse contexto, diversas ações e instrumentos podem contribuir para o acompanhamento efetivo da gestão dos recursos financeiros, entre os quais se destaca, conforme já frisado, o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE). Que embora seja um mecanismo já em descontinuidade, serve ainda para que possamos entender como essa política vem se estruturando, no que tange a adesão, execução e prestação de contas. Conforme dados abaixo, podemos verificar os atuais índices do município de Anajás.

Tabela 04 - Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE-Marajó

		Afuá	Anajás	Bagre	Breves	Cachoeira	Chaves	Curralinho	Gurupá	Melgaço	Muaná	P. de Pedras	Portel	Salvaterra	Soure	Santa Cruz	São S. da Boa Vista
	<b>IDEGES</b>	<b>9,8</b>	<b>7</b>	<b>6,7</b>	<b>8,3</b>	<b>7,7</b>	<b>3,7</b>	<b>8,6</b>	<b>6,8</b>	<b>7,1</b>	<b>7,2</b>	<b>6,6</b>	<b>7,9</b>	<b>8,7</b>	<b>9</b>	<b>9,2</b>	<b>8,2</b>
<b>2018</b>	Adesão	10	10	10	10	10	*	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	Execução	8,1	1,1	0	5,1	3	1,15	5,7	0,5	1,4	1,5	0	3,9	6,3	7	7,5	4,7
	P. Contas	10	10	10	10	10	0	10	10	10	10	9,7	9,7	9,9	10	10	10
	<b>IdeGEs</b>	<b>9,8</b>	<b>5,9</b>	<b>9,6</b>	<b>8,8</b>	<b>8,1</b>	<b>*</b>	<b>8,2</b>	<b>8,7</b>	<b>9,6</b>	<b>8,9</b>	<b>9,9</b>	<b>8,6</b>	<b>8,6</b>	<b>9,5</b>	<b>10</b>	<b>9,2</b>
<b>2019</b>	Adesão	10	10	10	10	10	*	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	Execução	9,5	5,5	8,9	6,6	4,4	*	4,6	6,2	8,9	6,9	9,8	6,3	7,3	8,5	10	7,7
	P. Contas	9,8	2,3	10	9,9	10	*	10	10	9,9	9,9	10	9,3	9,8	10	10	9,9
	<b>IdeGEs</b>	<b>9,7</b>	<b>8,6</b>	<b>7,3</b>	<b>8,6</b>	<b>9,7</b>	<b>6,7</b>	<b>8,3</b>	<b>8,5</b>	<b>9</b>	<b>8,3</b>	<b>10</b>	<b>8,4</b>	<b>9,3</b>	<b>9,2</b>	<b>6,8</b>	<b>8,9</b>
<b>2020</b>	Adesão	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	Execução	9,2	5,8	1,9	5,9	9,2	0	4,8	5,6	7	4,9	10	6,2	7,4	7,7	0,3	6,8
	P. Contas	10	10	10	10	10	10	10	10	9,9	10	10	9	9,5	10	10	10
	<b>IdeGEs</b>	<b>9,5</b>	<b>7,5</b>	<b>8,1</b>	<b>8</b>	<b>8,9</b>	<b>6,7</b>	<b>6,7</b>	<b>7,2</b>	<b>9,5</b>	<b>8,2</b>	<b>7,8</b>	<b>7,2</b>	<b>8,5</b>	<b>8,8</b>	<b>6,9</b>	<b>8,6</b>
<b>2021</b>	Adesão	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	Execução	8,5	2,5	4,2	4,1	6,7	0	0	1,6	8,6	4,5	3,3	2,7	6,1	6,5	0,8	5,8
	P. Contas	10	10	10	10	10	10	10	10	9,9	10	10	9	9,5	10	10	10

Fonte: FNDE. Painel IdeGEs 2018 a 2021.

A análise da Tabela 4 permite observar o desempenho do IdeGES-PDDE em cada município do Marajó, no período de 2018 a 2021, incluindo seus subindicadores, que abrangem adesão, execução e prestação de contas, evidenciando os níveis de eficiência e comprometimento na gestão dos recursos destinados à educação.

## SEÇÃO 2 - ESTADO, POLÍTICA E POLÍTICA PÚBLICA

Nesta seção, os esforços estão centrados na estruturação de uma síntese dos principais autores clássicos que refletem sobre o Estado moderno, considerados fundamentais para a constituição da ideia do Estado ao longo da história, a fim de compreender como a evolução dessas perspectivas antecede a discussão sobre política e política pública como campo de estudo. Sendo assim, a seção está organizada em: a) O nascimento do Estado moderno na perspectiva de diferentes autores; b) Hannah Arendt: A política nos Estados totalitários; e c) Política pública como campo de análise. De forma a demonstrar a trajetória e a evolução do conceito de Estado, abordando suas diversas interpretações ao longo do tempo. Em seguida, buscamos analisar o conceito de política em Hannah Arendt, especialmente em contextos de negação da política como forma de diálogo e superação, momento em que relações foram implementadas desconsiderando os sujeitos, levando à negação das políticas e, conseqüentemente, ao esvaziamento de seu sentido, o que pode em certa medida caracterizar algumas políticas públicas no momento atual. Por fim, são apresentados os diferentes conceitos de políticas públicas, com ênfase em sua influência e relevância enquanto campo de análise em diferentes autores.

## 2.1. O Estado moderno em diferentes concepções

Ao estudar as concepções de Estado sob diferentes perspectivas e definições na contemporaneidade, o primeiro elemento que se impõe é o enfoque pelo qual se pretende abordá-lo, ou o aspecto analítico que se deseja privilegiar. Em um cenário cada vez mais avesso à própria ideia de Estado — e, conseqüentemente, marcado pela radicalização dos discursos que, impulsionados pelas tecnologias, defendem modelos de sociedades “livres” e sem governo —, torna-se inviável analisá-lo a partir de um único prisma. Compreender as dinâmicas globais e o papel das políticas públicas exige uma abordagem plural.

Essa discussão é especialmente relevante do ponto de vista geopolítico e da soberania de países como o Brasil, pois, nas relações entre as nações desenvolvidas e o chamado Sul Global, os países deste último grupo detêm cada vez menos poder de decisão e escolha — seja no campo social, econômico, filosófico, cultural ou político. Frequentemente, as nações em desenvolvimento assumem um papel coadjuvante, limitando-se a cumprir o que é estabelecido pelas potências econômicas.

Diante disso, o papel do Estado em países desenvolvidos difere substancialmente daquele exercido em países em desenvolvimento. Não é possível transpor, de forma mecânica, modelos institucionais que funcionaram nas nações ricas para contextos subalternizados, nem analisar políticas públicas de regiões periféricas com a mesma lógica aplicada aos centros de poder. O mesmo raciocínio vale para as diferentes regiões dentro de um mesmo país. Assim, conceituar o Estado é sempre uma ação política e não neutra, que varia conforme o ponto de vista de quem observa.

O Estado apresenta múltiplos conceitos, e cada autor, de acordo com sua finalidade, pode tratá-lo de modo neutro e etimológico ou mesmo atribuir-lhe interpretações que alteram seu sentido original. Isuane (1984) identifica três concepções principais na literatura: a) como associação ou comunidade organizada em torno de uma instituição governamental; b) como dimensão da sociedade, abrangendo ou contrapondo-se a outras dimensões sociais; c) como aparato voltado ao governo, à administração e à coerção.

Sem a pretensão de esgotar o debate, adotamos a definição de Mendes (2009), para quem o Estado é um complexo de mecanismos, instituições e poderes políticos. Nessa perspectiva, as condições materiais desempenham papel central, pois orientam o curso da história e, em determinadas circunstâncias, podem até conduzir à extinção do próprio Estado — entendimento que se afasta dos conceitos anteriores ao reconhecer sua natureza eminentemente complexa.

Historicamente, aceita-se<sup>22</sup> que, nas primeiras cidades-Estado — notadamente a pólis grega e a romana —, criou-se um ambiente propício para compreender as relações de poder entre governantes e governados. Nesse contexto, o Estado era concebido como coextensivo à própria sociedade: não haveria Estado sem sociedade, e vice-versa. Em outras palavras, em certo estágio de seu desenvolvimento histórico, as sociedades passam a existir exclusivamente na forma de Estados, abrangendo os habitantes de um território definido e dispendo de instituições governamentais, administrativas e repressivas para assegurar sua preservação diante de ameaças externas e desordens internas.

Na perspectiva de Souza:

O conceito de Estado foi desenvolvido por Aristóteles que, estudando as organizações da polis grega (Atenas, Troia e Esparta), analisou as estruturas políticas, o funcionamento dos órgãos políticos e classificou as formas de governo existentes naquele momento. Apesar da importância dos fundamentos e subsídios que essas experiências forneceram, aplicá-las às sociedades complexas, como as de hoje, não parece adequado sem a devida contextualização (Souza, 2015, p.25).

Com a Idade Moderna, as ideias de Maquiavel (1469-1527), especialmente em *O Príncipe*, ampliam e conferem maior magnitude ao conceito de Estado. O autor apresenta reflexões sobre as melhores estratégias para um governante, com intuito pedagógico de esclarecer o povo. Seu pensamento influenciou profundamente as obras subsequentes, inaugurando o campo das teorias do contrato social. Essas teorias abrangem desde pactos entre soberanos e súditos (*pactum subjectionis*) até pactos entre os próprios cidadãos (*pactum societatis*). A primeira versão, predominante no século XVI, visava estabelecer fundamentos ideológicos para limitar os poderes monárquicos. A segunda, sustentada na soberania popular, consolidou-se com a ascensão da burguesia, como defendido por Locke.

Baseado na primeira versão, Maquiavel, ao simular escrever para os príncipes, buscava também esclarecer a população sobre o funcionamento do Estado, incentivando-a a resistir à tirania. Em sua obra (Maquiavel, 1991), o principal objetivo do Estado é garantir ordem e estabilidade, o que demanda liderança forte, decisões pragmáticas e, se necessário, o uso calculado da força ou da astúcia. Para ele, virtude e moralidade estão subordinadas às necessidades práticas de preservação do poder. Assim, o núcleo do Estado moderno é marcado

---

<sup>22</sup> Pois ainda carecemos de aprofundamento no estudo de sociedades nas quais nós, ocidentais, consideramos como marco inicial para quase tudo. Um exemplo é a obra do autor tunísio **Ibn Khaldun: *The Muqaddimah: An Introduction to History***. Traduzida por Franz Rosenthal da Universidade de Princeton. Enquanto os pensadores gregos como Platão e Aristóteles, e romanos como Cícero, refletiam sobre a organização política de suas respectivas épocas, Ibn Khaldun viveu no contexto do mundo islâmico medieval e desenvolveu suas ideias sobre a origem e o funcionamento dos Estados ao observar as dinâmicas sociais e políticas de sua época, principalmente no Norte da África e na Península Arábica.

pela centralização da autoridade, pela construção de uma administração sólida e pela criação de mecanismos militares e de controle social capazes de assegurar sua continuidade em um cenário de rivalidades e ameaças externas.

Outros autores também contribuíram significativamente para a análise do Estado e da política. Na era moderna, Thomas Hobbes (1588-1679) e John Locke (1632-1704) exerceram grande influência sobre as formas de governo e a organização estatal. Hobbes, em *Leviatã* (1651), concebe o Estado como entidade indispensável para garantir ordem e segurança, enquanto Locke se destaca como precursor do liberalismo clássico e defensor das liberdades individuais.

O pensamento hobbesiano enfatiza que a ausência de um poder soberano leva à condição de *bellum omnium contra omnes* (“guerra de todos contra todos”)<sup>23</sup>, na qual os indivíduos, movidos por paixões e instintos, vivem em permanente insegurança. Embora a formação do Estado moderno seja frequentemente atribuída a Maquiavel, Hobbes aproxima-se mais da ideia de um “estado de natureza” regido pela busca incessante de poder e pela necessidade de um soberano para manter a paz social.

Esse conceito é relevante para compreender fenômenos atuais, como o enfraquecimento do Estado moderno ou a deslegitimação das políticas públicas. Mesmo distante do contexto em que *Leviatã* foi escrito, permanecem evidentes traços do estado natural, no qual todos os homens são iguais e possuem os mesmos direitos, guiados pelas paixões, pelo instinto e pelo *conatus* — esforço natural de preservar a própria existência (p. 171). Nessa perspectiva, Hobbes considera a natureza humana essencialmente egoísta e voltada a interesses pessoais, defendendo que a liberdade individual deve ser limitada em favor da segurança e da estabilidade social. Nesse estágio todos são iguais, todos têm o mesmo direito, pois o homem, em tal estado, “está sob a égide das paixões, guiado pelos instintos, pelo *conatus*<sup>24</sup>, isto é, esforço natural de permanecer na existência, de sobrevivência”

Em sua filosofia política, Hobbes utiliza uma abordagem mecânica, afastando-se da visão teleológica<sup>25</sup> de Aristóteles. Enxergando o homem como um ser guiado por sensações e

---

<sup>23</sup> Hobbes descreve o **estado de natureza** como uma situação em que não há uma autoridade central ou leis para controlar e regular as ações dos indivíduos. Nesse estado, todos são livres para agir como desejarem, buscando sua própria sobrevivência e interesses. No entanto, essa liberdade irrestrita leva a um cenário de desconfiança e insegurança, em que cada pessoa compete com as demais pelos mesmos recursos, como segurança, alimento e abrigo.

<sup>24</sup> *Conatus* (latim para esforço; impulso, inclinação, tendência; cometimento) é um termo ou conceito usado na filosofia para se referir a uma inclinação inata de uma coisa para continuar a existir e se aprimorar. Esta "coisa" pode ser a mente, a matéria ou uma combinação de ambos. Durante milênios, muitas definições e tratamentos diferentes têm sido formulados por filósofos.

<sup>25</sup> Segundo a interpretação de Chauí (2002), a visão teleológica aristotélica concebe o Estado como uma instituição

desejos, não pela razão ou pela natureza social. Nesse sentido, a paz e a prosperidade só podem ser alcançadas por meio do Estado soberano, que detém um poder ilimitado. Acredita-se então que o Estado soberano não deve tolerar a liberdade de expressão ou de pensamento que possa ameaçar a paz e a segurança. Portanto, ele defende restrições à liberdade intelectual quando necessário para o bem-estar da sociedade.

Entendemos que, no estágio atual de desenvolvimento do Estado moderno, aliado à constante transformação das relações humanas e de poder, há um crescimento gradual da individualidade. Autores como Bauman (2001)<sup>26</sup> descrevem esse fenômeno na chamada “modernidade líquida”, em que os vínculos deixam de se fundamentar no altruísmo ou na capacidade das instituições de responder politicamente aos problemas sociais por meio do consenso e de políticas públicas. Tal contexto remete às reflexões de Hobbes, segundo as quais, no estado de natureza, os desejos humanos — essencialmente egoístas e voltados à satisfação pessoal — conduzem a uma luta permanente por recursos e poder. Nesse ambiente de insegurança, o medo da morte violenta e o anseio por segurança e paz impulsionam os indivíduos a buscar uma saída para a condição de guerra constante.

Não há espaço para as certezas, para esperança, tranquilidade, visto que tudo que se fez e faz pode a qualquer instante ser perdido, afanado, degradado e até a morte, pois não há um poder que arregimente direitos, garantias, que aplique justiça para os casos de roubo, revelia, invasões, saques e assassinatos. Por isso, a vida do homem, em tais condições, é individualista, solitária, pobre, ruim, animalesca e sem perspectiva de alongar-se (Lopes, 2012, p.177).

Diante disso, Hobbes propõe a criação de um Estado civil soberano, com um poder central — o Leviatã — dotado de autoridade para impor a ordem e assegurar o cumprimento dos pactos sociais. Essa força central é indispensável para preservar a estabilidade e impedir o caos inerente ao estado de natureza. Para Hobbes, a moralidade e os conceitos de certo e errado só existem no âmbito da sociedade civil, sendo inexistentes na condição natural. Paixões humanas como o medo da morte violenta e o desejo por uma vida confortável levam os indivíduos a estabelecer regras e acordos em prol da paz. Tal concepção fundamenta sua defesa de um Estado forte. Embora, hoje, novas perspectivas sobre o Estado tenham surgido,

---

natural e necessária para o desenvolvimento pleno da virtude e da racionalidade humana. Ela explica que, para Aristóteles, "o Estado é a realização final de um processo de associação, sendo a esfera onde os homens podem alcançar a plenitude de seu ser enquanto seres racionais e éticos" (p. 154).

<sup>26</sup> *Modernidade Líquida* para além do título do livro, é a caracterização das sociedades globais altamente desenvolvidas de hoje como a continuação (ou desenvolvimento) da modernidade, e não como um elemento da era seguinte conhecida como pós-modernidade. Introduzida como modernidade "líquida" pelo sociólogo polonês Zygmunt Bauman (1927-2017), a modernidade tardia é marcada pelas economias capitalistas globais com sua crescente privatização de serviços e pela revolução da informação.

permanece evidente seu papel central na formulação de políticas públicas capazes de articular interesses individuais em favor do bem comum.

Mais tarde, a delegação de soberania absoluta ao Estado, sem mecanismos de contenção, irá distinguir o pensamento hobbesiano do de John Locke. Hobbes não vislumbrou limitações a esse poder, ao passo que Locke rejeitava a ideia de um Estado absoluto. Para Locke, o contrato que funda a sociedade — o *pactum societatis*, que exige unanimidade — difere daquele que institui o governo, no qual prevalece a decisão da maioria. A quebra do *pactum societatis* implica retorno ao estado de natureza; já o governo pode ser substituído sem afetar a ordem civil.

Nessa perspectiva,

A autoridade é consensualmente entregue a um corpo legislativo e a um monarca, para que criem e imponham leis visando à preservação e representação dos interesses dos governados (propriedade e segurança pessoal). Caso isso não aconteça, os governados podem dispensar a autoridade e a própria forma existente de governo (Souza, 2015, p. 27).

Locke tornou-se reconhecido como teórico do individualismo por atribuir primazia sociopolítica aos indivíduos em relação ao Estado e à sociedade civil. Para ele, no estado de natureza, a razão e a propriedade privada já existem como direitos naturais. Assim, a passagem para o estado civil preserva essas faculdades inatas. “O Estado, nesse contexto, assume o papel de instância central para a proteção desses direitos naturais. Dessa forma, os indivíduos são considerados anteriores ao Estado e à sociedade civil” (Souza, 2005, p. 30).

Assim, Hobbes e Locke, cada qual a seu modo, conferiram ao contrato social um papel decisivo na formação da sociedade civil, entendendo-o como transição do estado de natureza para uma ordem civil e política. O Estado, nesse modelo, asseguraria a vida, segundo Hobbes, e a propriedade privada, segundo Locke — ambos como direitos naturais e fundamentos do Estado moderno.

Ressalte-se, contudo, que o foco central de Locke era romper com o absolutismo e consolidar uma nova ordem burguesa, com reestruturação política e bases econômicas que sustentassem o capitalismo. Isso implicava novas formas históricas para o Estado, para a sociedade, para a racionalidade econômica, para as esferas pública e privada e para o próprio ser social. Locke defendia os grupos que buscavam liberdade no comércio e na produção, assim como a proteção da propriedade privada. Em última instância, a preservação dos interesses individuais constituía o núcleo de suas ideias.

Mais tarde, na perspectiva sociológica do Estado, destacam-se, no pensamento moderno, duas vertentes que permanecem influentes até a atualidade: a teoria marxista e a teoria funcionalista. A primeira situa o Estado no campo das relações sociais, compreendendo-o como expressão das contradições e lutas de classes; a segunda dedica-se à análise de sua estrutura e organização, voltando-se à manutenção da ordem social. Ambas exerceram influência marcante nos países ocidentais, sobretudo nos Estados Unidos e na Europa. Conforme observa Bobbio (2010, p. 58), “entre as duas teorias existem diferenças tanto com respeito à concepção de ciência em geral como com respeito ao método. Mas a diferença essencial refere-se à colocação do Estado no sistema social considerado em seu conjunto”. Hoje, é possível afirmar que essa influência se estende a um número ainda mais amplo de países.

As concepções de Estado elaboradas por Marx e pelos funcionalistas apresentam fundamentos antagônicos. Enquanto a teoria marxista se ancora na necessidade de ruptura com a ordem estabelecida, a funcionalista privilegia a preservação e a reprodução dessa ordem. Marx critica as concepções contratualistas, que consideram o Estado como resultado de um pacto entre indivíduos livres e iguais, por seu caráter ilusório e abstrato. Para ele, tais teorias desconsideram as bases materiais e as divisões de classe que estruturam a sociedade, mascarando as reais relações de dominação que o Estado contribui para perpetuar.

Na perspectiva marxista, o Estado não nasce de um contrato social idealizado, mas das condições materiais e econômicas concretas, servindo como instrumento de manutenção dos interesses da classe dominante. Essa concepção rejeita a ideia jusnaturalista de uma “natureza humana” imutável (Marx contesta a visão de Hegel<sup>27</sup>) e enfatiza o caráter histórico e socialmente construído das relações humanas. Ao analisar o Estado burguês e os princípios ideológicos expressos na Declaração dos Direitos do Homem, Marx contesta a interpretação hegeliana do Estado como encarnação da universalidade e da racionalidade. Para ele, o Estado e a sociedade civil burguesa reforçam o “reino da necessidade”, aprofundando as contradições e a anarquia inerentes ao mercado capitalista.

Nessa ótica, Estado e sociedade não se confundem: o Estado é uma esfera autônoma que, em determinados contextos, se articula à sociedade civil, e em outros, opõe-se a ela. A díade sociedade civil–Estado torna-se, assim, central para compreender a crítica marxista à

---

<sup>27</sup> Enquanto Hegel vê o Estado como uma instituição racional que expressa a realização da liberdade e da ética, Marx argumenta que o Estado é, na verdade, uma estrutura de poder que serve para manter as desigualdades de classe. A visão hegeliana, que confere ao Estado um papel quase ideal e necessário na realização da liberdade humana, é contestada pela análise marxista, que foca nas contradições econômicas e nas lutas de classe como motor da transformação social.

sociedade política burguesa oriunda da Revolução de 1789<sup>28</sup>, que consolidou o poder da burguesia em detrimento dos trabalhadores.

Marx sustenta que, no capitalismo, a classe dominante detém não apenas o controle econômico, mas também o poder político, utilizando o Estado como meio para preservar a divisão de classes e explorar a força de trabalho. Diante disso, a superação do Estado capitalista, segundo Marx, é condição para a construção de uma nova forma de organização social — uma sociedade comunista, na qual a ordem social não dependeria de um Estado nos moldes atuais para se manter. Nessa formulação, o Estado é concebido como “violência concentrada e organizada da sociedade”.

Em oposição a Hobbes e Locke, Marx argumenta que o Estado não constitui a sociedade civil, mas emerge dela, atuando em favor de uma classe específica. A emancipação política conquistada no liberalismo não equivale à emancipação humana, pois tanto o Estado quanto o capital permanecem como forças alienantes. Longe de expressar interesses universais, o Estado se apresenta como instrumento de reprodução e intensificação de interesses particulares. Nesse sentido, é compreendido como uma instituição transitória, cuja existência está vinculada à manutenção das relações de dominação.

Depois de Hegel, Marx vai aparentemente inverter a perspectiva da relação Estado-sociedade, estabelecendo que é a luta de classes que explica o Estado e seu aparelho de repressão. Na teoria marxista, é, portanto, a aparição das classes e suas lutas constantes que explicam a gênese e a evolução do Estado, o que significa que - como o escreve Lenin - o desaparecimento das classes deve levar automaticamente “a extinção” do Estado (Muller e Surel, 2008, p.33).

Os princípios revolucionários defendidos pelo proletariado, destinados a promover uma transformação radical da sociabilidade burguesa, desempenham papel central nas discussões sobre o entrelaçamento das reivindicações por melhores condições da classe trabalhadora. Isso impõe a necessidade de repensar a relação entre Estado e sociedade.

Na perspectiva de Marx, diferentemente do que ocorre na sociedade capitalista, não haveria separação entre o indivíduo e o produto de seu trabalho, nem entre o criador e a criação;

---

<sup>28</sup> Ou Revolução Francesa de 1789 foi um marco histórico que promoveu a transição do Antigo Regime, com sua monarquia absolutista e privilégios da nobreza e do clero, para uma sociedade baseada em ideais de liberdade, igualdade e fraternidade. Motivada por uma crise econômica, desigualdade social e influências das ideias iluministas, a Revolução resultou na queda da monarquia e na proclamação da República. Entre seus principais eventos, destacam-se a tomada da Bastilha, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e a execução de Luís XVI. Além disso, a Revolução influenciou a política global ao promover novos princípios de soberania popular e direitos humanos, sendo a base para movimentos democráticos e sociais subsequentes. François Furet analisa esse período como uma ruptura com o passado e uma fase experimental na política que moldou os ideais modernos (Furet, 1988).

isso pressupõe a eliminação das relações de exploração e dominação. Nesse contexto, o ser humano tornaria-se sujeito ativo, parte integrante da sociedade e da história. Contudo, para alcançar esse estágio seria necessário um processo transitório que transformasse a forma como as pessoas participam da vida social.

Para Marx, o capitalismo é concebido como um modo de produção transitório, cujo fim estaria inscrito em suas próprias contradições internas. Ele previa que a centralização dos meios de produção e a crescente socialização do trabalho atingiriam um ponto de incompatibilidade com a lógica capitalista. As contradições inerentes ao sistema intensificar-se-iam até criar condições para a transição a um modo de produção alternativo. Em determinado momento histórico, essas contradições estruturais abririam espaço para a mobilização política da classe trabalhadora com o objetivo de superar a sociedade capitalista — processo que corresponderia à transição do capitalismo para o comunismo. Marx reconhecia que, durante esse período, seria necessário um Estado autoritário — a chamada ditadura do proletariado — cuja função seria consolidar o poder proletário e neutralizar as resistências das classes dominantes.

Se, para Marx, a ruptura poderia ser abrupta e implicar a ditadura do proletariado, para Antonio Gramsci (1999) a transformação seria resultado de uma organização gradual da sociedade. Gramsci amplia a concepção marxista de Estado e defende uma tomada de poder progressiva, baseada na construção de uma sociedade civil forte, autônoma e orgânica.

O repertório estratégico de Gramsci foi condicionado pelo contexto histórico da unificação italiana e pela fragilidade política de setores burgueses na consolidação hegemônica. Nesse cenário, classes como o campesinato e o proletariado industrial poderiam articular uma aliança capaz de reorganizar o Estado sobre fundamentos de cultura nacional e popular. Gramsci dialogou com Maquiavel — sobretudo com *O Príncipe* — como fonte de reflexão sobre a formação de um partido político com vocação integradora e sobre as técnicas de conquista e manutenção do poder estatal.

Na leitura gramsciana, o desenvolvimento histórico e as estratégias políticas deslocam-se progressivamente do recurso exclusivo a ideologias religiosas ou sobrenaturais. Com o declínio da ideia de uma divindade regente das crises temporais, a vontade humana passou ao centro do pensamento e da ação política. Distanciando-se dos ideais da antiga aristocracia e de setores burgueses, Gramsci buscou articular uma nova ordem baseada em concepções revolucionárias segundo as quais o Estado deve conciliar coerção e coesão social. Parte-se do princípio de que nenhuma transformação civilizacional se consolidará sem a vitória nas relações

de força entre capital e trabalho; assim, forças materiais e culturais seriam pré-condições para a formação de um Estado socialista — expressão de uma vontade coletiva genuína.

Gramsci afirma que o poder da classe dominante se perpetua mediante a hegemonia: a capacidade de dirigir a sociedade obtendo o consentimento das classes subordinadas por meio da sociedade civil. O Estado, portanto, é uma arena de disputa na qual diferentes forças sociais tentam impor concepções de mundo. Conforme Isuani (1984, p. 47), “não apenas o governo, o exército, a polícia, o poder judiciário, a administração civil, mas também a Igreja, o partido político, os meios de comunicação, as associações e, de certo modo, a família fazem parte do aparato de Estado.”

Para Gramsci — e como recorda Bobbio (1987, p. 23) — o Estado não deve ser tomado como um fim em si mesmo, mas como um instrumento orientado por interesses particulares. Não é uma entidade autônoma e independente: está condicionado pela sociedade e subordinado às suas transformações. Ao contrário de uma instituição imutável, o Estado é histórico e transitório; com a alteração da organização social que o sustenta, tenderá a desaparecer ou a ser profundamente modificado.

Nos *Cadernos do Cárcere* (2000b, p. 244), Gramsci ressalta que o Estado não se reduz ao aparato coercitivo (sociedade política), mas inclui também as instituições e práticas da sociedade civil, que exercem função ideológica para assegurar o consenso e a hegemonia da classe dominante. Assim, pode-se conceber a relação: Estado = sociedade política + sociedade civil — isto é, hegemonia reforçada pela coerção. A sociedade civil integra o Estado e é permeada por interesses e disputas entre classes.

A dinâmica dessa relação define a conservação ou a transformação das relações de poder. Na sociedade política, a dominação apoia-se em aparelhos coercitivos (polícia, forças armadas, justiça); na sociedade civil, o poder funda-se em mecanismos de consenso, diretrizes culturais e aparelhos privados de hegemonia — instituições que mediam a relação entre a estrutura econômica e o Estado estrito e que complexificam as relações entre classes e política.

Na perspectiva de Nicos Poulantzas (2019), que estudou a relação entre Estado e luta de classes no capitalismo, o “bloco no poder” reúne frações da classe dominante capazes de unificar seus interesses no interior do Estado, apesar das contradições internas. Essa unidade não implica igualdade entre frações; há uma hierarquização em que, geralmente, a fração mais forte assume a liderança. Ao organizar a dominação de classe, o Estado capitalista funciona como mediador, excluindo as classes populares desse bloco e concentrando poder para garantir a hegemonia burguesa.

Poulantzas inovou ao enfatizar o papel do aparelho estatal como elemento de coesão social: ele sugere que qualquer elemento que contribua para essa coesão pode ser considerado parte do Estado. No entanto, essa ênfase acabou deixando menos explícita a centralidade da estrutura econômica. Ao relativizar o papel das bases materiais na formulação de sua teoria, Poulantzas fragiliza a articulação entre Estado e fundamentos econômicos da sociedade, reduzindo a complexidade das interações entre as esferas econômica e política.

Já na perspectiva sociológica de Estado, a teoria funcionalista de Talcott Parsons, conforme analisada por Norberto Bobbio (2010), sugere que o equilíbrio social é essencial para o funcionamento da sociedade. Bobbio se apoia na teoria dos quatro subsistemas de Parsons<sup>29</sup>, os quais são fundamentais para entendimento da manutenção do equilíbrio social. Na mesma vertente, Easton (1953, p.129) destaca como, na teoria funcionalista, o Estado desempenha um papel central ao gerir e distribuir valores sociais, buscando manter a ordem e a legitimidade para preservar a coesão e estabilidade do sistema social.

O sistema político pode ser visto como aquele que desempenha a função de alocação autoritativa de valores para a sociedade. É através desse processo de alocação que o sistema político busca satisfazer as demandas e apoiar as normas que sustentam o equilíbrio social. A continuidade de um sistema político depende de sua capacidade de responder às pressões e de garantir a aceitação das suas decisões por parte dos membros da comunidade, assegurando assim a estabilidade do sistema como um todo (Easton, 1953, p.129).

Dessa forma, o funcionalismo enfatiza a importância da harmonia e cooperação entre os subsistemas sociais para manter a ordem e o equilíbrio, considerando que o Estado tem um papel central na coordenação desses subsistemas para garantir a estabilidade social. Em contrapartida, a perspectiva marxista entende que os subsistemas são organizados para preservar os interesses da classe dominante, utilizando o Estado como um instrumento de repressão que perpetua as desigualdades de classe. Nesse sentido, o equilíbrio almejado pelo

---

<sup>29</sup> **Patter-maintenance (manutenção de padrões):** Refere-se à preservação de normas, valores e tradições que sustentam a coesão social. É fundamental para garantir que os membros da sociedade compartilhem crenças e costumes que promovem a integração e continuidade social.

**Goal-attainment (alcance de objetivos):** Envolve a definição e alcance de metas coletivas, especialmente aquelas que dizem respeito à gestão do poder e à organização política. Este subsistema está relacionado à função do Estado em definir objetivos políticos e garantir que sejam alcançados por meio da autoridade e do governo.

**Adaptation (adaptação):** Refere-se à capacidade do sistema social de ajustar-se às mudanças externas e internas, como mudanças econômicas e ambientais. O subsistema econômico, por exemplo, desempenha um papel crucial aqui, pois é responsável pela distribuição de recursos e pela adaptação da sociedade a novas condições.

**Integration (integração):** Trata da coordenação e integração entre as diferentes partes do sistema social. Este subsistema assegura que as diferentes instituições e subsistemas sociais (político, econômico, cultural) funcionem de forma coordenada e sem conflitos severos que possam desestabilizar a sociedade.

Estado é visto pelos marxistas como um meio de manter a dominação da burguesia sobre a classe trabalhadora, impedindo mudanças na estrutura de poder.

Assim, todas as funções que compõem um sistema social são consideradas indispensáveis e interdependentes, sem uma hierarquia estrita entre elas. No entanto, há um reconhecimento da primazia do subsistema cultural em relação ao econômico. O subsistema cultural é considerado fundamental porque promove a coesão social ao garantir que os membros da sociedade compartilhem valores e normas comuns. Essa coesão é alcançada por meio do processo de socialização, que envolve a interiorização desses valores, e do controle social, que assegura a conformidade às normas que regulam os comportamentos sociais. Dessa forma, a estabilidade do sistema social depende, em grande medida, da adesão dos indivíduos a essas diretrizes culturais.

## **2.2 A política nos estados totalitários**

Após as experiências dos Estados Nazifacistas pós-Segunda guerra, dos campos de concentração de Auschwitz, os Gulags e, resumidamente, as experiências totalitárias nazista e Stalinista, tornou-se pertinente ressaltar a questão do significado do Estado totalitário e da política. Partindo da visão Arendtiana de que a ação política está intrinsecamente ligada à liberdade. Questionamos ainda se é admissível rotular como "política" programas estatais que visavam a desumanização, a eugenia e, em última instância, a objetivação do ser humano. A "política totalitária" (Arendt, 1990, p.514), a qual transformou a própria natureza humana e possibilitou o mal radical, sugere a possibilidade de que, na realidade, essas ações possam em essência serem não políticas, até mesmo anti-políticas. A reflexão dos Estados totalitários é ainda necessária, haja visto a radicalidade com que alguns segmentos político-sociais se posicionam. Esquecendo do sentido real da política como principal forma e maneira pela qual nos relacionarmos na arena pública e no ceio da materialização das políticas públicas, e que de fato possam exercer significado para um Estado Democrático de Direito e para a (re)significação na vida dos sujeitos.

Em Arendt surge a indagação sobre a contradição intrínseca ao termo política "totalitária" palavra muito explorada ou utilizada em tempos relativização nas tomadas de decisões que também vem se tornando praxe no modus operandi de segmentos neofascistas na Democracia do atual século. A plena "politização" realizada por esses regimes totalitários no modelo do Estado vivido no período nazifascista, juntamente com a paradoxal extinção do

espaço de liberdade, levanta a possibilidade de concordar com a visão, que enxerga a política e a liberdade como incompatíveis, argumentando que a liberdade só emerge quando a política deixa de existir. Em outras palavras, indagamos ainda hoje se a política se limita ao âmbito estatal, e se a liberdade possui apenas uma dimensão negativa, sendo uma liberdade a-política de "ter", de "crer", enfim, uma "liberdade da política" (Arendt, 2001, p.195).

Na vida em sociedade, restrita aos considerados cidadãos, a política prosperava devido à possibilidade de relações igualitárias entre os homens permitida pelo contrato, onde não havia submissão nem dominação, permitindo a realização da liberdade. Esse cenário contrastava com a esfera doméstica, onde predominava uma relação hierárquica rígida. Nesse contexto, o homem atuava como senhor da família e dos escravos, e apesar de sua posição de superioridade, não se envolvia em atividades políticas devido à natureza desigual dessa relação. A interpretação arendtiana do contexto social grego contribuiu para sua formulação da ideia de que a política só pode existir verdadeiramente quando há um espaço que permite a efetivação da liberdade de ação.

Dessa forma, a política, tal como Arendt a entende, como criação do novo, do inesperado, como ação plural, resultado do amor ao mundo e não como violência, não somente se apresenta como uma alternativa, como algo realizável, sendo inerente à condição humana, mas também representa uma necessidade, pois é condição para a constituição do indivíduo e da comunidade político-jurídica na qual nos movemos, haja vista que o reconhecimento do outro em sua diversidade não somente repercute na confirmação do sentido da minha vida, mas antes é essencial para a existência daquilo que me transcende, que me precedeu e que provavelmente não desaparecerá após o meu "fim" (Torres, 2007. p. 244).

Nesse contexto, a relevância da política na contemporaneidade não se mostra menos significativa do que em períodos históricos anteriores, como nos Estados Nacionais totalitários. Tal importância decorre do fato de que a mesma exerce influência direta nos desdobramentos econômicos, culturais e sociais, sendo responsável por estabelecer muitas das normas que regem a vida humana. Conforme expresso por Arendt (2007, p. 217), "a ação e o discurso conferiram à política uma dignidade que ainda hoje não desapareceu completamente." A ação se manifesta por meio das palavras, das ações realizadas, em execução ou pretendidas.

Diante desse cenário, vale pensar a ação política como uma das condicionantes necessárias para a humanização das relações na condição humana entre os sujeitos. Tal processo ocorre de maneira acentuada na intersubjetividade e nas relações encontradas nas diversas sociedades que historicamente se consolidaram ao reconhecer o outro em sua diversidade e nos sentidos dados a seu processo de existência.

Nesse cenário, de incertezas e crescente a-politização; em que talvez seja “difícil para todo homem tomado individualmente livrar-se da *minoridade*<sup>30</sup> (...) a qual se apegou” (Kant, 1783 p.2), é que verdadeiramente os sujeitos – os “outros sujeitos” devem ressignificar a atuação política para estabelecer apontamentos reais e solidificar ações que realmente induzam as relações humanas, gerando caminhos solidários que destoam de um Estado cada vez mais individualizado tal qual os Estados Nacionais e a segmentalização da Política como relação entre semelhantes a qual tenta permear os dias atuais.

Nessa perspectiva, o conceito de espaço público ganha relevância. Derivado da concepção política de Hannah Arendt, “a qual o percebe como uma dimensão da existência humana que se concretiza quando os indivíduos constituem um "nós", uma unidade que se concretiza na convivência plural” (Ferreira, 2017, p.218). No entanto, Arendt, em contraposição à compreensão moderna do Estado, vai argumentar que política é uma categoria que deve ser analisada separadamente da lógica econômica e social. Nesse sentido, ela contradiz a teoria liberal, uma vez que, em sua visão, a ideia de uma esfera composta por indivíduos que afirmam e defendem interesses privados contradiz radicalmente esse "nós" que representa a vida política em modelos de Estados progressista e social. Diferentemente de como fazem os pós-modernos; que adotam uma perspectiva que considera a validade de qualquer discurso; Abordagem fundamentada na rejeição das metanarrativas totalizantes e na valorização da diversidade de perspectivas e experiências.

A esfera pública da perspectiva de Arendt é distintivamente caracterizada pelo *agón*<sup>31</sup>, um conflito fundamental que define sua natureza política como uma arena de disputa entre sujeitos coletivos. A formação desta esfera política resulta do agir e do falar desses sujeitos, representando um espaço onde opiniões são moldadas em inter-relações de ações que se desenvolvem. Este ambiente é propício para a emergência de consensos públicos, possibilitando o entendimento e o consentimento coletivo, ao mesmo tempo em que acolhe o dissenso e a diversidade de opiniões.

---

<sup>30</sup> No pensamento de Emanuel Kant o único culpado pela menoridade do indivíduo é ele próprio, e somente ele, com liberdade, pode livrar-se dessa condição. Para fugir da menoridade é preciso buscar o esclarecimento, é preciso pensar por si próprio, sair da caverna e ver o mundo com outros olhos.

<sup>31</sup> O *agôn* grego, plural *agônes*, possuía três definições básicas no grego antigo: reunião; combate ou calvário (Nagy, 2013, p. 509), mas o seu significado mais comum era o de disputa separada da conotação de extermínio. O próprio sentido original de *agon* como - estar junto ou - reunião, afastaria essa ideia de *agon* como aniquilamento que é muitas vezes conferida pelos modernos ao confronto. O *agon* para os gregos não se confundiria com extermínio e tampouco com uma dominação ou hegemonia única e definitiva. O *agon* é uma reunião e disputa em fluxo contínuo. Uma relação de forças cambiantes e em constante movimento.

Nesse sentido, diferentemente daquilo que vem acontecendo na esfera social, decorrente das transformações ocorridas na conversão do cidadão em consumidor, em que as massas surgem como uma manifestação do caráter intrinsecamente apolítico da modernidade, representando um estágio na história em que um considerável contingente de indivíduos compartilha um estado impessoal de convicções não examinadas e aceitas passivamente.

Arendt chama atenção para o fato de que essa homogeneidade de não-pensamento não é privilégio de uma classe específica, mas de todas elas, fazendo do homem um exilado de qualquer representação política normal. Um mundo guiado por valores do mundo privado cria uma sociedade em que predomina o conformismo e o isolamento, um tipo de mundo em que as pessoas não agem, mas se comportam, cumprem prescrições estabelecidas por uma forma burocrática de governo, o governo de “Ninguém” (Ferreira, 2017, p.221).

É nessa perspectiva que no exercício da ação e do discurso, os indivíduos revelam ativamente suas identidades pessoais e singulares, contrastando com a manifestação passiva das identidades físicas por meio da configuração única do corpo e do tom específico da voz. Essa dinâmica fica exposta nas características intrínsecas e ocultas que são reveladas no discurso com o outro.

Esta revelação de “quem”, em contraposição a “o que” alguém é – os dons, qualidades, talentos e defeitos que alguém pode exibir ou ocultar – está implícita em tudo o que se diz ou faz. [...] Esta qualidade pode exibir ou ocultar – está implícita em tudo o que se diz ou faz. [...] Esta qualidade reveladora do discurso e da ação vem à tona quando as pessoas estão com outras, isto é, no simples gozo da convivência humana, e não “pró” ou “contra” as outras. Embora ninguém saiba que tipo de “quem” revela ao se expor na ação e na palavra, é necessário que cada um esteja disposto a correr o risco da revelação(...) (Arendt, 2009, p. 192).

O caráter primeiro de qualquer das relações entre os sujeitos nessa perspectiva está na disposição em correr o “risco” pelo qual muitos atores sociais hoje não demonstram disposição ou vontade. O que talvez vá ao encontro da primeira ilusão a qual Santos (2014, p.17), alude ao fazer uma reflexão de que por trás dessa aparente ilusão, (os direitos humanos, os quais ganham força no momento histórico pós-segunda guerra) revelam-se uma construção discursiva historicamente datada, momento em que a utopia oriunda da ideia de emancipação política passa a ser substituída pelo conceito de direitos, o que pode, em pequena medida esbarrar nas relações entre sujeitos.

Ocorre que no contexto em que o poder deixa de existir, isto é, quando desaparece a ação política, surge a violência, cuja natureza instrumental nega o espaço público do debate e a isonomia dos cidadãos. Em uma era em que a democracia e as políticas públicas são

instrumentalizadas e reduzidas a meras <sup>32</sup>*máquinas burocráticas de administração*, encontramos nos manuscritos teóricos da autora Judia destacada importância em entender que as relações que permeavam as Instituições dos Estados Nacionais do Pós-guerra eram estéreis. Tais relações na verdade, estão em cada sujeito que é e faz parte do Estado. Usando da linguagem Arendtana, a concepção de que o poder tem sua origem nas ações comuns dos indivíduos na esfera pública.

Nessa perspectiva, ações que se estabelecem “das” instituições são retalhos e amostras ainda descaracterizadas do relacional das forças que engessam as políticas públicas na sua real significação e direcionamento, resultado da indisposição de correr o risco no embate da arena, desconsiderando a ação dos sujeitos e levando em consideração apenas o caráter regulamentador das ações do Estado. Nessa perspectiva, “os atores políticos não são totalmente livres de suas escolhas e as escolhas políticas não são totalmente determinadas pelas suas estruturas” (Muller, 2008, p.50).

De outra maneira, na *concepção cognitiva* de interpretação das ações de poder imprimidas em políticas públicas, Muller demonstra que esta abordagem opera como um extenso processo de interpretação do mundo; que ao longo desse processo, gradualmente, uma perspectiva de mundo se desenvolve, sendo progressivamente aceita e, posteriormente reconhecida como "verdadeira" pela maioria dos atores dentro do domínio em questão. Isso ocorre porque essa perspectiva permite aos atores compreender as transformações em seu contexto, fornecendo-lhes um conjunto de relações e interpretações causais que facilitam a decodificação e decifração dos eventos com os quais se deparam, o que só ocorre verdadeiramente se houver a inter-relação política entre os sujeitos rompendo com paradigmas nas políticas públicas fruto de desvirtuamentos da relação entre iguais os quais não ocorreram em grande medida nos nebulosos Estados totalitários.

### **2.3 Políticas Públicas como Campo de Análise**

O “Estado” como objeto de estudo transformou-se profundamente através das análises já consagradas dos autores utilizados até aqui. Hobbes, Locke, Marx, Arendt dentre outros que foram precursores na elucidação do entendimento da entidade que para cada autor exerce um

---

<sup>32</sup> Referência a obra de Licínio C. Lima que critica as promessas gerencialistas de desburocratização da educação, admitindo, pelo contrário, a relevância da autoridade racional-legal e a sua possível transmutação em autoridade racional-informacional, servida pelas tecnologias da informação e respectivos instrumentos de controle e vigilância de tipo digital.

significado, conceito ou materialização do poder de uma elite sobre outros. Ainda hoje não é incomum confundir a lógica que há entre políticas públicas e o Estado, as políticas públicas começam a ser estudadas separado do Estado bem recentemente e por isso se entrelaça e até dependendo do enfoque pode ser sinônima.

Para Souza (2006, p.21) A área de política pública como campo de conhecimento e disciplina acadêmica teve sua origem nos Estados Unidos, marcando um rompimento com as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa esfera. Na Europa, o enfoque predominante centrava-se na análise do Estado e de suas instituições, com uma ênfase maior nas teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo. Nesse contexto, a área de política pública emergiu como uma extensão dos trabalhos fundamentados em teorias explicativas acerca do papel do Estado, destacando especialmente o governo como o principal produtor de políticas públicas.

Atualmente, pode-se afirmar que a percepção do Estado ocorre, essencialmente, por meio de sua atuação, seja ela positiva ou negativa. Nesse sentido, a ação pública — que não deve ser confundida com a ação política — ocupa-se da compreensão das estratégias adotadas em diferentes modalidades de intervenção na sociedade. No contexto brasileiro, especialmente em regiões isoladas como o Marajó, onde o patrimonialismo ainda permeia as relações públicas e as políticas públicas (Saraiva, 2019, p. 340), busca-se identificar os padrões de interação entre atores públicos e privados, bem como compreender como a ação pública abarca dinâmicas fluidas e em constante transformação na fronteira entre Estado e sociedade.

Para isso, a análise das políticas públicas – APP surge como conjunto de instrumentos de pesquisa, inicialmente concebido com a ambição de oferecer diretrizes para a implementação de um "bom" governo. Porém gradualmente, a APP afastou-se de sua orientação operacional, transformando-se progressivamente em uma disciplina independente dentro do campo da Ciência Política. Ao longo desse processo, ela conquistou autonomia nas estruturas de ensino e pesquisa. Essa transição alimentou gradualmente uma perspectiva alternativa em relação ao Estado. Ao longo do tempo, [a análise] contribuiu então para demonstrar que o Estado não é mais considerado como uma forma social absoluta na história, desafiando assim a visão tradicional sobre sua supremacia (Muller; Surreal, 2002. p8).

No entanto, os mesmos autores corroboram que a atuação do Estado pode ser conceptualizada como o principal lócus em que as sociedades modernas, caracterizadas pela complexidade, confrontam-se com a questão fundamental de sua relação com o mundo. Esse confronto se realiza por meio da construção de paradigmas ou referenciais, sendo este conjunto

de estruturas cognitivas e normativas intelectuais determinantes tanto para os instrumentos pelos quais as sociedades influenciam a si mesmas quanto para os domínios de significado nos quais os grupos sociais interagem.

Na visão de Leonardo Secchi (2011, p.3) “Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. (...) uma política é uma orientação à atividade ou passividade<sup>33</sup> de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública”. Dentro dessa premissa, a visão atualmente mais abrangente de políticas públicas reside na aceção que designa o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública no interior do Estado. Dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos bem definidos.

Nesse sentido, há diferentes abordagens pelas quais entendemos ser possível olhar a política pública. O que, dependendo de cada ponto de vista pode determinar o enfoque ou até mesmo a posição que se quer assumir diante do problema público. Assim há na visão do autor diferentes abordagens de políticas públicas.

A abordagem estatista, ou estadocêntrica (state-centered policy-making) considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. Segundo essa concepção, o que determina se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do ator protagonista (...) em outras palavras, é política pública somente quando emanada, de ator estatal (Secchi, 2011, p.3).

Nesse modelo, o Estado é quem tem superioridade hierárquica para corrigir desvirtuamentos que dificilmente mercado e comunidade conseguem dar conta. O Estado ganha centralidade aqui devido a sua superioridade em fazer as leis. Especificamente no caso do Brasil a vinculação de políticas públicas com a tradição intervencionista (que marcam o pensamento político nacional) guardam especial atenção a esse modelo. Talvez por esse motivo, muitas políticas a nível nacional, em nível local, se descaracterizam, deixam de atingir o seu real objetivo ou fogem de seu propósito.

Já a abordagem Multicêntrica adota um enfoque de cunho interpretativo e menos positivista, o que de certo modo, muda a interpretação do que seja um problema público e do que seja a intenção de enfrenta-lo. Aqui entra em cena outros atores para enfrentar o problema, são os analistas de políticas, os cidadãos em geral etc.

---

<sup>33</sup> Caso das políticas nazistas que ocorreram na esteira de atores estatais de maneira apolítica, sem que houvesse uma reflexão ou percepção de que o “cumprir ordens” estava levando a morde de milhares de Judeus no Holocausto.

Segundo Aligica e Tarko (2012, p.250), a abordagem policêntrica “envolve a existência de múltiplos centros de tomada de decisão *dentro de um conjunto de regras aceitas*”. Em geral, as políticas públicas são elaboradas dentro do aparato institucional-legal do Estado, embora as iniciativas e decisões tenham diversas origens (Secchi, 2011, p.4).

Em essência, deve-se observar que há diferentes posicionamentos, conceitos e até mesmo, nós-conceituais acerca das políticas públicas, para quem elas são tanto diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como as diretrizes de nível intermediário e operacional. As quais grande parte da construção teórica dos <sup>34</sup>*Policy Studies* acontece sobre a análise de programas, planos e políticas públicas locais ou regionais.

Corroborando com essa perspectiva Muller e Surreal (2002) esclarecem que:

uma política é, ao mesmo tempo, um constructo social e um constructo de pesquisa, a qual, por isso coloca problemas difíceis de identificação e de interpretação, e que, enfim, o desafio atual da pesquisa é o da constituição de um quadro de análise sistêmica da ação pública, que possa ultrapassar os limites da <sup>35</sup>abordagem sequencial (Muller; Surreal, 2002, p.12).

Nessa perspectiva de análise, as políticas públicas emergem da construção e do arranjo social estabelecidos no seio de uma sociedade composta por indivíduos ativos, que refletem sobre os diferentes problemas e os interpretam com base em construções bem definidas, sistematizando ações públicas voltadas às demandas existentes na sociedade como um todo.

As políticas públicas podem ser analisadas sob três dimensões. A dimensão institucional (polity) refere-se à ordem do sistema político, delimitada pelo ordenamento jurídico que estrutura a administração pública. A dimensão processual (politics) abrange a prática política, marcada por conflitos e negociações entre grupos sociais. Por fim, a dimensão material (policy) diz respeito ao conteúdo concreto das políticas, como programas, aspectos técnicos e decisões (Frey, 2000, p. 216).

A ação pública insere-se nessa terceira dimensão, pois envolve a análise das políticas públicas como resultado da interação entre Estado e sociedade. Sem essa relação, tais políticas seriam meras abstrações.

Não se pode, porém, entender políticas públicas considerando-as apenas como um conjunto de decisões isoladas. Muller explica na sessão, *sobre uma política como ordem local*

---

<sup>34</sup> Paul Sabatier, ao desenvolver o Advocacy Coalitions Framework (ACF), destaca que os **policy studies** analisam o processo de formulação de políticas a longo prazo, considerando a influência de coalizões de defesa e fatores externos sobre as decisões políticas (Sabatier, 1988).

<sup>35</sup> A abordagem sequencial de políticas públicas foca no ciclo de vida das políticas públicas e nas etapas que elas percorrem desde a sua formulação até a sua implementação e avaliação. Ela é conhecida como uma forma de entender o desenvolvimento de políticas de maneira estruturada e processual.

acerca da necessidade de romper com análises que focam somente nos estudos dos atores: homens políticos, funcionários de todos os níveis, grupos de interesse etc.

Nesse sentido:

Numerosas definições de política pública, tentam captar a ideia de que a policy making é um processo técnico-político que visa definir e compatibilizar objetivos e meios entre atores sociais sujeitos a restrições. Essas definições todas postulam que as políticas são ações intencionais de governos que contêm tanto algum ou alguns objetivos articulados, por mais que esses objetivos tenham sido precariamente identificados, justificados e formulados, quanto alguns meios para alcançá-los, de novo, independentemente de quão bem ou mal interligados estejam esses meios ao(s) objetivo(s) (Howlett; Ramesh, e Perl, 2013. p.6).

“É preciso, portanto, levar em conta o conjunto dos indivíduos, grupos ou organizações cuja posição é afetada pela ação do Estado num espaço dado, aquilo que Cobb e Elder puderam chamar o “público” de uma política” (Muller; Surreal, 2002 p.19).

Assim, um dos desafios inerentes à análise da ação estatal reside na necessidade de estabelecer e elaborar o continuum dos modos de atuação dos grupos sociais no contexto das políticas públicas. Esse processo implica uma abordagem que se inicia pelos grupos mais difusos e menos organizados, os quais eventualmente intervenham no âmbito de determinadas políticas. Progressivamente, a análise deve abranger os grupos mais estáveis em determinada sociedade.

Ao abordar a implementação das políticas públicas, Azevedo (2004) sustenta que estas se entrelaçam com o planejamento macro concebido pela sociedade como seu projeto, sendo efetivadas pelo Estado, conferindo visibilidade e materialidade ao caráter estatal, ou seja, as políticas públicas representam a expressão da ação estatal.

A formulação de políticas públicas configura-se como o momento em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas em programas e ações concretas, com o intuito de gerar resultados mensuráveis ou instigar transformações efetivas no domínio da realidade concreta. Este processo implica na conversão das intenções políticas em medidas práticas e estratégias que visam abordar questões específicas, atender às demandas da sociedade e concretizar os objetivos delineados. Dessa maneira, a formulação de políticas públicas desempenha um papel de importância central na materialização das aspirações políticas em ações tangíveis.

o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que ela comporta vários "olhares". Por último, políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em

ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (Souza, 2006. p.23).

Em verdade, a abordagem sequencial (Jones, 1970) a qual é caracterizada pelo *ciclo*<sup>36</sup> e sequencia de ações estabelecidas na elaboração de políticas públicas, mesmo permitindo acompanhar o desenvolvimento de uma política; recebe muitas críticas que dizem respeito a visão linear da ação pública que ela propõe. Tal visão coloca os sujeitos, indivíduos ou grupos sociais como detentores de uma “solução“ a priori e procuram ocasião para torná-la aceita.

Nesse sentido, falando sobre a *densidade política dos princípios legitimadores de políticas esvaziadas* as quais percebemos vem influenciando em demasia as políticas públicas Arroyo nos alerta que:

As tensões entre Estado, políticas e os movimentos sociais revelam essa politização das relações de poder que passam pelas tentativas de legitimação em princípios aparentemente neutros, consensuais, abstratos e universais. Revelam como essas relações de poder são ocultadas e esvaziadas, destacando o caráter prático ou a preocupação por obter resultados concretos e imediatos diante das situações/tensões concretas que vêm dos setores populares. Essa imediatez leva a privilegiar programas focados: pró-situações e pró-objetivos pontuais, em vez de políticas de Estado que mudem as causas estruturais da sua segregação (Arroyo, 2012, p.302).

Na verdade, são os próprios membros da sociedade que lidam com os problemas, resolvendo-os por meio da aplicação de suas estratégias, da gestão de conflitos e, principalmente, através dos processos de aprendizagem que permeiam todo o curso da ação pública. Neste contexto, é fundamental reconhecer que as políticas públicas possuem a característica essencial de construir e modificar os espaços de significado nos quais os atores sociais identificam e (re)definem os problemas que lhes são pertinentes. É nesses contextos que eles avaliam de maneira definitiva as soluções que apoiam. Assim, fazer uma política pública não seria "resolver" um problema, mas, sim, construir uma nova representação dos problemas que implementam as condições sociopolíticas de seu tratamento pela sociedade estruturando, dessa mesma forma, a ação do Estado”.

Com efeito, ater-se, como se fará aqui, aos processos de construção do sentido, não é possível reduzir uma política a um conjunto de estratégias organizacionais, mesmo se a análise dessas estratégias é indispensável para compreender as formas concretas, os

---

<sup>36</sup>A abordagem do "ciclo de políticas", que adota uma orientação pós-moderna, baseia-se nos trabalhos de Stephen Ball e Richard Bowe, pesquisadores ingleses da área de políticas educacionais. Essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais (Mainardes, 2006. p.49) As diversas abordagens que analisam a produção de políticas públicas apontam para as configurações múltiplas de atores envolvidos nas etapas do ciclo de políticas públicas: 1) a definição da *agenda* pública; 2) a especificação de *alternativas*; 3) a *decisão* política; e 4) a *implementação* da política.

mecanismos pelos quais o sentido é "fabricado". Ao contrário, é necessário ultrapassar esse quadro restrito para mostrar que as políticas públicas são, sem dúvida, um elemento de participação política (Muller; Surreal, 2002, p.29).

De fato, as novas abordagens de estudo e análise das políticas públicas tentam romper com paradigmas que as colocam ancoradas em perspectivas positivadas, sequenciais ou tradicionais. Notadamente estas abordagens contribuíram e ainda são, de maneira particular no Brasil, muito utilizadas pelos agentes estatais na implementação ou análise de políticas impostas na base de uma sociedade marcada por desigualdades, preconceitos, racismo e violência.

Nesse sentido, o Programa Dinheiro Direto na Escola, como política de descentralização financeira, pode ainda em sua execução ocorrer de maneira impositiva, quando a política em si é pensada exclusivamente de cima para baixo, sem levar em conta a realidade de territórios distantes e com problemas sociais diversos.

Na realidade, muitos estudos no campo social e em particular as orientações mais sociológicas trazem perspectivas e pontos de contato com abordagens que privilegiam os sujeitos sociais em sua relação direta. Desse modo, é importante analisar a política do PDDE como uma política e construto social democrático que deve refletir as ações do Estado em resposta aos interesses e reivindicações dos sujeitos sociais. É fundamental garantir transparência, acesso e participação coletiva, visando minimizar as desigualdades. Assim, entendemos como políticas públicas aquelas em que se observa a intervenção do Estado, que, embora possam ser propostas pela sociedade civil, estão diretamente articuladas às lutas por direitos sociais.

### **SEÇÃO 3. POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA NO BRASIL: FEDERALISMO, PDDE E PARTICIPAÇÃO**

Esta seção aborda as políticas educacionais de descentralização financeira no Brasil, destacando a relação com o federalismo, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e a participação. Inicialmente, analisa-se o federalismo como princípio estruturante da organização política e administrativa do país, enfatizando sua influência na formulação e implementação das políticas educacionais. Em seguida, discute-se o PDDE como uma estratégia de descentralização financeira, voltada para o repasse direto de recursos às escolas, permitindo maior autonomia na gestão educacional utilizando-se da estrutura e fases estabelecidas pelo Fundo Nacional de Educação - FNDE, o qual aborda as 3 principais fases do programa ao longo de 30 anos. Organizadas nos seguintes tópicos: a) Fase de Implementação e Institucionalização; b) Fase de expansão e fortalecimento e c) Fase de crise e resiliência. Por fim, explora-se o papel da participação social na gestão educacional descentralizada, avaliando como os diferentes atores-comunidade escolar, e gestores interagem na busca em promover maior eficiência na alocação de recursos e fortalecer a democratização da educação no Brasil através do PDDE.

### 3.1 Descentralização Financeira e Federalismo no Brasil da década 1990

Conforme o avançar da história e a redefinição do papel do Estado, percebe-se que suas atribuições sofrem aumento de complexidade das funções, extrapolando as funções clássicas e a especificidade das políticas públicas educacionais. O aprimoramento da Administração pública e a consolidação de ritos democráticos no ceio das tomadas de decisões são premissas consolidadas hoje, porém foram fruto da tensão que se estabeleceu no processo de centralização e descentralização pelos quais as políticas públicas e o Estado foram tracejando.

Esse processo que marca novamente a complexidade de relações entre o Estado e sociedade civil nos provoca e nos permite indagar se as inter-relações estabelecidas envelheceram ou se ainda merecem serem analisadas no binômio da sociedade civil + sociedade política, que para Gramsci, conforme vimos, é o próprio Estado. Pois mesmo tal análise Gramsciana sendo formulada em um contexto específico e datado na história, ainda é atual e possível ver na sociedade complexa dos dias de hoje a ótica deste autor. A noção de hegemonia em Gramsci constitui uma forma de compreender as relações de poder em uma sociedade<sup>37</sup>, bem como as disputas pelo poder e pela construção de consensos. Nesse contexto, o Estado passa a ser concebido como um equilíbrio entre a sociedade política e a sociedade civil, o que, por conseguinte, modifica e amplia o conceito tradicional de Estado e nos permite entender uma política pública nesse embate.

Dessa maneira, e conforme já vimos no capítulo sobre o Estado, torna-se evidente que a sociedade política é composta pelo conjunto dos organismos públicos mantidos pelo Estado. De acordo com essa concepção, o governo não se confunde com o Estado, uma vez que não representa a totalidade deste. A sociedade civil, por sua vez, inclui o conjunto dos aparelhos privados de hegemonia, pertencentes tanto à classe dominante quanto à classe trabalhadora.

Assim, levemos em consideração o papel ampliado do Estado nos dias atuais com suas relações de poder para que possamos enxergar o processo de descentralização como fenômeno que ocorreu em grande medida nos países da América Latina, o que irá influenciar nas tomadas de decisão, enviesado nas políticas públicas educacionais em transferências de recursos aos governos até que se chegasse à escola.

---

<sup>37</sup> O Estado, sob uma perspectiva gramsciana, é compreendido como uma instância da superestrutura, sendo denominado de **sociedade política**. Essa sociedade política é composta por um conjunto de órgãos e atividades que exercem a função de **dominação direta** e **coerção**. No entanto, para efetivar essa ação, o Estado também se apoia nas instituições da **sociedade civil**, cuja função primordial é o **exercício da persuasão** (Gramsci, 1984). Dessa forma, Gramsci identifica uma interação entre a sociedade política, que atua através da força, e a sociedade civil, que busca conquistar consenso, criando um equilíbrio entre coerção e hegemonia.

A discussão acerca da descentralização ganhou destaque, especialmente após o término dos regimes ditatoriais, influenciada significativamente pelas orientações de organismos internacionais ou multilaterais. A proposta de um sistema descentralizado visava promover uma distribuição mais equilibrada de recursos, atender de maneira mais eficaz às demandas locais e aumentar o controle social sobre as ações do Estado.

Na visão de Adrião e Peroni (2005) as mudanças propostas para a educação na década de 1990 tiveram como base um diagnóstico que atribuiu a crise do capitalismo à crise do Estado. Esse diagnóstico é compartilhado por duas orientações políticas: o neoliberalismo e a "terceira via"<sup>38</sup>. Em ambas, a crítica à ineficácia do Estado de bem-estar social constitui um dos aspectos que podem ser generalizados. Para essa vertente a crise não reside no capitalismo, mas sim no Estado. Assim, a estratégia proposta para superar essa crise consistiu na reforma do Estado, realizada principalmente por meio da redução de sua intervenção e atuação na esfera econômica e social.

É relevante destacar que a redefinição do papel do Estado emerge como uma questão de relevância global nos anos 1990. No contexto brasileiro, esse tema assume uma importância ainda mais crucial, considerando o impacto significativo do Estado na economia nacional. Nesse cenário, tornou-se imperativo abordar a questão da reforma ou reconstrução do Estado, que demonstra dificuldades em atender de forma eficiente ao volume crescente de demandas direcionadas, particularmente na área social. “A Reforma do Estado, portanto, não se apresenta como uma questão teórica ou abstrata, mas como uma necessidade concreta e urgente, expressa pela própria cidadania, que observa suas expectativas e necessidades frequentemente frustradas” (BRASIL, PDRAE, 1995, p. 1).

O Financiamento que grande parte dos países subdesenvolvidos irá abraçar através dos diferentes mecanismos e tentáculos do Banco Mundial ou em acordos como o MEC-USAID<sup>39</sup> custeará em grande medida as políticas públicas educacionais, que por sua vez visam garantir o direito a educação atuando na via da erradicação das desigualdades sociais e educacionais

---

<sup>38</sup> Ao abordarem-se, ainda que esquematicamente, as estratégias de reforma do Estado expressas pela introdução do quase-mercado na gestão pública e pelas sugestões que compõem a pauta de mudanças propostas pela terceira via, especialmente aquela relativa ao incremento do terceiro setor como co-responsável pelo atendimento das demandas sociais, buscou-se sublinhar a constante referência de seus proponentes a um mesmo diagnóstico para a crise do capitalismo: o modelo de intervenção estatal originário do pacto keynesiano. Ressaltamos, portanto, que a terceira via não rompe com o diagnóstico neoliberal de que o "culpado" pela crise é o Estado (Adrião e Peroni, 2007, p.49).

<sup>39</sup> O Acordo MEC-USAID, firmado entre o Ministério da Educação e Cultura do Brasil e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) na década de 1960, buscou reformar o sistema educacional brasileiro a partir de influências norte-americanas, promovendo um modelo tecnicista voltado para o desenvolvimento econômico e a formação de mão de obra.

existentes nesses países.

No Brasil, é preciso entender o processo de descentralização na esteira do Federalismo e sua expressão territorial, nas relações intergovernamentais e na política fiscal que não se desarticula da dimensão política na qual se associam às temáticas sociais de democracia e equidade. Para que o adequado funcionamento das políticas públicas ocorresse de forma justa e sem que os esforços fossem duplicados; a formação da república federativa do Brasil se organizou em três esferas governamentais, que dão uma ideia específica do funcionamento do Estado brasileiro e da descentralização administrativa advinda principalmente através do decreto nº 200/1967<sup>40</sup>. É claro que isso por si só não justifica a descentralização administrativa como processo sucedido do federalismo; mas serve para que possamos entender em uma perspectiva ampla como ela se estrutura, no que tange as atribuições de cada ente, ante o modo como operou as políticas públicas e o poder político no período.

Para Soares (2013, p.6) O federalismo é caracterizado pela dupla autonomia territorial, ou seja, por uma divisão mais igualitária do poder político entre o governo central e as subunidades nacionais, combinando centralização e descentralização na distribuição interna do poder no Estado nacional. A descentralização é o elemento distintivo da federação em relação ao Estado unitário, por um lado. Por outro lado, é a maior centralização do poder político que separa a federação da confederação. Portanto, federalismo não é somente descentralização do poder político e tem como contraface a centralização.

A reorganização do federalismo brasileiro, promovida pela Constituição Federal de 1988, detalhou os mecanismos de repartição de responsabilidades entre a União, os estados e os municípios, além de reconhecer a autonomia político-administrativa dos municípios, ampliando sua capacidade de intervenção como entes federados. Foram também estipuladas prerrogativas, como as transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais, com o objetivo de permitir que estados e municípios executassem políticas públicas para atender às necessidades básicas de suas populações.

a estrutura do federalismo brasileiro tem forte expressão na discussão em políticas públicas, essa importância deve-se à ligação com as temáticas de democracia e igualdade. A opção pelo federalismo tem origem nas características geográficas e sociais. Considerando as heterogeneidades brasileiras e a defesa de uma unidade nacional, instituiu-se a divisão de responsabilidades com autonomia local visando a diminuição das desigualdades (Gomes, 2023, p.59).

---

<sup>40</sup> Para a reforma administrativa da Nova República, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, desempenhou um papel crucial ao estabelecer uma distinção clara entre a administração direta e indireta. (Decreto nº 200/1967, art. 1-5).

Nesse sentido, as mudanças na estrutura organizacional e administrativa pretenderam redefinir o papel do Estado, sua forma de intervenção, e o modo de se relacionar com a sociedade. Pressionado pela necessidade de contenção do déficit público, o governo adota medidas de contenção de gastos e apresenta um projeto de reforma<sup>41</sup> que pretende incidir diretamente sobre a situação funcional da burocracia, inovar do ponto de vista gerencial e alterar a estrutura do Estado (Ferrarezi, 2007). Tal estrutura, por outro lado se organiza dentro do pacto federalista de organização do Estado brasileiro. Não podendo desconsiderar que é através do pacto que muitos serviços e ações que até pouco tempo ocorriam de maneira unidirecional e sem que os entes mais “fracos” da federação participassem, passaram a ocorrer de maneira natural.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 conferiu status constitucional aos municípios, reconhecendo-os como entes federativos com autonomia política, administrativa e financeira, em condições de igualdade com os Estados e a União. Esse reconhecimento significou uma mudança importante na organização do federalismo brasileiro, uma vez que passou a incluir os municípios no pacto federativo.

Segundo José Afonso da Silva, em sua obra: *Curso de Direito Constitucional Positivo* (2024, p. 745), "A Constituição de 1988 elevou os municípios à condição de entes federativos, atribuindo-lhes uma autonomia política e administrativa que os coloca em pé de igualdade com os Estados e a União, o que se traduz em uma ampliação significativa de seu papel na gestão pública". Dessa forma, os municípios deixaram de ser meros administradores locais para se tornarem partes integrantes da federação, com responsabilidades e competências próprias, como, por exemplo, a formulação de políticas públicas em áreas como saúde e educação. Esse

---

<sup>41</sup> Na questão da redefinição do papel do Estado e de sua reorganização, o marco, na década de 1990, foi, durante o governo FHC, o lançamento do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, publicado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em 1995. Nesse documento há a explicitação da necessidade de mudança do paradigma de Estado, pois concebe a crise deste como resultado do déficit fiscal — ocasionado pelos gastos excessivos e da adoção de um padrão de gestão inoperante (modelo burocrático) que não visa à eficiência e eficácia da administração pública, mas à preservação dos interesses corporativos e patrimonialistas (Cruz, 2009, p.103) Nessa perspectiva de reforma do Estado, o cidadão passa a ser adjetivado como "cidadão-cliente", uma noção que, de acordo com as leis de mercado, não abrange a totalidade dos cidadãos. Isso ocorre porque os "clientes" dos serviços prestados pelo Estado seriam apenas aqueles atendidos pelo núcleo estratégico e por atividades consideradas exclusivas. Dessa forma, as políticas sociais adquirem uma nova conotação: são tratadas, no plano diretor da reforma, como serviços não exclusivos do Estado, podendo, portanto, ser oferecidos por entidades de propriedade pública não estatal ou por instituições privadas (Adrião e Peroni, 2007, p.50).

reconhecimento da autonomia municipal representa uma inovação no modelo federativo brasileiro, garantindo que cada ente federado, incluindo os municípios, tenha participação ativa na construção do Estado e na prestação de serviços à população.

Em Estados federativos, estados e municípios — porque dotados de autonomia política e fiscal — assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional. Assim, a transferência de atribuições entre níveis de governo supõe a *adesão* do nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende que sejam transferidas (Arrethi, 1999, p.114).

No entanto, Estados federativos que possuem um sistema partidário competitivo, como é o caso brasileiro, o controle dos cargos no Executivo e nas agências governamentais se configura como um recurso institucional crucial para os atores políticos em disputa. Isso significa que esses sistemas têm uma propensão a fomentar conflitos intergovernamentais, à medida que os diferentes partidos ou grupos políticos buscam exercer influência sobre as esferas de governo. Conforme argumentam Schaps e Riker (1987, p. 73-77), a dinâmica de competição partidária dentro de um Estado federativo intensifica as tensões entre os entes governamentais, uma vez que o controle de postos-chave pode determinar o alcance das políticas públicas e o poder de cada grupo no cenário político.

Além disso, o status da União como principal arrecadadora de recursos públicos no país, aliado à sua responsabilidade pelas transferências intergovernamentais, consolidou uma perspectiva política que favorece a concentração de recursos na esfera federal. Esse cenário resulta em uma centralização na formulação e definição de políticas públicas, o que, por sua vez, dificulta o compartilhamento efetivo do poder e limita a autonomia dos demais entes federados, como os estados e os municípios. A centralização financeira e decisória da União reduz a capacidade dos entes subnacionais de desenvolverem políticas próprias, tornando-os mais dependentes das diretrizes e recursos estabelecidos pelo governo federal (Gomes, 2023, p.60).

Por outro lado, Segundo Bobbio (1997), é possível afirmar que há uma conexão intrínseca entre os conceitos de descentralização e democracia, especialmente no contexto da luta pelas autonomias locais. Bobbio argumenta que essa luta visava não apenas a descentralização em si, mas também a promoção de objetivos de democratização. Nesse sentido, a descentralização é vista como um meio para alcançar uma distribuição da soberania que permita a realização de uma verdadeira liberdade política. A ideia é que, ao transferir poder para níveis mais locais, torna-se possível um maior controle e participação dos cidadãos nos

processos decisórios, fortalecendo, assim, o princípio democrático e a autonomia dos entes subnacionais.

O federalismo, portanto, tem implicações significativas para as políticas públicas, dependendo de sua estrutura institucional, que pode ser mais ou menos centralizada. Nesse contexto, as reformas políticas implementadas no Brasil a partir da década de 1990 direcionaram esforços para incentivar a descentralização de ações e políticas, o que gerou um debate acerca do financiamento dessas iniciativas (Cruz, 2009). Essa descentralização não apenas buscou uma distribuição mais equitativa de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, mas também trouxe à tona a necessidade de discutir como garantir recursos adequados para a implementação efetiva das políticas públicas em âmbito local.

Importa que o financiamento da educação no Brasil é influenciado pelo formato federativo e pelas relações históricas que se desenvolveram no país, em decorrência das interações entre os diferentes interesses sociais, econômicos e políticos. Abordá-lo na educação requer ainda que de maneira breve, e conforme percebemos, a análise do regime de colaboração entre a União e os entes da Federação consagrada na Constituição Federal de 1988. Pois, estabelece-se pela constituição os princípios e diretrizes que orientam o regime de atribuições do Estado brasileiro, indicando para os municípios a responsabilidade da oferta da educação infantil e do ensino fundamental; aos estados e ao Distrito Federal, o ensino fundamental e médio; à União, o sistema federal de ensino, definindo as responsabilidades de cada esfera de governo na sua promoção e sustentação. Além disso,

**Art. 211.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração os seus sistemas de ensino.

**§ 1º** A União financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Nesse sentido, a função redistributiva da União está relacionada à sua participação na distribuição de recursos, visando à equalização, e se insere no contexto da cooperação federativa. Por outro lado, a função supletiva pode ser compreendida como um mecanismo pelo qual a União, diante de uma necessidade ou incapacidade justificada de um ente federado em manter um padrão mínimo de qualidade; fornece subsídios financeiros de forma provisória. É o que ocorre em muitas situações e contextos em que a União exerce de forma emergencial a transferência de recursos aos municípios. Esse caráter suplementar é evidenciado nas transferências legais e voluntárias. Como aponta Ribeiro (2017, p.102) a atuação da União nessa

perspectiva é crucial para garantir a equidade no acesso aos serviços públicos e promover um desenvolvimento mais equilibrado entre as diferentes regiões do país.

Ocorre que a redução dos níveis hierárquicos, no sentido de que a administração pública seja “permeável a maior participação dos agentes privados e/ou organizações da sociedade civil” (BRASIL, 1995, p. 8) não leva em consideração a desigualdade regional e as condições econômicas dos entes federados e as respectivas distribuições de competências desses entes. O Estado tem as funções de coordenação e de regulação na esfera federal, devendo descentralizar-se progressivamente, passando, para a esfera estadual e municipal, as funções de execução no que se refira a serviços sociais e de infraestrutura (Brasil, 1995, p. 8).

Mesmo assim, ao operar delegando serviços ou ações o Estado pode desconsiderar, no nível local, a organização municipal ou mesmo o processo político institucional em que muitos municípios se encontram. No início do período em que ficou marcado a reorganização da federação poucos estados e municípios estavam preparados para atuar dessa maneira participativa.

Arretche (2002, p. 112) afirma que, em um sistema federativo com responsabilidades compartilhadas entre os diferentes níveis de governo, é fundamental a existência de mecanismos que garantam condições equitativas de participação e cooperação entre os entes federados. Sem tais iniciativas, as disparidades existentes tendem a ser perpetuadas, comprometendo a efetividade da cooperação intergovernamental e o equilíbrio regional.

A descentralização prevista pela Constituição Federal, que atribui à União as funções supletiva e redistributiva em relação aos demais entes federados, se dá em um contexto de acentuadas desigualdades sociais e regionais. Segundo Souza (2005, p. 148), enquanto alguns estados, particularmente os mais ricos, possuem uma maior capacidade de arrecadação e conseguem sustentar parte significativa de suas políticas públicas com recursos próprios, muitos outros, especialmente os de menor desenvolvimento econômico, enfrentam limitações em sua capacidade de arrecadar, tornando-se dependentes das transferências da União. Esse cenário contribui para perpetuar as disparidades regionais, pois os estados com maior arrecadação têm mais condições de investir em infraestrutura e serviços públicos, enquanto os mais dependentes enfrentam dificuldades para reduzir as desigualdades sociais e econômicas dentro de suas próprias regiões.

Nesse sentido, a experiência federativa brasileira enfrenta diversos problemas e desafios que afetam as políticas públicas em geral e, de maneira mais específica, as políticas sociais (Soares, 2013, p.107). Dentre esses desafios, destacam-se os aspectos pouco equitativos do

federalismo fiscal, que reflete a distribuição desigual de recursos entre os entes federados, o papel dos estados na dinâmica federal tripartite, e a capacidade dos municípios na implementação de políticas públicas, que muitas vezes se revela insuficiente devido a limitações financeiras e administrativas. Esses fatores, entre outros, complicam a efetividade das ações governamentais e a busca por soluções que atendam às demandas sociais da população.

Nesse cenário, as reformas educacionais implementadas pelo Estado no final do século XX, impulsionadas pela reconfiguração do capitalismo e pela intenção de assegurar condições mínimas de qualidade na educação, tinham como objetivos não apenas aprimorar a eficiência administrativa, mas também promover a democratização do setor. A estratégia de descentralização, proposta na política educacional no contexto da reforma do Estado, emerge como um meio de transferir responsabilidades do governo para as instituições escolares, por meio da alocação direta de recursos financeiros às escolas públicas. Isso as torna responsáveis pelo financiamento de suas próprias atividades e consolida a participação da comunidade como um mecanismo de defesa da educação pública, mesmo que o regime federativo não levasse em conta as disparidades entre os diferentes entes da federação.

Apesar dos benefícios significativos frequentemente associados à descentralização, conforme defendido pela literatura e por organismos multilaterais internacionais, alguns autores argumentam que essa prática pode ter efeitos adversos. Em particular, Prud'homme (1995, p.209) aponta que, à medida que se concede maior autonomia financeira aos governos regionais, há uma tendência de concentração de recursos nas regiões mais ricas. Esse fenômeno ocorre porque regiões mais prósperas possuem uma base econômica mais sólida, o que facilita a arrecadação de impostos e atrai investimentos.

Em regiões mais pobres, a descentralização tende a agravar as dificuldades de arrecadação e de gestão, resultando em menor disponibilidade de recursos para o desenvolvimento local. Esse desequilíbrio acaba por reforçar as desigualdades regionais, uma vez que as áreas menos favorecidas enfrentam limitações na implementação de políticas públicas e no investimento em infraestrutura e serviços. Assim, a descentralização, embora idealmente vista como uma forma de promover o desenvolvimento local e melhorar a governança, pode paradoxalmente intensificar as disparidades entre regiões com diferentes capacidades econômicas e fiscais.

Vale lembrarmos que para além da questão da descentralização ante o modelo de federação Brasileiro adotado pelo Estado a ideia de colapso advinda principalmente da crise

fiscal do setor público tido como principal agente de estagnação econômica no período da década de 1990 provocou a manutenção da opinião pública chamando a necessidade de diminuição de gastos e investimentos públicos na oferta de políticas sociais.

No contexto brasileiro, as diretrizes mais estruturadas para a reforma do modelo de investimento e de funcionamento do Estado foram consolidadas, como já vimos, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995). Esse documento foi elaborado durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e teve como principal articulador o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Ao sistematizar as ações necessárias para essa transformação, o Plano Diretor se tornou uma referência central para as políticas de reforma administrativa no Brasil que culminam no processo de descentralização, buscando adaptar o papel do Estado às novas exigências do cenário global e à necessidade de um aparato público mais ágil e eficaz.

No entanto, a crise do modelo burocrático que o antecedeu era definida pela ineficiência das estruturas hierarquizadas e centralizadoras, caracterizadas pelo excesso de regulamentos e pela uniformização de procedimentos na prestação de serviços públicos, que se mostravam limitadas para responder com agilidade às demandas sociais, bem como por serem pouco permeáveis às inovações (Brasil, 1995a) o que de certa forma corroborou a aceitação do ideal de reforma administrativa para atender as novas exigências e estrutura mundial dos países.

Mas, a estratégia do Plano Diretor, em paralelo ao processo de desestatização da economia, e do processo de descentralização concentrava-se em três eixos principais:

- a) o delineamento e fortalecimento de um núcleo estratégico do Estado;
- b) a introdução de novos instrumentos de gestão, que enfatizavam maior flexibilidade, autonomia e a formalização de contratos na administração das agências estatais, e;
- c) a transferência de certas atividades sociais, tradicionalmente sob responsabilidade do Estado, para associações civis.

Ao determo-nos sobre as prováveis consequências surgidas da operacionalização das organizações públicas não-estatais, vemos emergirem ao menos duas contradições: a primeira refere-se ao papel efetivamente desempenhado pelo Estado, pois, conforme anunciado no plano de reforma, o Estado teria fortalecidas as suas funções de regulação e coordenação, particularmente em nível federal, mas essa condição vê-se minimizada à medida que o Estado transfere o controle político-ideológico das ações para as próprias organizações públicas não-estatais, reservando-se apenas potencialmente a função de financiá-las (Adrião e Peroni, 2007, p.50).

Foi nesse contexto favorável à mudança na gestão pública sob a influência das ideias do Plano Diretor em debate no mesmo ano que ocorreu a criação do Programa de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação - PMDE<sup>42</sup>, com um formato institucional que pretendia maior abertura à participação e autonomia da comunidade na gestão escolar e buscava flexibilidade no repasse voluntário de recursos pelo governo federal.

Assinala-se, no entanto, que a ausência de financiamento público, desconsideração dos entes federais mais fracos aliado à transferência da função executora dos serviços, em uma atmosfera competitiva, tenderá a conduzir, mesmo que implicitamente, a coordenação e a regulação dessas organizações pelo mercado. Assim sendo, quem as regularia efetivamente não seria o Estado.

Essa realidade gera efeitos negativos, especialmente em países que dependem fortemente das políticas públicas para garantir o bem-estar da população. A preocupação central nesse cenário é que as políticas consideradas eficazes são cada vez mais compostas por ações pontuais e focalizadas, que não permitem uma análise abrangente dos problemas e demandas sociais. Esse enfoque fragmentado dificulta a formulação de soluções que abordem de forma integral as necessidades da sociedade.

Assim, a desconsideração do papel do Estado na implementação de políticas públicas ocorre em um contexto marcado por elevada desigualdade social, intensa concentração de renda e, conseqüentemente, altos índices de pobreza. Esse cenário gera uma demanda constante das camadas mais vulneráveis por assistência do poder público. Paralelamente, o escopo das políticas públicas tem sido reduzido, assim como sua abrangência e seu caráter de gratuidade.

Nesse sentido, Krawczyk (2002, p.29) argumenta que a descentralização, em suas diversas dimensões - seja para o mercado, para o município ou para a escola - constitui um dos pilares centrais da reforma educacional em andamento na América Latina. Essa abordagem de descentralização promove uma reconfiguração da organização e gestão tanto do sistema educativo quanto das instituições escolares, transferindo responsabilidades e atribuições de níveis centrais para instâncias locais e comunitárias. Esse processo busca, por um lado, aumentar a autonomia das escolas e, por outro, adaptar a gestão educacional às especificidades regionais, inserindo novas formas de governança e participação na educação.

Assim, O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) está intimamente relacionado ao processo de reforma do Estado iniciado nos anos 1990. Nesse período, a formulação de

---

<sup>42</sup> Seu principal objetivo era garantir a manutenção e a melhoria das condições físicas e pedagógicas das instituições de ensino, viabilizando investimentos em infraestrutura, materiais didáticos, e outras necessidades essenciais para o desenvolvimento das atividades escolares. Ele também busca complementar o financiamento recebido pelos municípios e estados, promovendo equidade na oferta educacional.

políticas públicas para a educação no Brasil passou a ocorrer em um contexto de restrição orçamentária para a área social. O PDDE é, assim, um componente de um conjunto mais amplo de reformas educacionais implementadas em diversos países da América Latina, alinhadas às diretrizes de ajuste fiscal e de racionalização dos gastos públicos. Essas reformas, muitas vezes influenciadas por interesses econômicos externos e por recomendações de organismos internacionais, visavam promover maior eficiência na gestão dos recursos públicos, ao mesmo tempo em que transferiam maior responsabilidade para as instâncias locais e buscavam envolver diretamente as comunidades escolares na gestão financeira. O PDDE, ao facilitar o repasse direto de recursos às escolas, reflete essa orientação de descentralização e flexibilização da gestão, característica das reformas educacionais do período conforme os seguintes aspectos observados por Gremaud (2001) sobre as medidas que implicam descentralizações na política do PDDE:

QUADRO 3 - Medidas que implicam descentralização

QUADRO COMPARATIVO PDDE	
<p>Rol de medidas que implicam em efetivas descentralizações (Gremaud, 2001)</p>	
<p>Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021: Dispõe sobre orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE</p>	
I	<p>Transferência de funções a serem exercidas por níveis sub-nacionais.</p> <p>Art. 6 O FNDE, para operacionalizar o PDDE e Ações integradas, contará com a parceria do Governos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, das Unidades Executoras – UEx e das Entidades Mantenedoras – EM, cabendo, entre outras atribuições previstas nesta resolução.</p>
II	<p>Autonomia na provisão dos serviços: ausência de mandatos e <b>imposições sobre os componentes e tipos de gastos.</b></p> <p>Art. 4º os recursos do PDDE e ações integradas destinam-se a cobertura de despesas de custeio, 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 [...] 2 é vedado a aplicação dos recursos do PDDE e ações Integradas em [...]</p>
III	<p>Transferências definidas a priori por fórmulas.</p> <p>Art. 14º O montante devido, anualmente, as escolas públicas com UEX e às escolas privadas de educação especial, será calculado pela soma do valor fixo, definido por estabelecimento de ensino, com valor variável, de acordo com o número de estudantes matriculados no estabelecimento, tendo como parâmetros os, “valores referenciais do Cálculo para repasses do PDDE” que compõem o Anexo I desta resolução.</p>
IV	<p>Liberdade política de definições próprias quanto a forma pelas quais as vontades coletivas são apropriadas.</p> <p>Art. 6º, c) exercer plenamente autonomia de gestão do PDDE e ações integradas, assegurando à comunidade escolar participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do PDDE e Ações integradas. d) empregar os recursos em favor das escolas que representam em conformidade com o disposto na alínea anterior e com as normas e os critérios estabelecidos para a execução do PDDE e Ações Integradas;</p>

Fonte: Descentralização na América Latina: benefícios, armadilhas e requisitos. Gremaud, Patrick Amaury, 2001, p.130. Ed.1, n. 2, Cadernos de Finanças Públicas da Escola de Administração Fazendária.

Fonte 2: Resolução Nº 15, de 16 de setembro de 2021. (BRASIL, 2021)

## 3.2 O Programa Dinheiro Direto na Escola

A análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como política pública pode ter diferentes olhares ou múltiplas análises, o ponto de vista proposto nesse primeiro momento é o da análise histórica dos principais documentos e resoluções que embasaram o programa para se chegar ao formato atual. Nesse sentido, busca-se traçar a trajetória de institucionalização do programa principalmente na organização temporal estabelecida pelo FNDE e também na obra *Avaliação Sistêmica e Multicêntrica do Programa Dinheiro Direto na Escola* (Januzzi et al., 2024). para assim, discutir com diferentes autores sobre o programa nos recortes propostos. Abordaremos as 3 principais fases do programa ao longo desses 30 anos. As quais estão organizadas nos seguintes tópicos: a) Fase de Implementação e Institucionalização; b) Fase de expansão e fortalecimento e c) Fase de crise e resiliência e apontamos uma possível fase atual de *reestruturação*.

### 3.2.1 Fase de Implantação e Institucionalização (1995-2002):

Conforme vimos, a transferência direta de recursos federais para as escolas de ensino fundamental teve início durante a primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), por meio da **Resolução CD/FNDE nº 12/95**. Essa resolução aprovou o manual de procedimentos operacionais para a transferência de recursos às escolas das redes estaduais e municipais de ensino fundamental, no âmbito do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE)<sup>43</sup>. Esta foi a primeira versão do que, a partir de 1998, passou a ser conhecido como Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

A resolução tinha como objetivo repassar diretamente às escolas públicas recursos destinados ao custeio e à manutenção de atividades pedagógicas e de infraestrutura. Além disso, buscava promover a autogestão escolar, considerando o número de alunos matriculados e priorizando instituições localizadas em regiões mais vulneráveis.

Inicialmente, a implementação ocorreu por meio de convênios firmados entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e as secretarias estaduais e municipais de

---

<sup>43</sup> O primeiro texto legal que tratou sobre a política em tela, foi a Resolução do FNDE nº 12, de 10 de maio de 1995 (BRASIL, 1995), ainda sob a designação PMDE. Conforme expresso nessa norma, o Programa deveria repassar diretamente às escolas públicas do ensino fundamental e ONGs sem fins lucrativos que atuassem com educação especial dinheiro para custeio e manutenção de suas atividades, com recursos oriundos do Salário-Educação, distribuídos pelo FNDE, segundo o número de alunos matriculados. O objetivo era promover melhorias na infraestrutura física e pedagógica das unidades de ensino e incentivar a autogestão escolar (Mafacioli, 2015, p.4)

educação, com o propósito de envolver as três esferas de governo na gestão e no recebimento dos recursos pelas escolas (Brasil, 1995b).

Nesse sentido, a Resolução FNDE/CD nº 12, de 10 de maio de 1995, teve como objetivo central promover melhorias na aprendizagem, reduzir a repetência escolar e avançar na universalização do ensino fundamental.

Todas essas ações foram orientadas por uma perspectiva de descentralização progressiva, visando ao fortalecimento da gestão escolar, fundamentada no princípio pedagógico da ampliação da autonomia administrativa das escolas. A Resolução declara:

Considera-se que a melhor política para o uso eficiente dos recursos em benefício dos alunos consiste em repassá-los diretamente às escolas, uma vez que os diretores, professores e a comunidade escolar em geral, por se acharem mais próximos da realidade local, reúnem melhores condições para definir as necessidades das unidades escolares a que estejam vinculados e, por conseguinte, a racional utilização dos recursos (FNDE, Resolução nº12/95, p. 1).

Segundo Cruz (2008, p.223) tal contexto está baseado na necessidade de adotar medidas que racionalizassem os processos e simplificassem os procedimentos operacionais, visando maior agilidade na liberação de recursos. O objetivo era evitar que eles "se perdessem em trâmites burocráticos antes de chegarem às escolas". Além disso, considerou-se que "os diretores, professores e a comunidade em geral, por estarem mais próximos da realidade local, possuem melhores condições para identificar as necessidades das unidades escolares a que pertencem e, conseqüentemente, para assegurar uma utilização racional dos recursos".

A orientação inicial do programa, refletia a crença de que esta etapa seria fundamental para alavancar o desenvolvimento econômico e social, alinhando-se às recomendações do Banco Mundial e à lógica gerencialista de otimização de recursos públicos. O foco no ensino fundamental indicava uma estratégia de investimento em uma base educacional sólida, que poderia, no longo prazo, trazer resultados significativos em termos de capital humano e redução de desigualdades sociais. No entanto, essa escolha inicial deixou em segundo plano outras etapas igualmente importantes, como a educação infantil e o ensino médio, criando lacunas no atendimento educacional de crianças e adolescentes fora do ensino fundamental<sup>44</sup>.

Segundo Januzzi et al., (2024, p.68) No plano de governo de Fernando Henrique

---

<sup>44</sup> Os recursos, inicialmente, deveriam ser repassados para a Secretaria Estadual ou Municipal de Educação ou para a UEx das escolas, sendo destinados apenas ao custeio das despesas, e poderiam ser usados na manutenção e conservação do prédio escolar, aquisição de material necessário ao funcionamento da escola, capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação, avaliação da aprendizagem, implementação do projeto pedagógico, aquisição de material didático/pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais diversas (Brasil, 1995).

Cardoso (FHC), a educação foi concebida como um elemento essencial tanto para o fortalecimento do exercício democrático quanto para o desenvolvimento econômico do país. Sob a coordenação de Paulo Renato Souza, que posteriormente assumiria o Ministério da Educação (MEC), a permanência deste gestor ao longo dos dois mandatos presidenciais contribuiria significativamente para a continuidade das políticas públicas voltadas à educação.

Nesse sentido, a **Constituição Federal (CF)** tornou-se uma das normativas que se consolidaram na institucionalização do PDDE. Com isso, em 1998 foi criado o **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)**, instituído pela Emenda Constitucional n.º 14/1996 e regulamentado pela Lei n.º 9.424/1996. Advindo do dispositivo que garante a qualidade na educação. Sua implementação, esteve alinhada a iniciativas internacionais voltadas também à expansão do ensino fundamental, priorizando reformas específicas em detrimento de políticas abrangentes para toda a educação básica.

A Emenda alterou o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias (ADCT) que institui que 60% dos recursos a que se refere o Art. 212 da CF devem ser reservados para a Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino (MDE) fundamental. Modificando Art. 211 da CF e instituindo as funções redistributiva e suplementar dos recursos da União.

O Fundo expandiu a cobertura para toda a educação básica, aumentando tanto o número de estudantes atendidos quanto os recursos financeiros disponíveis. Em relação ao FUNDEF, ampliou a subvinculação de recursos provenientes de impostos estaduais e municipais para a educação, permitindo uma redistribuição que fortalece a contribuição de todos os entes federativos no esforço solidário de garantir acesso e qualidade em todas as etapas e modalidades da educação básica. Esse fundo criou as condições necessárias para a ampliação da obrigatoriedade e gratuidade no ensino médio, bem como para a expansão da educação infantil e de jovens e adultos.

Os recursos do FUNDEF deveriam ser aplicados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu Magistério, conforme a Lei nº 9.394/96. Assim, a distribuição dos recursos era feita pelo Fundo Estadual, que observava o número de alunos matriculados nas redes ou sistemas de ensino de 1ª a 8ª série, levando em consideração o valor do custo de cada aluno a nível nacional, definido pelo MEC/FNDE, ou o valor do custo de cada aluno a nível estadual, a partir da previsão orçamentária feita a cada final de ano (Galvão, 2020, p.30).

No contexto do desenvolvimento do FUNDEF, a Campanha Nacional pelo Direito à

Educação propôs, em 2002, o **Custo-Aluno Qualidade (CAQ)**<sup>45</sup> como uma de suas prioridades. Para mobilizar e pressionar os poderes públicos, a campanha construiu uma proposta de CAQ por meio de uma metodologia participativa, que envolveu entidades representativas da educação, pais, alunos e especialistas, em oficinas nas quais foram definidos os eixos norteadores (Pinto apud Maffassioli, 2017, p. 99).

Com a crescente preocupação e as discussões no campo social trazidas principalmente pela Constituição Federal e depois o Custo-Aluno Qualidade, outras bandeiras da educação nacional fulguravam no rol de reivindicações e modificaram também o direcionamento de recursos no processo de descentralização às escolas. Em 1996, além da LDBEN, com a **Resolução nº 4** foi possível - **incluir a Educação Especial e Indígena** como beneficiárias do PMDE.

Cumprir salientar que o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE)<sup>46</sup> tinha por finalidade o repasse direto de recursos financeiros, para às organizações não-governamentais sem fins lucrativos que atuassem com educação especial. Esses recursos destinavam-se ao custeio e manutenção das atividades escolares.

Conforme Galvão (2020, p.49), a reforma do Estado brasileiro, alinhada ao movimento global de reestruturação, priorizou a descentralização administrativa e a transferência de recursos como parte de uma estratégia de modernização dos sistemas de ensino. Esse modelo buscou fortalecer a autonomia escolar, permitindo que as instituições de ensino básico, juntamente com a comunidade escolar, não apenas participassem das decisões administrativas, mas também atuassem como agentes fiscalizadores e articuladores de recursos adicionais e por isso a abrangência às organizações não-escolares.

A lógica subjacente a essa reforma envolvia a promoção de mecanismos de financiamento local, estimulando a gestão escolar a buscar apoio financeiro na comunidade para complementar os recursos provenientes do Ministério da Educação e do FNDE. Essa abordagem atribuiu às escolas a responsabilidade de identificar soluções para seus desafios específicos, consolidando o papel dela como gestora autônoma e proativa. Gradualmente, tal transferência de responsabilidades reforçou a autonomia institucional no âmbito da educação básica, com ênfase na gestão eficiente e no atendimento às demandas educacionais locais.

É nesse sentido que em 1997 a **Resolução nº 3 – PMDE**, passa a exigir a

---

<sup>45</sup> O CAQ é um mecanismo que estabelece e define quanto o governo deve investir por estudante por ano.

<sup>46</sup> O Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) foi a primeira política de descentralização de recursos da educação que propiciou a escolas, em âmbito nacional, o recebimento, a gestão e a fiscalização de recursos públicos. Iniciou no ano de 1995, atendendo somente ao ensino fundamental, que, naquele período, era o nível prioritário no atendimento às crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória.

obrigatoriedade de 'dinheiro para custeio e manutenção de suas atividades', agora diretamente para as *unidades executoras*, fossem essas criadas por escolas públicas ou por organizações não governamentais, sem fins lucrativos, que oferecessem educação especial (BRASIL, 1997a). Ressalta-se então a transferência de políticas sociais para o denominado setor público não-estatal, resultante das estratégias propostas pelo Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil (Bresser Pereira, 1997).

Para Magalhães (2016, p.18), nessa perspectiva o PDDE:

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

A partir de 1997, com base na ideia de que a própria comunidade é quem sabe aplicar o dinheiro para resolver os seus problemas, para que esses recursos chegassem diretamente às escolas passou a exigir-se que cada instituição escolar criasse a sua unidade executora.

**IV UNIDADE EXECUTORA** - entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar (Caixa Escolar, Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres APM. etc.), responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE. observadas as seguintes situações:

- a) as escolas públicas de que trata o art. 2 § 2, somente receberão recursos financeiros à conta do PMDE por intermédio de suas respectivas Unidades Executoras próprias (Caixa Escolar, Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres IAPM. etc.);
- b) as escolas públicas com o número de alunos superior a 20 (vinte) e inferior ao limite estabelecido no art. 2 § 2, que não possuem Unidades Executora próprias, poderão receber recursos à conta do PMDE por intermédio da Secretaria de Educação ou da Prefeitura Municipal, de acordo com a vinculação, ou poderão associar se entre si, de modo a constituírem uma única Unidade Executora que as represente, para efeito de recebimento e execução dos recursos do PMDE;
- c) no caso de Organização Não-Governamental, voltada para a educação especial, a própria entidade atuará como Unidade Executora (FNDE, Resolução nº 3, p. 3).

Essas unidades, geralmente formadas por associações de pais, professores e membros da comunidade, passaram a ser responsáveis pela administração dos recursos financeiros recebidos, promovendo maior agilidade e transparência no uso do dinheiro público. A medida também incentivou o engajamento da comunidade local na gestão escolar, alinhando investimentos às demandas específicas de cada realidade educacional.

A regulamentação do Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental (**FUNDEF**) **Lei nº 9.424**, com o objetivo de garantir uma subvinculação específica dos recursos destinados à educação para o Ensino Fundamental. Assegurou uma distribuição mais equitativa desses recursos entre os Estados e municípios brasileiros, promovendo maior equilíbrio na

oferta educacional. Com caráter contábil, o fundo passou a redistribuir os recursos conforme o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental em cada rede pública estadual e municipal.

Como fundo contábil, implicou em uma redistribuição de recursos entre os municípios e o próprio Estado. A participação da União foi direcionada para os Estados em que o fundo não alcançava valores suficientes para satisfazer o valor mínimo anual por aluno, que representava uma média nacional. Cabia à União, portanto, a obrigação de suplementar até alcançar tal montante (Amaral, 2011).

Para Galvão (2020, p. 32) a melhoria na eficiência decorreu do aumento dos recursos recebidos, uma vez que, antes da implementação do FUNDEF, muitos municípios brasileiros apresentavam um número reduzido de matrículas em suas redes de ensino.

Com o acréscimo de recursos provenientes da criação do FUNDEF, as redes municipais passaram a competir com os estados pela busca e matrícula de alunos no ensino fundamental. Nesse sentido, é possível afirmar que, a partir de 1997, delineou-se um novo modelo de financiamento da educação pública, especialmente do ensino fundamental, o que gerou, entre as redes públicas de ensino, o fenômeno denominado transferência de matrículas, caracterizando um processo de municipalização do ensino.

Finalmente com a **Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998**, o PMDE passa a ser denominado Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Art. 8º: Fica instituído, no âmbito do FNDE, o **Programa Dinheiro Direto na Escola**, com o objetivo de prestar assistência financeira às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, observado o disposto no art. 10 desta Medida Provisória (FNDE, MP nº1.784/1998, p. 1).

Essa medida representou um marco na administração dos recursos educacionais no Brasil, especialmente no que se refere ao fim da obrigatoriedade de Convênio, ajustes ou contratos para o repasse de recursos financeiros. Pois simplificou os processos administrativos, permitindo maior agilidade na transferência de fundos. A medida também eliminou a exigência de um número mínimo de alunos matriculados para que uma escola pudesse ser beneficiada. Essa exclusão ampliou o alcance do programa, contemplando instituições menores e, potencialmente, mais isoladas ou carentes.

A transferência dos recursos financeiros passou a ser realizada de forma automática pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, com base em dados do **censo escolar do ano anterior**. Isso garantiu regularidade no repasse e previsibilidade no

planejamento financeiro das escolas. Tais alterações foram fundamentais para a modernização da gestão educacional no Brasil e continuam a influenciar políticas públicas voltadas à descentralização e democratização do acesso a recursos educacionais.

Em 1998, também foi criado o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), fruto de parceria entre o Banco Mundial e o MEC, com o objetivo de melhorar a gestão e a qualidade do ensino fundamental, além de garantir a permanência de crianças nas escolas públicas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O programa atuou de forma integrada ao PDDE, SAEB e FUNDEF, sendo implementado em três fases entre 1998 e 2010.

Vale salientar que nesse momento, diferentes normativas do Banco Mundial foram adotadas e explicitadas na execução de políticas públicas. Sendo assim, grande parte da mudança no processo institucional da Política do PDDE e outras políticas que iriam impactar a questão do financiamento buscarão imprimir a lógica gerencial pela qual muitas escolas Brasileiras ainda não estavam preparadas para implementar.

Nesse processo, a escola é tida como responsável pela melhoria da qualidade de ensino e o projeto visava a modernizar a gestão e a fortalecer a autonomia da escola, segundo um processo de planejamento estratégico que se sobrepõe ao projeto político-pedagógico (PPP), da escola, instituindo uma forma de gestão que fragmenta as ações escolares, sem uma direção política que as aglutine em proposta educacional mais articulada e com sentido político (Mafassoli, 2017, p.170).

Com a **Resolução nº 3 de 21 de janeiro de 1999** houve a inclusão do princípio redistributivo dos recursos disponíveis para garantir padrão mínimo de qualidade do ensino e contribuir para a redução das desigualdades socioeducacionais entre as regiões do país.

**Parágrafo único.** O Programa Dinheiro Direto na Escola adotará o **princípio redistributivo** dos recursos disponíveis de modo a garantir um **padrão mínimo** de qualidade do ensino e contribuir para redução das desigualdades socioeducacionais entre as regiões do país.

**Art. 2º** Os recursos transferidos à conta do Programa serão destinados à cobertura de despesas que concorram para a garantia de funcionamento e de pequenos investimentos das escolas beneficiárias, tais como: I-aquisição de material permanente; II-manutenção, conservação e pequenos reparos cia unidade escolar; III-aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; IV-capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação; V-avaliação de aprendizagem; VI-implementação de projeto pedagógico; e VII-desenvolvimento de atividades educacionais (FNDE, Resolução nº03/1999, p. 1).

As principais formulações nesse ano foram a automação dos processos, a atualização cadastral, que passou a ser pela Internet e o repasse direto para as escolas acima de 99 alunos matriculados.

Já na **Resolução nº 8, de 08 de março de 2000**, temos como principais mudanças os

critérios e forma de transferência dos recursos do PDDE às escolas públicas de ensino fundamental das redes estadual, do DF e Municipal. Estas deveriam ser recenseadas pelo MEC no ano imediatamente anterior ao do atendimento, os quais deveriam contar com um número acima de 20 alunos matriculados.

Com essa normativa os saldos financeiros, como tais entendidos as disponibilidades de recursos existentes, em 31 de dezembro, nas contas bancárias em que foram depositados, poderiam ser reprogramados para o exercício seguinte, com estrita observância ao objeto de sua transferência, exceto os recursos repassados mediante celebração de convênios, previstos na normativa.

Parágrafo Único. Os saldos financeiros, como tais entendidos as disponibilidades de recursos existentes, em 31 de dezembro, nas contas bancárias em que foram depositados, deverão ser reprogramados para o exercício seguinte, com estrita observância ao objeto de sua transferência, exceto os recursos repassados mediante celebração de convênios, previsto no inciso II deste artigo (FNDE, Resolução nº8/2000, p. 1).

Houve nesse momento a **exigência** de que escolas com número superior a 99 alunos somente fossem beneficiadas se dispuserem de UEx; exigência de **apresentação da ata da assembleia** de eleição e posse do diretor de UEx; estabelecimento de prazo **limite de cadastramento** para efeito de recebimento de recursos à conta do PDDE;

As Unidades Executoras Próprias (UEx), que englobam conselhos escolares, caixas escolares e associações de pais e mestres, representam escolas públicas tem responsabilidade de administrar os recursos financeiros transferidos pelo Programa, apoiando atividades pedagógicas e garantindo a manutenção e conservação dos equipamentos escolares, bem como a aquisição de insumos essenciais para o funcionamento das instituições. Além disso, as UEx devem manter seus dados cadastrais atualizados junto à agência bancária depositária dos recursos e de garantir a devida prestação de contas dos valores recebidos.

O planejamento das ações nas Unidades Executoras (UEx) passa a ocorrer de forma coletiva, envolvendo os membros do Conselho e a comunidade escolar, que é convocada para participar do processo de levantamento das necessidades e definição de prioridades. Essa abordagem participativa garantiu que as decisões sobre a aquisição de materiais, bens ou serviços essenciais para a escola sejam feitas de maneira democrática. Todas as decisões tomadas devem ser registradas em ata e divulgadas para a comunidade escolar, assegurando transparência na destinação dos recursos.

Ainda no ano de 2000, a **Resolução nº 24, de 05 de outubro**, flexibilizou o repasse de recursos. De acordo com o Art. 8º, os saldos financeiros, em 31 de dezembro, nas contas

bancárias em que foram depositadas as transferências, deveriam ser reprogramados para o exercício seguinte com observância ao objeto de sua transferência (Brasil, 2000).

### 3.2.2 Fase de Expansão e Fortalecimento (2003-2013):

A fase de expansão do PDDE ocorre nos dois mandatos do presidente Luiz Inacio Lula da Silva e parte do mandato da Presidente Dilma Rousseff. Pode-se afirmar que nesse período a Política do Programa sofreu muitas mudanças. Também as Políticas Educacionais como um todo receberam ampliação no investimento, no caso do PDDE: “[...] foi a ação de transferência de recursos financeiros que teve crescimento mais expressivo, pois seus recursos foram multiplicados três vezes e meia, confrontando-se 2010 e 2006” (Farenzena, 2012, p. 112).

Com a melhoria na economia houve um aumento significativo de receitas devido à arrecadação do Salário-Educação, o que possibilitou expandir a oferta dos programas de assistência técnica e financeira pelo FNDE. Em 1997, a arrecadação do salário educação foi de 10,34 bilhões (...). Nesse cenário favorável, o PDDE passou a receber mais aporte de recursos no primeiro Governo Lula, se estendendo até o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (Januzzi et al, 2024, p.119).

Foi a **Lei nº 10.832, de 29 de dezembro 2003**, que alterou a Lei nº 9.424, de 1996, e a Lei nº 9.766, de 1998, as quais dispõem sobre o **Salário-Educação**<sup>47</sup> que provocou maior a arrecadação dos recursos para educação. Após as deduções legais passou a ser observada em 90% de seu valor, destinada à União sob a forma de quota federal (1/3), e de quota estadual e municipal 2/3.

§ 1º O montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada, em 90% (noventa por cento) de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma:

II – Quota Estadual e Municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental (Brasil, Lei nº 10.832, de 29 de Dezembro de 2003).

Nesse sentido, os critérios utilizados para priorizar a assistência e a alocação, careceriam de maior agilidade no que tange os recursos, revelando aprimoramento da função *redistributiva*

---

<sup>47</sup> O Salário-Educação é fonte específica de financiamento da Educação Básica. É um tributo recolhido pelas empresas em geral e tem esse nome pelo fato de que a contribuição corresponde a 2,5% da remuneração total paga aos empregados. Portanto, está relacionada aos salários pagos e gera um valor a ser direcionado à Educação, por isso, esse nome.

*e supletiva* da assistência financeira da União. Esse processo também foi possível devido a melhoria da economia e evolução nas discussões do financiamento da escola pública proporcionado pelo ambiente político do período.

Com o amadurecimento dessas discussões e maiores aportes de recursos, A **Resolução nº 10 – de 22 de Março de 2004** buscou alterar a tabela de repasses às escolas, acrescentando um fator moderador de correção ao número de alunos matriculados. Essa medida também buscou reduzir a defasagem entre os valores destinados à escolas com diferentes quantidades de alunos matriculados.

Embora ela tenha avançado na organização dos recursos, na visão de Reis (2019, p.131) é possível notar um descumprimento do compromisso do FNDE com as unidades executoras através dessa resolução (tomando o FNDE como elo e parceiro responsável pela transferência dos recursos financeiros) pois ao estabelecer o modelo de Organizações Sociais (OS) às UEXs, o Ministério da Educação arca com recursos, mas sem que haja efetivamente garantia deles através dos repasses, que pode não ocorrer quando o MEC não dispõem de recursos financeiros suficientes. Segundo a referida Resolução:

Concluídos os procedimentos de adesão e de habilitação ao PDDE, das Secretarias de Educação dos Estados... das Uexs e das EM...o FNDE providenciará os correspondentes repasses, **desde que haja disponibilidades orçamentárias e financeiras** e as entidades aptas e habilitadas estejam com as prestações de contas de exercícios anteriores ao repasse aprovadas ou estejam enquadradas na situação prevista no art. 18 desta Resolução. (BRASIL, 2004<sup>a</sup>, p.8).

Em 2005, com o processo de mudança dos mecanismos de *accountability*<sup>48</sup>, o país também passa por uma série de transição na administração pública, o governo buscava consolidar práticas de gestão pública baseadas na eficiência, na transparência e na inclusão social, com ações voltadas para a modernização administrativa. Nesse contexto a **Resolução nº 17** apresenta uma série de mudanças no PDDE. Dentre as principais, destaca-se a definição de que os recursos financeiros seriam repassados às escolas em parcela única anual. Além disso, houve uma redução do número mínimo de alunos para a obrigatoriedade de criação de UEx, que passou de 100 para 50 estudantes. Para escolas com até 50 alunos que não contassem com UEx, os recursos seriam transferidos por meio das Entidades Executoras (EEx). Já aquelas com até 99 alunos tiveram a possibilidade de formar consórcios, permitindo a constituição de uma única UEx que as representasse coletivamente. Também foi concedida às escolas a autonomia

---

<sup>48</sup> Idalberto Chiavenato define *accountability* como a responsabilidade dos gestores em prestar contas e garantir transparência nos processos administrativos (*Introdução à Teoria Geral da Administração*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 210).

para definir o percentual de verbas destinadas às categorias de custeio ou capital. Por fim, as instituições de ensino especial passaram a receber valores mais elevados em comparação às demais escolas, conforme destacado por Mafassioli (2015).

Como resultado das constantes preocupações do FNDE em elevar a qualidade e gestão, a **Resolução nº 43**, introduziu mais algumas mudanças com o objetivo de aprimorar sua gestão e elevar a qualidade da educação nacional. A norma fixou critérios específicos para definir os estabelecimentos educacionais aptos a receberem os recursos do programa. Além disso, determinou que as escolas públicas com até 50 alunos, que não possuem Unidades Executoras (UEX), passassem a receber os repasses por intermédio das Entidades Executoras (EEx), como prefeituras municipais e secretarias estaduais e distritais de educação. A reorganização dos consórcios<sup>49</sup> escolares também foi abordada, estabelecendo que os consórcios anteriormente permitidos com até 20 escolas poderiam ser mantidos, mas os constituídos a partir de 2004 deveriam se limitar a cinco instituições.

No que se refere aos valores, a tabela de repasses foi mantida, mas com a implementação de um **fator de correção** entre os intervalos de número de alunos, além de ser facultado às escolas decidir o percentual de verbas a ser destinado para custeio ou aquisição de bens permanentes. Foi concedido tratamento diferenciado às escolas de educação especial privadas de caráter filantrópico, que passaram a contar com uma tabela específica, com valores superiores aos destinados às demais instituições de ensino.

A resolução também proibiu a aplicação dos recursos do PDDE no pagamento de tributos federais, estaduais, distritais e municipais que não incidissem diretamente sobre os bens adquiridos, serviços contratados ou produtos utilizados para atingir os objetivos do programa. Essas alterações refletem o esforço do FNDE em otimizar a eficiência no uso dos recursos públicos destinados para a educação à época.

É necessário frisar que no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), iniciou-se a formulação de uma proposta para substituição do Fundeb por um novo fundo. Esse processo culminou, em 2006, com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), por meio da **Emenda Constitucional nº 53**. O Fundeb foi regulamentado inicialmente por medida provisória e, posteriormente, pela Lei nº 11.494, que definiu sua vigência até o ano de 2020. O

---

<sup>49</sup> No contexto do PDDE, consórcios escolares referem-se à formação de grupos de escolas que, juntas, constituem uma única Unidade Executora (UEX) para fins de recebimento e gestão dos recursos financeiros do programa. Essa união de escolas permite que unidades menores, com menos de 50 alunos, ou escolas privadas de educação especial, possam ter acesso aos recursos do PDDE, desde que façam parte de uma mesma rede de ensino e se organizem em um consórcio.

novo Fundo novamente ampliou o alcance das políticas de financiamento da educação básica. Esse processo alterou ainda o **§ 5º do art. 212 da CF**, que prevê como fonte adicional de financiamento a contribuição social do **salário-educação para a educação básica**, ampliando assim a cobertura do financiamento, o que mais tarde será adotado pelo PDDE.

Em 2007, foi instituído o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (**IDEB**), com o objetivo de mensurar a qualidade desse nível de ensino no Brasil por meio da combinação de dois fatores: a proficiência dos estudantes em avaliações externas e a taxa de aprovação escolar. Esse indicador tornou-se uma ferramenta central para o monitoramento do cumprimento das metas estabelecidas no termo de adesão ao **Compromisso Todos pela Educação**, que integra o **Plano de Metas**<sup>50</sup> do governo federal. Além disso, o IDEB foi adotado como um dos critérios principais para a definição de prioridades no envio de transferências voluntárias da União, direcionando os esforços para as áreas mais necessitadas e alinhando os recursos às metas educacionais estabelecidas (Brasil, 2007).

Depois da adesão ao Compromisso, os entes federativos deveriam elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR). Todos os 5.563 municípios (naquele período), os 26 estados e o Distrito Federal aderiram ao Plano de Metas. Desde o ano de 2007, primeiro ano de elaboração do PAR, esta é a porta de acesso aos programas e ações federais da área da educação de assistência técnica e financeira voluntária aos estados e municípios (Mafassioli, 2017, p.111).

Nesse contexto, o **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**<sup>51</sup>, o **Plano de Metas Todos pela Educação**<sup>52</sup> e o **Plano de Ações Articuladas**<sup>53</sup> desempenharam um papel fundamental no desenvolvimento da educação no Brasil. Essas iniciativas contribuíram para a implementação de um regime inédito de colaboração entre os entes federados, conciliando suas atuações sem comprometer a autonomia de cada esfera de governo. Esse regime baseou-se, primordialmente, na integração entre a decisão política, a ação técnica e o atendimento das demandas educacionais, promovendo uma mobilização ampla e coordenada em prol da

<sup>50</sup> O Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação foi um programa estratégico do Plano de Desenvolvimento da Educação, regulado pelo Decreto Presidencial nº 6.094/07

<sup>51</sup> Carlos Roberto Jamil Cury e Ricardo Ferreira de Castro descrevem o **PDE** como um planejamento articulado voltado à democratização e à melhoria da qualidade educacional no Brasil (*Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica*, Educação & Sociedade, v. 31, n. 113, p. 1215-1233, 2010).

<sup>52</sup> Dermeval Saviani analisa o **Plano de Metas Todos pela Educação** como uma estratégia gerencial que prioriza o alcance de metas quantitativas para a melhoria da educação básica (*História das Ideias Pedagógicas no Brasil*, Campinas: Autores Associados, 2009, p. 259).

<sup>53</sup> O **Plano de Ações Articuladas (PAR)** é uma estratégia de assistência técnica e financeira, suplementar e voluntária, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Ministério da Educação (MEC), que tem como objetivo aprimorar a educação básica pública brasileira. Ele foi iniciado pelo Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”, em 2007, fundamentado no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (FNDE, 2024).

melhoria da educação básica no país. É também nesse escopo que a **Lei nº 11.274** institui a duração do ensino fundamental para 9 anos, com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade.

Com o intuito do fortalecimento da participação social, da autogestão dos estabelecimentos de ensino e a consolidação de uma escola democrática, buscou-se sistematizar, disciplinar e otimizar os processos administrativos relacionados aos procedimentos de **adesão, habilitação, execução e prestação de contas** dos recursos do Programa. Coube **A Resolução nº 9 de 24 de Abril de 2007** que também estipulou que esses recursos, destinados tanto a escolas públicas quanto a instituições privadas sem fins lucrativos que ministram educação especial, visam assegurar condições para o alcance dos objetivos da escola democrática. Ademais, enfatiza-se na referida resolução o propósito de reduzir as desigualdades socioeducacionais regionais, pautando-se pelo princípio redistributivo na alocação dos recursos, como forma de promover maior equidade no sistema educacional.

Assim os recursos devendo ser empregados:

I – na aquisição de material permanente, quando receberem recursos de capital; II – na manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; III – na aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; IV – na avaliação de aprendizagem; V – na implementação de projeto pedagógico; VI – no desenvolvimento de atividades educacionais; VII – no funcionamento das escolas nos finais de semana; e VIII – na implementação do Projeto de Melhoria da Escola (FNDE, Resolução nº9/2007, p. 2).

Além disso, essa resolução determinou que as transferências de recursos do PDDE fossem acrescidas de uma parcela extra de 50%, a título de incentivo, concedida a todas as escolas públicas rurais.

§ 6º As transferências de recursos do PDDE serão acrescidas de uma **parcela extra de 50%**, a título de incentivo, concedida a todas as escolas públicas rurais, no presente e nos dois próximos exercícios, e também, de acordo com o plano de metas Compromisso Todos pela Educação, (...) às escolas públicas urbanas que cumprirem as metas intermediárias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) estipuladas para o ano de 2007 pelo INEP, observando o critério da proporcionalidade das matrículas nas escolas que atendam as duas fases do ensino fundamental (FNDE, Resolução nº9/2007, p. 7).

Podemos ressaltar que esta resolução foi uma das mais completas para regular o PDDE, pois desempenhou um papel estratégico no fortalecimento da gestão educacional. buscou atender mais às necessidades das escolas públicas buscando a melhorias na infraestrutura e no ambiente pedagógico. Essa abordagem corroborou o princípio da gestão democrática da educação, conforme destacado por Silva et al., (2022), ao enfatizar que a descentralização

financeira é essencial para a democratização da gestão escolar e para o fortalecimento da autonomia local.

A Resolução também melhorou critérios de equidade ao priorizar instituições localizadas em regiões menos favorecidas, como Norte e Nordeste. Estudos como o de Cordeiro et al. (2023) demonstram que o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada (IdeGES) do PDDE evidenciou desafios relacionados à efetividade das ações nessas áreas, reforçando a necessidade de assistência técnica e monitoramento contínuos para melhorar os resultados. Essa redistribuição contribui para mitigar desigualdades regionais.

Outro elemento central da resolução nº 9 de 24 de abril de 2007, foi a obrigatoriedade de prestação de contas e o uso eficiente dos recursos. Conforme apontado por Souza et al., (2018), a transparência na aplicação dos recursos do PDDE e a participação ativa das comunidades escolares são indispensáveis para o sucesso da gestão descentralizada. No entanto, a pesquisa identificou também que a falta de planejamento estruturado e desafios na prestação de contas podem comprometer a eficiência do programa.

Adicionalmente, o apoio às escolas de educação especial na resolução nº 9 demonstra o compromisso com uma educação inclusiva e de qualidade. Nesse contexto, França e Prieto (2018) enfatizam a importância de estratégias que combinem financiamento com práticas inclusivas. A Resolução nº 9 de 2007 é um marco na política por acompanhar o movimento democrático da época, estruturada em pilares de equidade, descentralização e transparência.

Também nesse período de amplo desenvolvimento na alimentação escolar, o PDDE se transforma em lei: **Lei - nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Ganhando amparo legal e dispondo tanto sobre o atendimento da alimentação escolar quanto do próprio PDDE. Como uma das mais significativas reformulações, consistiu na ampliação do benefício para abranger a educação infantil e o ensino médio. Dessa forma, deixou de ser exclusivamente destinado ao ensino fundamental, passando a contemplar toda a educação básica e Universidade Aberta do Brasil.

Art. 22. O Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da **educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal**, às escolas de **educação especial** qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema **Universidade Aberta do Brasil - UAB** que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, observado o disposto no art. 25, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei (BRASIL, Lei nº 11.947 de 16 de Junho de 2009).

Ao se transformar em Lei, o Programa foi regulamentado por diversas normativas

publicadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), destacando-se:

- **Resolução nº 4, de 17 de março (retificada):** Educação integral e PDE Escola;
- **Resolução nº 41, de 6 de agosto:** Apoio à Educação Integral;
- **Resolução nº 43, de 11 de agosto:** Incremento nos repasses Educação Especial;
- **Resolução nº 52, de 25 de setembro:** Plano de Atendimento da Escola;
- **Resolução nº 61, de 30 de novembro:** com foco na melhoria das condições de infraestrutura das escolas públicas das redes municipais localizadas em áreas rurais;
- **Resolução nº 62, de 14 de dezembro:** referente à construção de coberturas para quadras esportivas;
- **Resolução nº 63, de 15 de dezembro:** regulamentando o Programa Ensino Médio Inovador;

Para Mafassioli (2017, p.210) a (re)formulação do PDDE, em 2009, relaciona-se com a **Emenda Constitucional nº 59/2009**, que ampliou a obrigatoriedade da educação escolarizada para a faixa etária dos quatro aos dezessete anos na educação básica. Tal (re)formulação pode ser analisada sob a perspectiva de sua articulação com a garantia do direito à educação básica universal e inclusiva. A expansão da obrigatoriedade representa não apenas uma adequação normativa às demandas sociais e educacionais, mas também um reconhecimento do papel central da educação básica no desenvolvimento integral das crianças e jovens, além de sua contribuição para a equidade social.

Antes mesmo da promulgação da emenda, o movimento de ampliação da obrigatoriedade já vinha sendo delineado em políticas e debates educacionais, conforme pontuado por Souza e Menezes (2017, p. 540-561). Os autores argumentam que essa antecipação era uma tentativa de alinhar os programas existentes, como o PDDE, às mudanças previstas, garantindo maior coesão e eficácia no atendimento das novas demandas educacionais. Nesse sentido, as normativas demonstraram um alinhamento estratégico com a universalização do direito à educação e a necessidade de suporte financeiro direto às escolas, reforçando os princípios de equidade e qualidade educacional preconizados pela legislação.

Essa mudança também dialoga com a análise de, Léopore e Leheld (2011, p. 837-857), os quais destacam que a obrigatoriedade estendida trouxe desafios significativos para o financiamento e a gestão educacional, exigindo políticas integradas e articuladas entre os diferentes níveis de governo. O PDDE, ao adaptar-se a esse novo cenário, desempenhou um papel fundamental ao assegurar recursos que viabilizassem a inclusão de uma parcela maior de estudantes, atendendo à diretriz constitucional de acesso à educação como direito de todos.

Esses autores enfatizam que a reformulação do programa não foi apenas uma resposta imediata à Emenda Constitucional, mas parte de um processo de construção de um sistema educacional mais inclusivo e alinhado às novas exigências legais e sociais do período.

Dentre outras iniciativas notáveis, de 2009 a 2013, também estão o **Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI)**, instituído pela Portaria nº 971 de 9 de outubro de 2009, e o **Programa Mais Educação**, regulamentado pelo Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010, as quais regulamentam o apoio técnico e financeiro no âmbito do **Plano de Ações Articuladas - PAR** (Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012). Juntas, essas medidas ampliaram a abrangência e o impacto do Programa. Fortalecendo a política de transferência de recursos.

O novo PAR tinha por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, com base no Plano Nacional de Educação e não mais com o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. Novamente, o mecanismo de transferência direta de recursos criado pelo PDDE era disseminado, dessa vez, para prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de convênio, como era feito desde a sua criação em 2007 (Januzzi et al, 2024, p. 125).

Conforme destacado por Mendes e Gemaque (2011, p. 293-308), o PAR tornou-se uma ferramenta essencial para promover a articulação entre diferentes níveis de governo, facilitando a alocação de recursos e assegurando que as escolas atendam aos padrões mínimos de qualidade. Também o ProEMI se destacou ao propor uma reestruturação curricular inovadora no ensino médio, voltada para práticas interdisciplinares e a formação integral dos alunos (Machado, 2016). O financiamento proporcionado pelo programa permitiu que as escolas desenvolvessem projetos pedagógicos diversificados, ampliando a carga horária e incluindo atividades em macrocampos que vão além do currículo tradicional.

Simultaneamente, o Programa Mais Educação (**Decreto nº 7.083, de 27 de Janeiro de 2010**), como apontado por Bernardes e Jeffrey (2017), foi essencial para induzir a ampliação da jornada escolar, promovendo a educação integral por meio de atividades complementares ao ensino regular. Essa estratégia buscou não apenas melhorar os indicadores de desempenho educacional, mas também reduzir a evasão escolar, especialmente em comunidades vulneráveis, as quais só foram possíveis com aportes do PDDE como política indutora.

A integração dessas políticas ao PDDE na fase de *expansão e fortalecimento* reforçou o impacto das transferências financeiras diretas, permitindo maior autonomia e eficácia na execução de projetos educacionais. Segundo Silva e Neto (2018, p. 91-110), a coordenação federativa desempenhou um papel crucial na gestão desses recursos, promovendo uma colaboração mais efetiva entre União, estados e municípios, garantindo o atendimento às necessidades locais e fortalecendo os princípios de equidade e qualidade educacional.

### 3.2.3 Fase de Crise e Resiliência (2014-2022):

A análise do PDDE durante o período da crise política, econômica e sanitária no Brasil revela um cenário de mudanças incrementais que, embora relevantes, não alteraram substancialmente seu desenho ou arranjo institucional (Januzzi et. al, 2024, p.227). Este contexto foi marcado por frequentes cortes orçamentários, atrasos e fracionamentos nos repasses financeiros, o que impactou diretamente o funcionamento das escolas públicas e a execução de políticas educacionais.

O governo Dilma Rousseff manteve, em seu primeiro mandato, as diretrizes educacionais herdadas do governo anterior, com foco na melhoria da qualidade do ensino. Contudo, a desaceleração econômica, combinada com mudanças na política macroeconômica a partir de 2015, resultou na interrupção da trajetória de aumento real das dotações orçamentárias para a educação. O orçamento autorizado para o setor, que era de R\$ 133,1 bilhões em 2015, sofreu sucessivas reduções, caindo para R\$ 119,1 bilhões em 2016 e R\$ 116,0 bilhões em 2018 (Januzzi et al., 2024)

Conforme analisam Ferreira et al., (2023, p. 1-15), a redução nos recursos federais destinados à educação reflete o impacto das restrições fiscais e da priorização de outras áreas na agenda pública que representou o período. Essa conjuntura afetou programas estruturantes como o PDDE, limitando sua capacidade de atender plenamente às demandas das escolas, principalmente em regiões vulneráveis. Além disso, o fracionamento dos repasses reforçou as desigualdades regionais, prejudicando escolas em áreas rurais e periferias urbanas.

Silveira e Taporosky (2023) pontuam que, em períodos de crise, a gestão de recursos educacionais enfrenta desafios adicionais, exigindo maior eficiência e articulação intergovernamental para minimizar os impactos das restrições financeiras. No entanto, a combinação de crises econômicas e instabilidades políticas no período analisado agravou a situação, tornando mais difícil a manutenção dos avanços alcançados nas gestões anteriores.

Essa fase do PDDE, portanto, caracteriza-se por uma política de continuidade fragilizada por um ambiente econômico e político adverso. Apesar de esforços para preservar a qualidade educacional, as dificuldades orçamentárias limitaram a execução plena das políticas, revelando a necessidade de estratégias mais robustas para enfrentar crises e garantir a sustentabilidade do financiamento educacional no Brasil.

A **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, consolidou uma agenda estratégica para a expansão e qualificação do

sistema educacional brasileiro. Dentre suas contribuições para a política do PDDE, destaca-se o aumento do investimento público em educação, que visa atingir 10% do Produto Interno Bruto (PIB) até o final da vigência do plano. Esta iniciativa, como apontam Toledo e Rossi (2014, p. 190-200), buscava enfrentar desigualdades históricas.

Nesse sentido, a **Resolução nº 6** trouxe modificações significativas, incluindo o parcelamento dos repasses em duas vezes ao ano. No entanto, a mesma resolução refletiu as dificuldades fiscais do período, resultando na redução das dotações orçamentárias, como enfatiza Araújo (2014, p. 8). Essa estratégia, apesar de ampliar a previsibilidade do financiamento, foi criticada por não atender plenamente às necessidades crescentes das escolas, especialmente em contextos de vulnerabilidade.

Paralelamente, o Programa **Mais Cultura nas Escolas**, instituído pela **Resolução nº 4**, de 31 de março de 2014, representou uma iniciativa complementar ao PNE, ao integrar a cultura como elemento central na formação dos estudantes. Segundo Nascimento e Pereira (2014), o programa teve impacto positivo ao promover a diversidade cultural e fomentar práticas pedagógicas que valorizam as identidades regionais e nacionais, contribuindo para o enriquecimento do currículo escolar e a inclusão social.

Em 2015, Entre as mudanças na legislação, destaca-se o **estabelecimento de duas parcelas anuais**, com repasses financeiros realizados semestralmente e um intervalo mínimo de quatro meses entre os pagamentos. Essa medida buscou trazer maior previsibilidade no fluxo financeiro, permitindo às entidades beneficiárias planejar melhor o uso dos recursos.

Outra alteração significativa introduzida pela **Resolução nº 16** foi a dedução, a partir da segunda parcela de 2016, do saldo existente nas contas das entidades beneficiárias no último dia do mês anterior ao repasse. De acordo com Toledo e Rossi (2014, p. 190-200), essa medida reflete uma estratégia de otimização do uso dos recursos públicos, ao evitar a **acumulação de valores não utilizados** e reforçar o princípio da eficiência no gasto público.

Mesmo com alguns avanços, com o impeachment da Presidente Dilma Rouseff e a ascensão de Michel Temer à presidência, houve freio e estagnação nas políticas educacionais.

Com a política de austeridade fiscal promovida pela EC nº 95 de 2016, observa-se um retrocesso na garantia de direitos que vinha sendo construído desde a CF de 1988. Na trajetória da educação, houve a interrupção de crescimento das receitas para a área, que a vinculação de impostos havia proporcionado, diminuindo a oferta das políticas de assistência da União em programas direcionados à educação básica (Januzzi et al., 2024, p.129).

Ainda assim, houve a instauração da **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**, a qual instituiu o **Novo Ensino Médio** e promoveu reestruturação curricular ao alterar a Lei de

Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Essa mudança buscou ampliar a carga horária mínima anual e flexibilizar os itinerários formativos, permitindo aos estudantes maior autonomia na construção de seus percursos escolares (Gauquelin et al., 2019, p. 270-278).

Apesar de ser apresentada como uma inovação, análises críticas apontam que a reforma reflete influências de políticas neoliberais e apresenta desafios para sua implementação, sobretudo no que diz respeito à equidade e à adequação das redes escolares às novas exigências curriculares (Silva et al., 2023).

No âmbito da gestão de recursos educacionais, destaca-se a introdução do **cartão PDDE** pelo FNDE, testado pela primeira vez no período. Este instrumento visou reduzir a burocracia e aumentar a transparência no uso dos recursos públicos, representando um avanço na gestão democrática e no controle social. Nesse momento, os recursos foram utilizados principalmente para melhorias na infraestrutura escolar e aquisição de materiais pedagógicos, alinhando-se às demandas locais das escolas, mas enfrentando desafios de execução em regiões mais vulneráveis, como as áreas rurais (Mendonça, 2022).

Já a a **Resolução nº 21**, de 14 de novembro de 2018, regulamentada pelo FNDE, foi um marco na destinação de recursos para a implementação do Novo Ensino Médio. Fundamentada na **Lei nº 13.415/2017**, a resolução estabeleceu diretrizes para o uso de recursos financeiros, operados por meio PDDE, para apoiar a reorganização curricular do ensino médio e a avaliação de impacto do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

A principal inovação foi a ampliação do uso do PDDE para custear despesas relacionadas à implementação de Propostas de Flexibilização Curricular (PFC), incluindo aquisição de materiais, adequações de infraestrutura e aquisição de mobiliário e equipamentos.

Art. 8º As escolas beneficiadas com os recursos de que trata esta Resolução deverão elaborar Proposta de Flexibilização Curricular - PFC, conforme disposto no art. 6º da Portaria MEC nº 1.024, de 2018.

§ 1º A PFC deverá contemplar as orientações do PAPFC, ser coerente com o projeto pedagógico da escola e com as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio - DCNEM, e enfatizar as ações que contribuam diretamente para o aumento da aprendizagem e redução do abandono escolar.

§ 2º A escola deverá inserir a PFC elaborada, em sistema específico a ser acessado por meio do PDDE Interativo, para avaliação e validação pela EEx. § 3º As PFC serão avaliadas e aprovadas pela EEx, para fins de recebimento da segunda parcela dos recursos de que trata esta Resolução (FNDE, Resolução nº21/2018, p. 4).

No que diz respeito à operacionalização, a resolução prevê um modelo de repasse de recursos em **três parcelas** condicionadas à validação e execução das ações propostas pelas

escolas, utilizando o sistema **PDDE Interativo**<sup>54</sup>. Além disso, estabelece mecanismos de monitoramento e avaliação das ações implementadas, reforçando o papel do FNDE e das Secretarias Estaduais de Educação na articulação com as escolas para a boa aplicação dos recursos.

A **Resolução nº 21 de 2018** reflete a busca por uma gestão mais eficaz e equitativa dos recursos destinados à educação básica. Contudo, autores como Nascimento e Souza (2020) apontam que o sucesso da medida depende de uma capacitação contínua das equipes escolares e da superação de barreiras logísticas e administrativas enfrentadas pelas redes estaduais e municipais, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade. A efetividade dessas políticas será crucial para garantir que os objetivos do Novo Ensino Médio, como a flexibilização curricular e a redução da evasão escolar, sejam alcançados de forma abrangente e inclusiva.

O início do governo Jair Bolsonaro em 2019 marcou uma reorientação das políticas educacionais no Brasil, com mudanças significativas na alocação de recursos e na definição de prioridades. Uma das decisões foi a utilização de parte dos recursos do salário-educação para custear o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), reduzindo os montantes destinados a outros programas como o PDDE e o Programa Nacional do Livro Didático (Monteiro, 2023).

A Política Nacional de Alfabetização (PNA), instituída pelo Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019, foi outro marco do governo Bolsonaro. A proposta priorizou o método fônico como base para o ensino da leitura e da escrita, em detrimento de abordagens mais plurais e históricas adotadas anteriormente. Segundo Castro et al. (2023), essa mudança representa uma perspectiva mais neoliberal e tecnicista, que desconsidera as diversidades regionais e os saberes pedagógicos acumulados nas últimas décadas, especialmente no âmbito de políticas como o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC).

A ausência de uma gestão preventiva por parte do governo federal nesse período, aliada à falta de coordenação e orientações claras aos entes federados, levou as escolas a enfrentarem um longo período de fechamento como medida para conter a propagação do vírus. Essa situação expôs fragilidades na gestão educacional durante a pandemia de COVID-19, com impactos significativos na continuidade das políticas educacionais.

---

**54 O PDDE Interativo** é uma plataforma, por meio da qual é possível acessar os programas/ações que podem ou não gerar transferência de recursos. Atualmente estão alocados nessa plataforma os programas: Educação Conectada, Escola e Comunidade, Primeira Infância, Cantinho da Leitura, Escola das Adolescências.

Além disso, as políticas educacionais foram duramente afetadas por cortes, bloqueios e contingenciamentos orçamentários, agravando a precariedade do setor em um momento de necessidade crescente de investimentos. Segundo Corrêa e Narzetti (2023), a falta de recursos dificultou tanto a manutenção de programas já existentes quanto o desenvolvimento de ações emergenciais voltadas para mitigar os impactos da crise sanitária, especialmente em regiões mais vulneráveis.

Nesse contexto, em 2020, a **Resolução nº 16** estabeleceu o repasse de recursos em caráter emergencial por meio do **PDDE Emergencial**. Essa iniciativa buscou apoiar as escolas nas adequações necessárias para o retorno seguro às atividades presenciais, diante dos desafios impostos pela crise sanitária.

A resolução definiu uma divisão proporcional dos recursos, com 30% destinados à categoria de capital, abrangendo investimentos em infraestrutura, e 70% à categoria de custeio, voltada para a aquisição de materiais de consumo e serviços necessários às adaptações emergenciais. Esse modelo visava equilibrar as necessidades de longo prazo, como melhorias estruturais, com demandas imediatas, como a compra de itens de proteção individual e produtos de limpeza.

Um aspecto distintivo do PDDE Emergencial foi a dispensa da adesão das escolas ao programa por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), o que permitiu maior agilidade no repasse dos recursos. Como apontam Arruda (2020), essa flexibilização foi fundamental para atender rapidamente às demandas das escolas, mas também levantou preocupações sobre o monitoramento e a prestação de contas em um cenário de execução acelerada que impactou negativamente muitas redes de ensino.

Finalmente a **Resolução nº 15 de 16 de Setembro de 2021** traz mudanças profundas e significativas no gerenciamento de recursos escolares, especialmente com a criação do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada (IdeGES) e a modernização nos métodos de compras e comprovações.

com o objetivo de viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação, orientar a ação governamental para melhoria do desempenho do Programa, favorecer o exercício do controle social e reconhecer iniciativas exitosas de gestão (Cecampe Centro-Oeste, 2021b, p. 15). (Brasil, 2021, Resolução nº 15).

Estudos como os de Vasconcelos e Andrade (2023) destacam a importância dessas inovações para promover uma gestão mais eficiente e transparente nas escolas públicas brasileiras. Os autores exploram como os recursos do PDDE foram utilizados durante a

pandemia, com foco na segurança sanitária, evidenciando uma aplicação limitada em atividades pedagógicas e a necessidade de maior integração desses princípios no cotidiano escolar.

O IdeGES surge nesse cenário como um instrumento essencial para mensurar a eficiência das unidades executoras, conforme argumentam Cordeiro, Tavares e Nascimento (2023). O índice, aplicado amplamente na região Norte, evidencia desafios críticos na avaliação quantitativa da gestão, indicando a necessidade de maior assistência técnica e esforços para a melhoria contínua nos indicadores de desempenho escolar.

Além disso, as mudanças no método de compra e comprovação de despesas são um avanço significativo. A possibilidade de realizar compras pela internet e o uso de extratos bancários como comprovantes simplificam a gestão e aumentam a eficiência administrativa, como discutido por Dias et al. (2023). A integração de tecnologias no gerenciamento de dados demonstra ser uma solução eficaz para reduzir erros e aumentar a transparência, embora desafios ainda permaneçam na atualização de sistemas e na padronização de informações.

No contexto da democratização da gestão escolar, Silva et al., (2022) enfatizam que a descentralização financeira, como promovida pela **Resolução nº 15**, é fundamental para fortalecer a governança democrática. Contudo, os autores também alertam para as barreiras estruturais e culturais que limitam o engajamento pleno dos gestores escolares e das comunidades locais na tomada de decisões financeiras.

Por outro lado, Sousa (2023) aponta que a introdução do IdeGES e a flexibilização nas comprovações de despesas oferecem novas perspectivas para auditorias e mecanismos de controle. A avaliação desses processos indica uma tendência de maior alinhamento com as normativas nacionais e uma melhor relação custo-benefício no uso dos recursos públicos.

### 3.2.4 Fase de reestruturação (2023)

Atualmente é a **Resolução nº 15 de 16 de Setembro de 2021** trás os principais critérios utilizados pelo PDDE para calcular o repasse de recursos às escolas municipais e estaduais. Trata-se do número de alunos matriculados nas escolas públicas de ensino fundamental, com base nos dados do Censo Escolar do ano anterior. Tal processo também ocorre com as escolas filantrópicas de educação especial, conforme vimos, também passaram a ser incluídas no Programa a partir de 1997<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Desse período, dos anos 1990, também consta no banco de dados do FNDE, a Resolução nº 03, de 04 de março de 1997, que estabeleceu os critérios e formas de transferências de recursos financeiros às escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual e municipal e às escolas de educação especial, mantida por organização não governamental, sem fins lucrativos, à conta do PMDE.

Os recursos do PDDE Dependem do planejamento orçamentário da União, ou melhor, da disponibilidade de recursos. A transferência e execução efetiva dos gastos da União para o órgão colegiado da escola é ainda denominado Unidade Executora Própria (UEX), que atua como responsável pela execução do programa. Esse modelo de gestão desloca a administração dos recursos financeiros, que tradicionalmente estava concentrada nas instâncias superiores das redes municipais, distrital e estaduais de ensino, para o nível da unidade escolar.

Pela atual resolução, a UEX<sup>56</sup> é definida como uma "entidade privada, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar", podendo ser um Caixa Escolar, um Conselho Escolar ou uma Associação de Pais e Mestres (APM).

A EEx tem a responsabilidade de receber, gerenciar e fiscalizar os recursos descentralizados do governo federal no nível local. No início da implementação do programa, a própria entidade, como a Secretaria de Educação ou a Prefeitura Municipal, poderia assumir a execução dos recursos, recebendo-os e aplicando-os em favor das escolas. Foram estabelecidos, no entanto, critérios para o recebimento dos recursos, vinculando-o à criação de uma UEx, conforme vimos de acordo com o número de alunos matriculados nas escolas.

Atualmente, pela atual resolução, a Unidade Executora Própria tem as seguintes atribuições:

- Administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais;
- Gerir recursos advindos de doações da comunidade e de entidades privadas, assegurando a efetiva participação da comunidade escolar;
- Controlar recursos provenientes da promoção de campanhas escolares e de outras fontes;
- Fomentar as atividades pedagógicas, a manutenção e a conservação física de equipamentos e a aquisição de materiais necessários ao funcionamento da escola;
- Manter seus dados cadastrais atualizados no sistema PDDEWeb e na agência depositária dos recursos do programa;

---

<sup>56</sup> Além da Unidade executora também foram intituídas outras entidades que englobam todo outros agentes responsáveis. São:

**1. Entidade Executora (EEx)** - é uma entidade juridicamente constituída a partir de outra já existente, como prefeituras municipais e secretarias estaduais e distrital de educação, cadastradas como tal para representar unidades escolares públicas com até 50 (cinquenta) estudantes matriculados.

**2. Unidade Executora Própria (UEX)** - é uma entidade juridicamente constituída, sem fins lucrativos, que tem a finalidade de representar uma unidade escolar pública ou um consórcio de unidades escolares, cadastradas para representar escolas que possuam mais de 50 (cinquenta) estudantes.

**3. Entidade Mantenedora (EM)** - é uma organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, representativa das escolas privadas de educação especial.

Prestar contas dos recursos repassados, arrecadados e doados.

A exigência da criação das Unidades Executoras (UEX) trouxe implicações significativas para a gestão dos recursos educacionais descentralizados. Principalmente se pensarmos que em localidades isoladas como no caso de escolas ribeirinhas do Marajó esse processo pode ser ainda mais complexo.

Por um lado, a UEX representou um avanço em termos de democratização e participação da comunidade escolar na gestão financeira das escolas, permitindo maior transparência e controle social sobre a aplicação dos recursos. A introdução dessas entidades visava garantir que os recursos chegassem diretamente às escolas, evitando intermediários e burocracias que poderiam atrasar ou dificultar a execução das políticas educacionais.

Por outro lado, essa exigência também gerou desafios para muitas escolas, especialmente aquelas situadas em regiões mais vulneráveis ou em municípios menores, que enfrentavam dificuldades na organização e formalização de uma UEX. A criação de uma Unidade Executora envolve processos burocráticos, como a elaboração de estatutos, a eleição de representantes e a prestação de contas, que nem sempre encontram a estrutura ou o apoio necessário em comunidades com menos experiência em gestão de recursos. Além disso, a sobrecarga administrativa imposta a diretores e professores, que muitas vezes acumulavam funções na UEX, desviava o foco do ambiente pedagógico para a gestão financeira.

Dessa forma, enquanto a UEX poderia potencialmente fortalecer a autonomia das escolas na aplicação dos recursos, também colocou em evidência as desigualdades estruturais existentes entre as diferentes unidades escolares do país. A exigência de uma estrutura mínima para a criação da UEX acentuou as disparidades, criando um cenário no qual algumas escolas conseguiam cumprir com mais facilidade as exigências, enquanto outras, especialmente as menores ou situadas em regiões periféricas como o caso de Anajás, encontram dificuldades para se adequar às novas normas. Esse quadro evidencia um dilema inerente à descentralização: a necessidade de garantir autonomia e participação, sem desconsiderar as disparidades regionais e de estrutura que ainda permeiam o sistema educacional brasileiro.

Quanto a descentralização dos valores, permanecem a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) o qual, os calcula e repassa às Unidades Executoras (UEX), Entidades Executoras (EEX) e Entidades Mantenedoras (EM). O valor total a ser transferido é determinado pela soma de um valor fixo e de um valor per capita, conforme estabelecido pela Resolução CD/FNDE nº 15, de 2021.

Quadro 4 - Cálculos de valores descentralizados do PDDE

**CÁLCULO DO MONTANTE: valor fixo + valor per capita****a) Valor fixo/ano (VF/a) – R\$ 1.000,00**

Escola Pública Urbana com UEx – 1 x VF/a;  
 Escola Pública Rural com UEx- 2 x VF/a;  
 Escola Privada de Educação Especial – 1 x VF/a;  
 Polo Presencial UAB – 3 x VF/a.

**b) Valor PerCapita / ano (VPC/a) = R\$ 20,00**

Alunos de escola Urbanas ou rurais com UEx: 1 x VPC/a;  
 Alunos de escola Urbanas sem UEx: 2 x VPC/a;  
 Alunos de escola Rurais sem UEx: 3 x VPC/a;  
 Alunos público-alvo da educação especial em escola pública: 4 x VPC/a  
 Alunos de escola privada da educação especial: 3 x VPC/a;  
 Alunos de polos presenciais da UAB: 1 x VPC/a.

Fonte: FNDE

As Unidades Executoras Próprias (UEx), que englobam conselhos escolares, caixas escolares e associações de pais e mestres, representam escolas públicas com mais de 50 estudantes matriculados. Essas unidades têm a responsabilidade de administrar os recursos financeiros transferidos pelo Programa, apoiando atividades pedagógicas e garantindo a manutenção e conservação dos equipamentos escolares, bem como a aquisição de insumos essenciais para o funcionamento das instituições.

O planejamento das ações nas Unidades Executoras (UEx) deve ocorrer de forma coletiva, envolvendo os membros do Conselho e a comunidade escolar, que é convocada para participar do processo de levantamento das necessidades e definição de prioridades. Essa abordagem participativa garante que as decisões sobre a aquisição de materiais, bens ou serviços essenciais para a escola sejam feitas de maneira democrática. Todas as decisões tomadas devem ser registradas em ata e divulgadas para a comunidade escolar, assegurando transparência na destinação dos recursos.

Ainda entre as responsabilidades das UEx mantidas, estão a formalização dos procedimentos para recebimento, execução e prestação de contas dos recursos provenientes do Programa. Esse processo inclui a aplicação dos repasses, o que é conduzido com base em decisões coletivas e registradas formalmente em ata, evidenciando que a destinação dos recursos é resultado de deliberações democráticas. Esse registro documental é essencial para comprovar que as escolhas sobre o uso dos recursos refletem a participação e o comprometimento dos envolvidos em resolver dificuldades e melhorar a escola.

As atas e formulários das decisões devem ser mantidos em arquivo, disponíveis tanto

para a comunidade, que exerce o controle social, quanto para os órgãos de acompanhamento e controle interno e externo, conforme orientação do Centro de Apoio ao Controle de Gestão Pública e Política Educacional do Norte (CECAMPE Norte, 2020). Esse procedimento garante a transparência e possibilita que os interessados monitorem a aplicação dos recursos.

Para organizar o uso adequado dos recursos do PDDE, a EEx deve, inicialmente, identificar os problemas, necessidades e oportunidades de melhoria no ambiente escolar. Com essa identificação, as prioridades a serem atendidas são formalizadas em um formulário específico, detalhando as razões para cada ação proposta. Dessa forma, o processo de utilização dos recursos do PDDE é orientado por um planejamento criterioso, voltado a atender as demandas mais urgentes da escola.

Na perspectiva do Centro de colaboração de apoio ao monitoramento e à gestão de programas educacionais – (CECAMPE NORTE p.23). Apesar do caráter (neo) tecnicista, a política de descentralização de recursos para o interior da escola, para que eles estejam à disposição das necessidades pedagógicas das unidades educativas e sirvam às necessidades de cada realidade, é fruto das intensas lutas por democratização da sociedade e da educação em nosso país.

Na perspectiva de Cruz (p.228):

Embora o PDDE tenha inaugurado a descentralização dos recursos financeiros para as escolas, correspondendo a uma antiga reivindicação por maior autonomia (...) algumas críticas centrais ainda prevalecem. São elas: 1) o baixo valor do recurso descentralizado; 2) a descaracterização dos conselhos escolares que assumiram a função de Unidades Executoras; 3) a ingerência federal na implantação dessa política; 4) o acúmulo da função de execução e de fiscalização dos recursos nas localidades em que não há outra instituição para a gestão dos recursos e, principalmente; 5) a instituição de entidades de direito privado no interior das escolas públicas (Cruz, p.228).

Apesar disso, o PDDE é um dos programas de financiamento educacional para a educação básica mais duradouro no país e foi o primeiro a repassar recursos financeiros diretamente às escolas, com o objetivo de simplificar a transferência de recursos e a gestão para a manutenção de infraestrutura escolar e pedagógica. Desde o início, o programa tem atendido a pelo menos 123 mil escolas e beneficiado mais de 33 milhões de estudantes. Em 2022, o programa abrangeu quase 90% das escolas, em 99% dos municípios brasileiros, inclusive escolas de educação especial, rurais, indígenas e quilombolas, e atendeu 86,8% dos estudantes matriculados em todo o território com um orçamento nominal de R\$2,03 bilhões (Januzzi et. al, 2024, p.25).

Hoje, a um ano para o programa completar 30 anos, opera em mais de 130 mil escolas,

envolvendo mais de 33 milhões de alunos. Ao destinar recursos para a gestão própria da escola, torna-se um mecanismo de regulação de desempenho e ações voltadas para a resolução de problemas cotidianos da escola, permitindo que as mesmas estruturam procedimentos de eficiência e eficácia dos processos de aprendizagem, relacionando, portanto, os resultados das avaliações do rendimento escolar dos estudantes à qualidade do ensino, que se constitui como indicador dos resultados das avaliações sistêmicas, a partir das quais são estabelecidas metas de desempenho para as instituições de ensino.

Assim, o programa engloba várias ações<sup>57</sup> com finalidades e público-alvo específicos que seguem os moldes operacionais do PDDE, podendo auxiliar as escolas para as ações de:

- a) Implementação do Projeto Pedagógico e as atividades educacionais nele previstas;
- b) Instituir processos de avaliação de aprendizagem;
- c) Promover a manutenção, conservação e pequenos reparos na infraestrutura física da escola;
- d) Efetuar a compra de material de consumo e de material permanente (se receber recursos de capital);
- e) Financiar despesas cartorárias.

Essas ações, são denominadas *Ações Integradas*, estão hoje organizadas por dois eixos de atuação;

- **PDDE Equidade:** ações direcionadas às escolas na busca de atender as necessidades de infraestrutura física e;
- **PDDE qualidade:** reúne ações constituídas para atender necessidades pedagógicas.

A Resolução N° 17, de 15 de agosto de 2024, a qual foi divulgada no momento em que escrevemos essa pesquisa, reflete um compromisso estratégico com a equidade no sistema de educação pública brasileiro, promovendo a inclusão e a superação das desigualdades educacionais. **O PDDE Equidade** busca atender às diferentes demandas da população estudantil, reconhecendo a diversidade e garantindo condições de aprendizagem adequadas a todos, com especial atenção a contextos vulneráveis e minorias historicamente sub-representadas. Este enfoque está alinhado com políticas públicas voltadas para a inclusão, como

---

<sup>57</sup> As Ações Integradas, anteriormente "Ações Agregadas" até 2020, compreendem iniciativas e programas educacionais geridos pelas Secretarias-fim do Ministério da Educação (MEC), estruturadas de forma similar ao PDDE Básico em relação aos procedimentos de transferência de recursos, gestão financeira e prestação de contas (GOMES, 2023).

a Política Nacional de Educação Especial e as diretrizes para a promoção das Relações Étnico-Raciais.

Com base em critérios de elegibilidade específicos e recursos financeiros suplementares, ações integradas visam fortalecer a infraestrutura física e pedagógica das escolas, promovendo ambientes educativos que respeitem as especificidades culturais, étnicas e territoriais dos grupos atendidos, como as comunidades indígenas, quilombolas e rurais. Além disso, o PDDE Equidade incorpora abordagens de educação bilíngue para surdos e a educação de jovens e adultos, enfatizando a universalização do acesso à educação, a permanência e o sucesso acadêmico de estudantes em diferentes estágios e condições de vida.

A implementação do PDDE Equidade também implica uma reorganização institucional significativa, com novas responsabilidades para os gestores federais, estaduais e municipais, bem como para as unidades executoras (UEx) escolares, responsáveis pela administração dos recursos e prestação de contas. Assim, a resolução não só concentra esforços para fortalecer a gestão educacional com foco em equidade, mas também estabelece uma base normativa que permite o monitoramento efetivo e a transparência no uso dos recursos, o que é essencial para a sustentabilidade e a continuidade das políticas inclusivas.

Essa medida, ao entrar em vigor, substitui regulamentações anteriores, consolidando ações e critérios que colocam a equidade como pilar central para a gestão educacional pública. Ao fortalecer o papel da escola como agente de transformação social, a **Resolução Nº 17** contribui para um sistema educacional mais justo e inclusivo, no qual todos os alunos têm a oportunidade de desenvolver plenamente seu potencial em ambientes que respeitem e promovam suas diferenças e necessidades específicas. Desta forma, o PDDE Equidade não apenas se estabelece como um instrumento de política pública, mas também como um mecanismo transformador para reduzir desigualdades e construir uma sociedade mais inclusiva e democrática.

Desse modo, atualmente, os recursos estão sendo transferidos a três tipos de contas, sendo: a conta do **PDDE Básico**; e outras duas, a conta do **PDDE Equidade**<sup>58</sup>; e a conta do **PDDE Qualidade**. Conforme quadro abaixo:

---

<sup>58</sup> Foi publicada a Resolução Nº 17 de 15 de Agosto de 2024, refere-se ao PDDE Equidade, criado em substituição ao PDDE Estrutura, que abrange as ações já existentes e cria ainda um novo programas, o PDDE Diversidades. A Resolução nº 17, de 15 de agosto de 2024, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), estabelece critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica. Além disso, a Resolução estabelece critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica. A resolução também institui a Solução BB Gestão Ágil como ferramenta para comprovar a execução dos recursos repassados pelo FNDE.

Quadro 5 - Divisão das Contas do PDDE

<b>CONTA PDDE BÁSICO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PDDE Básico</b> - 1ª e 2ª Parcelas; PDDE Parcela Desempenho.</li> </ul>
<b>CONTA PDDE EQUIDADE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PDDE Sala de Recursos Multifuncionais (SRM)</b> Apoio à educação especial inclusiva.</li> <li>• <b>PDDE Água, Esgotamento Sanitário</b> e Infraestrutura nas Escolas do Campo, Indígenas e Quilombolas Melhorias estruturais em escolas do campo, indígenas e quilombolas.</li> <li>• <b>PDDE Diversidades</b> Apoio à implementação das diretrizes curriculares nacionais em 10 linhas temáticas.</li> </ul>
<b>CONTA PDDE QUALIDADE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Inovação Educação Conectada;</li> <li>• PDDE Emergencial;</li> <li>• Programa Brasil na Escola;</li> <li>• Programa Primeira Infância na Escola,</li> <li>• Programa Cantinho da Leitura,</li> <li>• Programa Escola das Adolescências,</li> <li>• Programa Ensino Médio e</li> <li>• Programa Escola e Comunidade.</li> </ul>

Fonte: FNDE

É importante ressaltar que embora as transferências e a gestão dos recursos repassados a essas contas sigam os mesmos moldes operacionais e regulamentares do PDDE Básico, cada Programa Educacional possui finalidades, objetivos e públicos-alvo específicos, descritos em suas próprias Resoluções, as quais devem ser estritamente seguidas para a correta aplicação dos recursos, visando a efetividade da execução dos Programas no alcance da melhoria e da garantia de uma educação de qualidade a todos (FNDE, 2024).

Nas pesquisas do CECAMPE-Norte (2020) observa-se que muitos sujeitos que tardiamente começam a frequentar a escola pública (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, deficientes, migrantes, jovens trabalhadores, entre outros) provocaram mudanças necessárias nas ações do PDDE no sentido de atingir esse público e fazer parte do conjunto de ações do programa. Esse processo é fruto do desenvolvimento histórico da política como maior participação dos sujeitos antes marginalizados ou não vistos. Assim, tanto as políticas públicas devem ser voltadas e discutidas em processos participativos provocados por modelos democráticos, como também a forma como eles participam desse processo é importante no envolvimento da política.

#### **SEÇÃO 4 – O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA EM ANAJÁS-PA: ORGANIZAÇÃO E DESAFIOS LOCAIS**

A Seção 4 analisa a experiência do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no contexto do município de Anajás-PA, destacando os arranjos institucionais e operacionais criados para sua execução, os aspectos relacionados à participação social e os desafios impostos pelas condições geográficas e institucionais locais. A primeira parte trata da organização da política de descentralização financeira no município, examinando a estrutura das Unidades Executoras (UEX), sua distribuição entre escolas urbanas e rurais, os montantes repassados e as dificuldades de formação e manutenção dessas entidades. São apresentados dados do sistema PDDEinfo e PDDEWeb, demonstrando que a maior parte das escolas ainda depende da Entidade Executora (EEX) para gestão dos recursos, o que compromete a autonomia prevista pela política. Em seguida, analisamos a atuação da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), com foco no acompanhamento das prestações de contas, formação de conselheiros e apoio às escolas. Evidencia-se que, embora existam esforços de capacitação e parceria com o Cecampe Norte, persistem limitações de pessoal técnico, infraestrutura e sistematização documental, especialmente nas ações voltadas às escolas do campo. Na terceira parte, o texto aprofunda a análise a partir de questionário e entrevista em duas escolas da rede: a Escola Municipal de Ensino Fundamental Santa Maria do Cajunal (localizada no campo) e a Escola Municipal de Educação Infantil Luluzinha (localizada na zona urbana).

#### 4.1 A organização do Programa Dinheiro Direto na Escola em Anajás

É essencial compreender que, ao se estudar políticas educacionais, especialmente em contextos específicos como o de Anajás-PA, tais políticas estão intrinsecamente ligadas à gestão local, podendo tanto reproduzir as diretrizes nacionais quanto desenvolver arranjos próprios em função das realidades e capacidades do território. No caso da política pública de descentralização financeira materializada no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), sua efetivação no município depende não apenas da existência de normativas ou fluxos institucionais, mas, sobretudo, da compreensão e do engajamento dos agentes responsáveis por sua implementação nas escolas e na Secretaria Municipal de Educação.

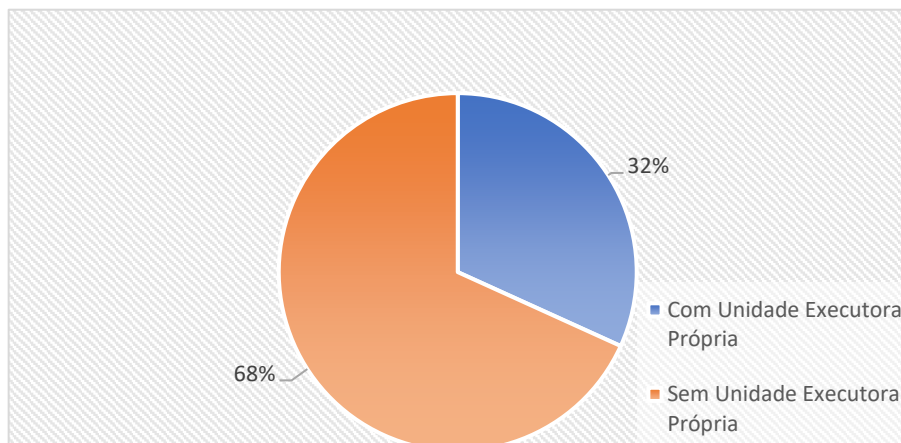
Embora os marcos legais e operacionais estabeleçam diretrizes claras para a execução dos recursos e a estruturação das Unidades Executoras, é a ação cotidiana dos sujeitos imersos nesse contexto – gestores escolares, conselheiros, técnicos e comunidade local – que confere sentido e concretude a política. Isso porque, em última instância, é a autonomia relativa desses sujeitos, sua capacidade de mobilização e sua compreensão do papel político e pedagógico do PDDE, que definem a eficácia da descentralização financeira no âmbito escolar.

Além do mais, as políticas públicas, conforme vimos, operam em diferenciadas dinâmicas. Dessa forma, ao se analisar a experiência de Anajás, evidenciamos que a descentralização financeira só alcança efetividade quando reconhecida como prática social e política, permeada por múltiplas mediações, pela atuação situada dos sujeitos e pelos significados que produzem no exercício cotidiano da gestão escolar.

Nesse processo, a política não se impõe de forma homogênea, mas é continuamente reinterpretada e adaptada às realidades locais, às capacidades institucionais e às condições socioterritoriais que a conformam.

Em Anajás, município do arquipélago do Marajó, marcado por desafios socioeconômicos e logísticos, a implementação do PDDE assume contornos particulares. Embora siga as diretrizes nacionais voltadas à garantia do direito à educação com equidade e qualidade, o município percorre um caminho específico quanto à adesão, execução e prestação de contas do programa. Dados do sistema PDDEinfo — que monitora os repasses do Programa Dinheiro Direto na Escola — indicam que, das 106 Unidades de Ensino, apenas 33 possuem Unidades Executoras próprias. Conforme o gráfico abaixo, observa-se que a maioria das escolas tem seus recursos geridos pela Entidade Executora (68%), evidenciando uma descentralização relativa que ainda limita a autonomia financeira almejada pelo programa.

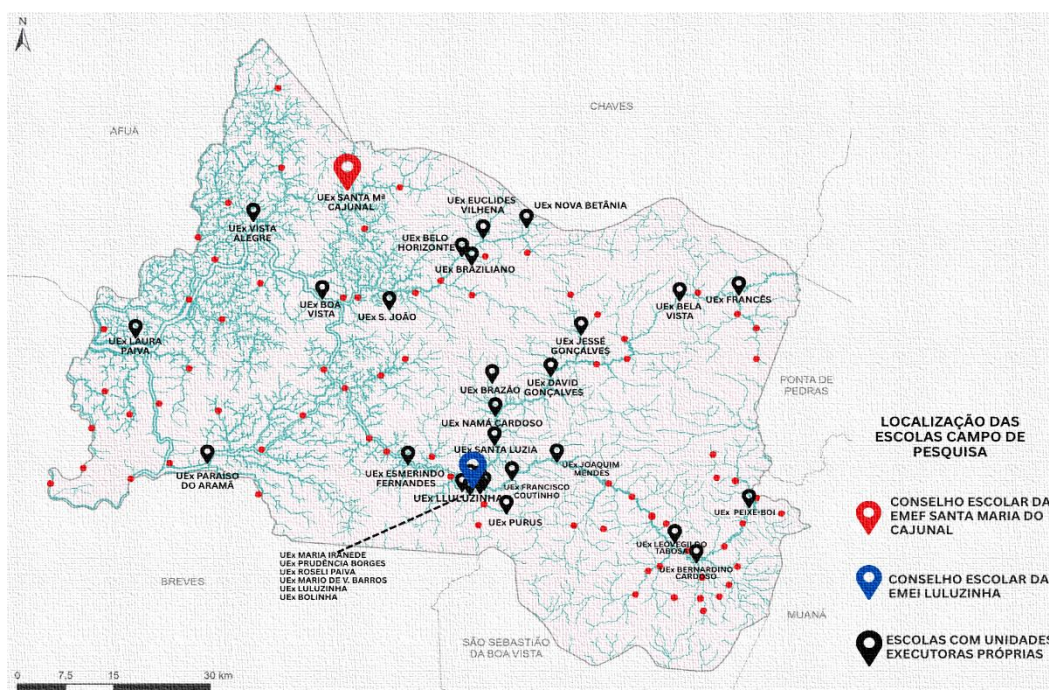
Figura 16 - Percentual total da rede de escolas com e sem Unidade Executora própria



Fonte: PDDEInfo

Apenas 32% das escolas da rede municipal possuem Unidade Executora própria, estando, portanto, aptas a movimentar diretamente os recursos descentralizados do PDDE. Essa proporção evidencia uma limitação significativa na autonomia financeira das unidades escolares. Ao analisarmos o mapa a seguir, é possível visualizar com maior abrangência essa realidade: os pontos em vermelho representam escolas que não possuem Unidade Executora, enquanto os marcadores em preto indicam aquelas com Unidade Executora criada ou que integram um consórcio de escolas.

Figura 17 - Localização das Escolas sem Unidades Executoras e Escolas com Unidades Executoras



Fonte: Elaboração própria

A distribuição geográfica revela uma disparidade expressiva entre o número de escolas existentes e a quantidade de Unidades Executoras próprias efetivamente instituídas. Tal cenário implica uma concentração da gestão financeira nas mãos da Entidade Executora — geralmente representada pela Secretaria Municipal de Educação —, o que, embora permita a continuidade da execução do programa, limita o alcance da descentralização pretendida pela política. Esse arranjo compromete, ainda, a participação mais direta das comunidades escolares na gestão dos recursos e na tomada de decisões relativas às suas demandas e prioridades.

Conforme a Resolução CD/FNDE/MEC nº 3, de 7 de março de 2024, as Escolas que não possuem Unidades Executoras próprias, deixam de receber o valor fixo do PDDE, recurso tão importante para a melhoria da qualidade da educação nessas unidades e para o fortalecimento da política como um todo.

Como podemos observar na tabela abaixo há perda de recursos nos casos em que uma unidade escolar não tenha uma Unidade Executora formada para gerir seu próprio recurso.

Tabela 5: Critério de financiamento do PDDE para o ano 2024 e atual.

<b>Especificação</b>	<b>Valor fixo (R\$)</b>	<b>Valor Per capita</b>
Escola Urbana com UEX	1.850,00	20,00
Escola Rural com UEX	5.550,00	20,00
Escola Pública Rural Indígena e Quilombola com UEX	5.550,00	20,00
Escola Privada de Educação Especial	1.850,00	60,00
Escola Urbana sem UEX	-	40,00
Escola Rural sem UEX	-	60,00
Público alvo da Educação especial em escola pública	-	100,00
Aluno de Escola Pública do AEE	-	20,00

Fonte: FNDE

Conforme o Art. 7º da Resolução/CD/FNDE nº 15 de 16 de setembro de 2021: 'As escolas públicas de educação básica com mais de 50 (cinquenta) estudantes matriculados na educação básica, para serem beneficiados com recursos do PDDE e PDDE Ações Integradas, deverão, obrigatoriamente, constituir suas respectivas UEx.' (Resolução/CD/FNDE nº 15/2021).

Diante do exposto, percebemos que a realidade do município não está muito distante de outras regiões do país. Estudos e levantamentos recentes confirmam que há um número significativo de escolas na região Norte do Brasil sem unidades executoras próprias (UEx), especialmente em áreas rurais e municípios menores (Cecampe Norte, Programa Dinheiro Direto na Escola e ações integradas ao PDDE, 2020, p. 79). A Unidade Executora Própria, conforme já sabemos, é uma entidade privada sem fins lucrativos, formada por membros da

comunidade escolar e local, responsável por receber, executar e prestar contas dos recursos do PDDE. Sua constituição é obrigatória para escolas públicas com mais de 50 estudantes, conforme as normas do FNDE.

A dificuldade de muitas escolas em criar Unidades Executoras (UEX) para gerir os recursos do PDDE decorre de uma combinação de fatores estruturais, técnicos, burocráticos e de formação dos gestores.

Conceição (2024, p. 81), aponta para o fato de que a falta de conhecimento técnico para execução dos recursos do PDDE e prestação de contas; a ausência de autonomia pedagógica e financeira para desenvolver projetos pedagógicos de acordo com a realidade da escola, são alguns desses elementos que provocam a não criação de UEXs. Corroborando com essa ideia, Nascimento (2023, p. 45), ao investigar o uso de boas práticas de gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola na Gestão escolar, afirma que:

A falta de conhecimento e informações acerca do PDDE, sua operacionalização, no que tange à execução e prestação de contas, os aspectos contábeis, as atribuições de cada membro das escolas, são considerados alguns dos entraves à boa gestão dos recursos financeiros do programa (Nascimento, 2023, p. 45).

Nesse sentido, podemos dizer que em Anajás, ainda há muita dificuldade nos diferentes segmentos que pensam essa política e também na forma de refletir os processos necessários e importantes da Criação de Unidades Executoras para de fato descentralizar os recursos advindos do PDDE.

Além disso, mesmo havendo esforços por parte do FNDE de desburocratizar os processos relacionados ao PDDE. A presença de mecanismos de controle rígidos e normas jurídicas pouco flexíveis acaba por dificultar a fluidez administrativa e a operacionalização das ações em municípios isolados, comprometendo a criação e o funcionamento das UEXs. Como afirmam Peroni e Adrião (2007, p. 52), a estrutura organizacional que rege tais programas é caracterizada por “vários mecanismos de controle e procedimentos burocráticos, e pela submissão a regramentos jurídicos [...] cada vez mais rígidos e inflexíveis”, o que impõe barreiras à gestão autônoma e participativa nas unidades escolares.

A fragilidade na comunicação institucional entre as escolas e os órgãos responsáveis pela implementação e acompanhamento do PDDE, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), as Secretarias de Educação e as Instituições bancárias, constitui um entrave adicional. De acordo com Souza (2024, p.9), são comuns os relatos de dificuldades de atendimento por parte do Banco do Brasil, de ausência de apoio técnico por

parte dos setores responsáveis pelo programa no FNDE e das secretarias municipais ou estaduais, bem como da escassa participação da comunidade escolar nos processos decisórios.

Observamos que no município, de acordo com dados pesquisados no sistema do PDDE Web e PDDEInfo, das 33 Unidades Executoras próprias 27 constam com recursos do PDDE básico para o primeiro semestre do ano de 2025. Além disso, 15 Unidades executoras próprias estão com recursos das ações integradas do PDDE em conta. De acordo com nossas pesquisas, exemplificadas na tabela abaixo, as ações do PDDE básico nas escolas da rede municipal recebem atenção maior que as ações integradas ou, conforme já citado acima, pela burocratização, falta de apoio, muitas dessas escolas ainda necessitam de maior articulação com equipe técnica da Secretaria Municipal para que se beneficiem das ações integradas do PDDE.

É necessário entender, no entanto, que muitas ações integradas dependem de diferentes critérios para que determinada escola possa receber atuações específicas. O quadro abaixo também estabelece os valores depositados em conta das diferentes ações e programas advindos das Ações Integradas do PDDE materializados nos seguintes programas: Escola e Comunidade, Educação Conectada, Cantinho da Leitura e Escola das Adolescências.

Tabela 6 - Unidades Executoras do Município e distribuição de recursos PDDE Básico e Ações Integradas

	<b>Unidades Executoras – UEXs (Associação de Pais e Mestres - A.P.M.) (Conselho Escolar - C.E.)</b>	<b>PDDE BÁSICO p.1</b>	<b>Ações Integradas PROEC</b>	<b>Ações Integradas PIEC</b>	<b>Ações Integradas Cantinho</b>	<b>Ações Integradas Escolas Adolesc.</b>	<b>Total por escola</b>
01	C. E. da EMEI Bolinha	5.565,00	*	*	*	*	<b>5.565,00</b>
02	C. E. EM da EMEI Luluzinha	4.125,00	*	*	*	*	<b>4.125,00</b>
03	A.P.M. da EMEF Bela Vista do Mocoões	4.285,00	2.500,00	2.451,00	*	5.200,00	<b>12.436,00</b>
04	C. E. da EMEF Bernardino Cardoso	4.665,00	*	*	*	5.200,00	<b>9.865,00</b>
05	C. E. da EMEF David Gonçalves	4.885,00	2.500,00	*	*	2.600,00	<b>12.685,00</b>
06	C. E. da EMEF Euclides Vilhena	4.915,00	2.600,00	*	*	*	<b>7.515,00</b>
07	C. E. da EMEF Laura Paiva Mesquita	3.885,00	5.200,00	*	*	*	<b>9.085,00</b>
08	C. E. da EMEF Leovegildo Tabosa	*	5.200,00	*	*	*	<b>5.200,00</b>
09	C. E. da EMEF Maria Iranede Coutinho	7.635,00	*	*	*	13.000,00	<b>20.635,00</b>
10	C. E. da EMEF Paraíso do Aramã	4.605,00	3.900,00	*	*	*	<b>8.505,00</b>
11	C. E. da EMEF São João do Guajará	*	*	*	*	*	<b>*</b>
12	C. E. da EMEF Namá Cardoso	3.305,00	*	*	*	*	<b>3.305,00</b>
13	C. E. da EMEF Vista Alegre	*	*	*	*	3.900,00	<b>3.900,00</b>
14	C. E. da EMEF Brazão – Consórcio (Namá Cardoso)	2.955,00	*	*	*	*	<b>2.955,00</b>
15	C. E. da EMEF Peixe-Boi	4.385,00	*	*	*	6.500,00	<b>10.885,00</b>
16	C. E. da EMEF Joaquim Mendes	3.655,00	2.500,00	2.451,00	*	3.900,00	<b>12.506,00</b>
17	C. E. da EMEF Fransico Coutinho	3.835,00	*	*	*	6.500,00	<b>10.335,00</b>
18	C. E. da EMEF Mario de Vasconcelos Barros	10.855,00	*	*	*	*	<b>10.855,00</b>
19	C. E. da EMEF Euclides Vilhena	3.575,00		*	*	2.600,00	<b>6.175,00</b>
20	C. E. da EMEF São João do Guajará	*	*	*	*	*	<b>*</b>

	<b>Unidades Executoras – UEXs (Associação de Pais e Mestres - A.P.M.) (Conselho Escolar - C.E.)</b>	<b>PDDE BÁSICO p.1</b>	<b>Ações Integradas PROEC</b>	<b>Ações Integradas PIEC</b>	<b>Ações Integradas Cantinho</b>	<b>Ações Integradas Escolas Adolesc.</b>	<b>Total por escola</b>
21	C. E. da EMEF Santa Maria do Cajunal	3.885,00	2.500,00	*	*	*	<b>5.385,00</b>
22	C. E. da EMEF Purus	3.125,00		*	*	3.900,00	<b>7.025,00</b>
23	C. E. da EMEF Boa Vista do Cururu	*	*	*	*	*	
24	C. E. da EMEF Santa Luzia – Consórcio (Namá Cardoso)	3.855,00	*	*	*	3.900,00	<b>7.755,00</b>
25	APM Major Paiva	*	*	*	*	*	
26	C. E. da EMEF Fé em Deus	4.345,00	2.500,00	*	*	*	<b>6.845,00</b>
27	C. E. da EMEF Betel – Consórcio (Peixe- Boi)	3.885,00	*	*	*	*	<b>3.885,00</b>
28	C. E. da EMEF Jessé Gonçalves – Consórcio (Davi Gonçalves)	*	*	*	*	*	
29	C. E. da EMEF Francês	3.585,00	2.500,00	2.451,00	1.235,00	5.200,00	<b>14.971,00</b>
30	UEX da EMEF Esmerindo Fernandes	2.905,00	*	*	*	*	<b>2.905,00</b>
31	C. E. da EMEF Roseli Paiva	7.775,00	*	*	*	*	<b>7.775,00</b>
32	C. E. da EMEF Nova Betânia	3.915,00	*	*	*	*	<b>3.915,00</b>
33	C. E. da EMEF Prudência Borges de Meneses	6.375,00	3.000,00	*	*	13.000,00	<b>22.375,00</b>
<b>TOTAL por programa (1º Sem. 2025)</b>		<b>120.780,00</b>	<b>34.900,00</b>	<b>7.353,00</b>	<b>1.235,00</b>	<b>72.800,00</b>	

Fonte: PDDEInfo e PDDEweb

No que se refere ao valor total de recursos do PDDE Básico repassado no primeiro semestre de 2025, constatou-se que foram transferidos R\$ 120.780,00 (cento e vinte mil, setecentos e oitenta reais) às contas dos Conselhos Escolares do município. Além disso, foram destinados recursos específicos para as ações integradas dos programas complementares, com os seguintes valores: R\$ 34.900,00 (trinta e quatro mil e novecentos reais) para o programa *Escola e Comunidade*; R\$ 7.353,00 (sete mil, trezentos e cinquenta e três reais) para o *Educação Conectada*; R\$ 1.235,00 (mil, duzentos e trinta e cinco reais) para o *Cantinho da Leitura*; e R\$ 72.800,00 (setenta e dois mil e oitocentos reais) para o programa *Escola das Adolescências*.

Somados, os valores destinados às ações integradas do PDDE no município totalizam R\$ 116.288,00 (cento e dezesseis mil, duzentos e oitenta e oito reais). Embora um número reduzido de escolas tenha sido contemplado por essas ações, é possível inferir que sua implementação assume ainda maior relevância no contexto regional, uma vez que os recursos são consideráveis e voltados a demandas específicas e estratégicas.

Por meio de consultas e informações fornecidas pela Secretaria Municipal de Educação de Anajás, foi possível mapear o total de ações previstas no recém-lançado PDDE Equidade. Embora este programa não seja objeto de aprofundamento na presente pesquisa, ele integra o conjunto de iniciativas articuladas ao modelo do PDDE, caracterizando-se pelo repasse de

recursos financeiros diretamente em conta específica vinculada à Unidade Executora das escolas elegíveis.

Destaca-se que, diferentemente das Ações Integradas apresentadas anteriormente, as ações previstas no âmbito do PDDE Equidade ainda dependem de variáveis específicas para sua efetivação e execução, como a regularidade do Conselho Escolar, a disponibilidade orçamentária e demais requisitos definidos para cada modalidade de ação. Nesse sentido, a Secretaria Municipal de Educação, por meio de sua equipe técnica, realizou os procedimentos de adesão e planejamento no sistema oficial, visando assegurar o recebimento e a correta aplicação dos recursos vinculados ao PDDE Equidade pelas unidades escolares contempladas.

Tabela 7 - Escolas contempladas para as ações do PDDE EQUIDADE

Unidades Executoras – UEXs (Associação de Pais e Mestres - A.P.M.) (Conselho Escolar - C.E.) Elegíveis para o semestre com ações do pdde equidade	Sala De Recursos Multifuncionais	Água e Campo	EJA
01 E.M.E.F BELO HORIZONTE	30.000,00		
02 E.M.E.F BERNARDINO CARDOSO	30.000,00		
03 E.M.E.F BRAZÃO		35.000,00	
04 E.M.E.F DAVI GONÇALVES	30.000,00		
05 E.M.E.F EUCLIDES VILHENA	30.000,00		2.030,00
06 E.M.E.F FÉ EM DEUS	30.000,00		
07 E.M.E.F FRANCÊS	30.000,00		
08 E.M.E.F FRANCISCO COUTINHO	30.000,00		
09 E.M.E.F JESSÉ GONÇALVES	30.000,00		
10 E.M.E.F LAURA DE PAIVA MESQUITA	30.000,00		
11 E.M.E.F MARIA IRANEDE COUTINHO	30.000,00		
12 E.M.E.F NAMÁ CARDOSO	30.000,00		
13 E.M.E.F NOVA BETÂNIA			2.190,00
14 E.M.E.F SANTA LUZIA		35.000,00	
15 E.M.E.F SÃO JOÃO DO GUAJARÁ		35.000,00	
16 ESCOLA ESTADUAL RUI BARBOSA			3.700,00
Total de recurso PDDE Equidade por ação	330.000,00	105.000,00	7.920,00
<b>Total geral de recursos previstos PDDE Equidade para o município</b>		<b>442.920,00</b>	

Fonte: Semed e Sistema PDDE Equidade

Em relação aos recursos para as escolas da rede que não possuem Unidade Executora própria, conforme já frisado, o montante é depositado na conta da Entidade Executora – EEx, responsável em gerir o recurso. Tal montante, conforme também já vimos, é apenas o valor per capita, sem o valor fixo. Ao fazermos a consulta dos valores para o primeiro semestre de 2025 notamos que a primeira parcela do PDDE BÁSICO já se encontra depositada no total de R\$: 39.870,00 (trinta e nove mil oitocentos e setenta reais) na conta da referida Entidade Executora.

A efetivação das ações previstas no âmbito do PDDE Equidade também depende da existência e regularidade das respectivas Unidades Executoras nas escolas contempladas. Dessa forma, conforme demonstrado na tabela a seguir, é possível comparar os valores já depositados na conta específica da Entidade Executora com os montantes disponibilizados diretamente às escolas com Unidades Executoras próprias, bem como o recurso previsto para o PDDE Equidade, permitindo uma análise mais abrangente da distribuição e execução dos recursos no município.

Tabela 8 - Distribuição total dos valores em conta das UEXs e valor previsto para PDDE Equidade

<b>Entidades</b>	<b>Valores depositados em conta (1º semestre 2025)</b>
Valor em conta da ENTIDADE EXECUTORA – P1 PDDE Básico	39.870,00
Valores somados das UNIDADES EXECUTORAS – P1 PDDE Básico	120.780,00
Valores somados das UNIDADES EXECUTORAS – Ações integradas	116.288,00
<i>Previsão de Valor das UNIDADES EXECUTORAS – PDDE EQUIDADE</i>	<i>442.920,00</i>
<b>TOTAL DE RECURSOS DESCENTRALIZADOS 1º semestre</b>	<b>719.858,00</b>

Fonte: PDDEInfo

No que tange o processo de atualização cadastral das Unidades Executoras atualmente criadas, notamos no município, apenas 2 (duas) escolas desatualizadas, necessitando cumprir com o prazo de atualização cadastral no PDDEWeb para que consiga receber o recurso descentralizado e cumprir com o que a legislação exige.

A principal dificuldade na atualização cadastral do PDDE Web pode ser materializada nos obstáculos inerentes à natureza obrigatória e anual da atualização. Conforme a Resolução CD/FNDE nº 15 de 16 de setembro de 2021, essa atualização deve ser realizada anualmente até o último dia útil de outubro para que as UEx e EEx tenham direito aos recursos do PDDE. A prática comum de muitas entidades de deixar essa tarefa para o último momento pode provocar sobrecarga no sistema, gerando dificuldades de acesso devido à alta demanda simultânea. Essa situação frequentemente resulta em prorrogações de prazo e na necessidade de emissão de orientações adicionais aos gestores escolares. A não realização da atualização cadastral dentro do período estipulado, ou a não confirmação de todas as informações após acessar todas as telas do sistema, impede o recebimento dos recursos financeiros.

Um aspecto crítico dentro dessa categoria encontrada no município é a necessidade de atualização dos dados do mandato dos dirigentes das unidades executoras. A expiração do mandato no sistema PDDEWeb implica na inaptidão da entidade para receber os recursos, comprometendo a continuidade de projetos e investimentos nas escolas.

A literatura em gestão pública e sistemas informatizados de educação oferece um arcabouço teórico e prático para compreender e mitigar as dificuldades na atualização cadastral de sistemas como o PDDEWeb, enfatizando que é um processo sensível que requer suporte técnico, capacitação e infraestrutura. Silva e Santos (2020, p.24) destacam que a implementação de sistemas digitais para a gestão educacional exige atenção primordial à usabilidade, compatibilidade tecnológica e treinamento contínuo dos gestores escolares.

Oliveira et al. (2021, p.16) apontam que a resistência à atualização cadastral está, em parte, ligada à falta de clareza sobre a real importância do procedimento e à dificuldade de acesso às informações necessárias para o preenchimento correto dos dados. Além disso, a gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) deve considerar as especificidades locais das escolas e das secretarias municipais de educação como sujeitos essenciais na construção e efetivação das políticas públicas. Em consonância com as abordagens multicêntricas da ação pública, é imprescindível promover uma comunicação mais próxima, dialógica e personalizada entre os entes federados e as unidades executoras, de modo a evitar inconsistências que comprometam o repasse dos recursos. Essa perspectiva reforça a necessidade de superar modelos impositivos e tecnocráticos, valorizando o protagonismo local como elemento fundamental para a efetividade e legitimidade das políticas públicas, especialmente em territórios marcados por desigualdades sociais e institucionais.

#### **4.2 A Experiência da Secretaria Municipal de Educação de Anajás no PDDE**

Para além do aprofundamento da organização dos recursos da política do Programa Dinheiro Direto na Escola descentralizado no município de Anajás, devemos ouvir os responsáveis pelo seu funcionamento e organização ou as entidades que são, na verdade, geridas por pessoas comuns. Conforme vimos, alguns processos da política vêm sofrendo constantes mudanças, no que tange seu funcionamento. O PDDE Equidade por exemplo é um reflexo de uma maior preocupação com a equidade do atual papel do Estado em políticas para o uso de recursos públicos.

A equidade, no contexto do PDDE e das políticas públicas educacionais, vai além da igualdade formal de acesso, exigindo ações afirmativas e redistributivas que considerem as desigualdades históricas e estruturais. Isso por si só é uma evolução importante no âmbito do PDDE e de como a política vem evoluindo para atender segmentos antes marginalizados. Melo e Gomes (2024, p. 6) afirmam que,

Os programas educacionais executados pelo FNDE, como o PDDE, inicialmente adotaram o princípio da igualdade em seus desenhos institucionais, para depois introduzir a equidade. A introdução de princípios equitativos não significou, entretanto, a eliminação de critérios de igualdade de acesso aos programas federais; ao contrário, foram critérios adicionais adotados de forma incremental ao longo de diferentes governos (Melo e Gomes, 2024, p. 6).

Callegari, (2020, p. 30) discute o conceito de equidade redistributiva, defendendo que “isso aconteceria na composição de uma ideia que reuniria três pressupostos: dar mais para quem tem menos recursos; dar mais para quem é mais vulnerável; dar mais para quem tem menos oportunidades educacionais”. O autor ressalta que, embora as transferências do MEC sejam, em geral, regressivas, as transferências de caráter legal/obrigatório, somadas, têm efeito levemente progressivo, com neutralidade no âmbito fiscal” (Callegari, 2020, p. 31).

No contexto da educação é perceptível o esforço das políticas de financiamento educacional, em especial a do PDDE, em possibilitar a consolidação de uma gestão escolar democrática e equânime, porém, é necessário um aprimoramento da sua legislação para que atenda as especificidades das comunidades a serem atendidas pela Política.

Para isso nos atemos a entender como a Secretaria municipal de educação de Anajás se organiza frente o PDDE como política pública, observamos então a) sua relação com os Conselhos Escolares, b) sua atuação no acompanhamento, monitoramento e execução das ações, c) Seu processo de análise das prestações de contas, d) e, sobre falhas e controle dos bens patrimoniais.

A partir da análise das respostas fornecidas pela Secretaria Municipal de Educação de Anajás ao questionário aplicado, é possível constatar um conjunto de práticas alinhadas às diretrizes legais e às recomendações teóricas sobre a gestão descentralizada de políticas educacionais. A adoção de rotinas sistemáticas, a presença de equipe técnica para suporte e a atenção às especificidades das escolas do campo revelam um esforço institucional de consolidação de uma cultura administrativa pautada na eficiência, na equidade e na participação social.

No que se refere à *assistência técnica aos conselhos das Unidades Executoras (UEXs)*, a SEMED demonstra compromisso com a formação continuada, aspecto considerado essencial por Barroso (2017, p.85) e Dourado (2010, p.18) para a gestão eficaz dos recursos públicos. Ao indicar que realiza capacitações e disponibiliza suporte técnico durante todas as etapas do PDDE — adesão, execução e prestação de contas — mesmo diante da rotatividade dos conselheiros, a Secretaria sinaliza uma compreensão amadurecida de que a gestão democrática exige permanência e sistematização de processos. Contudo, o fato de que esse apoio não é

prioritariamente in loco, especialmente para escolas do campo, revela um ponto de tensão entre a intenção política e os limites impostos pela logística regional imposta no interior do Marajó.

Essa lacuna, embora parcialmente suprida por atendimentos à distância, exige maior investimento em estratégias de interiorização do atendimento técnico, conforme defendido por Arroyo (2012, p.41) e Gohn (2019, p.143). A formação de conselheiros em áreas rurais não pode ser periférica, mas sim integrada ao planejamento estratégico da Secretaria, o que inclui viabilizar formações presenciais, utilizando, por exemplo, parcerias com sindicatos, associações locais e instituições de ensino para reduzir os custos e ampliar o alcance dessas ações.

Em 2022 a Secretaria municipal firmou termo de adesão para formação e capacitação através do Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais da Região Norte (Cecampe-Norte) - formado pela parceria entre o FNDE e as Universidades Federais de Ensino Superior (Ifes). Os Cecampes realizam atividades de capacitação, assistência técnica e monitoramento, com o intuito de apoiar gestores educacionais e escolares e aprimorar a execução do PDDE e de suas Ações Integradas. Tal apoio indica importante passo para o município nos próximos anos com o PDDE.

No que tange ao *acompanhamento e monitoramento da execução do PDDE*, a SEMED afirma desenvolver atividades sistemáticas, o que coaduna com a noção de controle processual contínuo destacada por Cury (2015, p.99). Tais práticas permitem não apenas a detecção precoce de falhas, mas a orientação preventiva das UExs, favorecendo uma cultura de corresponsabilidade e de aprendizado institucional. Isso se mostra ainda mais necessário quando se considera o contexto das escolas rurais, cuja realidade demanda monitoramento diferenciado — sensível às barreiras de comunicação, transporte e conectividade, como ressalta Vieira (2018, p.210).

A capacidade da SEMED de manter um baixo número de pendências cadastrais das UExs criadas (Conforme análise dos dados disponibilizados no PDDEinfo) pode ser interpretada como um reflexo direto dessa atuação proativa. Entretanto, a análise qualitativa dos dados sugere que, para consolidar essa cultura de monitoramento, é imprescindível aprimorar os mecanismos de registro e retroalimentação dos dados gerados. Isso implicaria, por exemplo, a criação de relatórios bimestrais ou trimestrais de acompanhamento, protocolos específicos para escolas do campo e a adoção de ferramentas digitais colaborativas que favoreçam a autonomia das UExs na execução da política.

Para isso, necessário seria a capacidade técnica da instituição em ampliar o número de técnicos para o departamento responsável pelo PDDE no município. Atualmente a equipe conta com apenas dois técnicos, dos quais dispõem de pouco apoio logístico para visita técnica ou ações nas escolas da rede municipal. Se levarmos em consideração que a maior parte das escolas estão no campo – são escolas ribeirinhas; percebemos que o apoio da Secretaria e o aprimoramento da equipe técnica são processos que merecem atenção.

Quanto à *análise e julgamento das prestações de contas dos recursos do programa*, a SEMED confirma que adota critérios padronizados e disponibiliza suporte técnico. Todavia, admite não manter um arquivo sistemático dos processos, o que representa uma fragilidade do ponto de vista da rastreabilidade documental e da memória institucional. O Tribunal de Contas da União (TCU, 2018) salienta que a institucionalização dos procedimentos de análise e a conservação dos registros são condições básicas para a transparência e a regularidade das contas públicas. Essa ausência, embora compensada por ações formativas pontuais, pode comprometer o histórico da gestão e dificultar auditorias futuras, além de enfraquecer a possibilidade de disseminar boas práticas administrativas.

Além disso, autores como Silva e Silva (2016, p.67) e Pinho e Sacramento (2009, p. 121) defendem que a prestação de contas deve ser compreendida como uma ferramenta de empoderamento social. Isso exige não apenas clareza nos dados, mas também mecanismos que permitam à comunidade escolar acompanhar, entender e participar do processo - o que implica transformar os dados técnicos em informações acessíveis, via boletins, reuniões abertas ou painéis públicos, conforme orientações e guias de execução do próprio FNDE.

No que se refere às *notificações por falhas e irregularidades*, a prática declarada de sempre notificar as UExs quando há inconsistências reforça o compromisso com o devido processo legal, conforme estabelece Meirelles (2016, p.312). Esse tipo de atuação preventiva, defendida também por Di Pietro (2017, p.189), é essencial para evitar a escalada de erros e garantir a oportunidade de correção, antes de sanções mais severas. No entanto, seria recomendável que essa ação fosse acompanhada por registros públicos dos tipos mais recorrentes de falhas encontradas, como forma de induzir a autorregulação das UExs e disseminar orientações preventivas. Processo que demandaria, conforme já frisado maior investimento em pessoal capacitado para atuar de maneira mais incisiva no departamento responsável pelo programa no município.

O *controle dos bens patrimoniais adquiridos com recursos do PDDE* é uma das dimensões mais sensíveis do ponto de vista da fiscalização. A confirmação, através de

questionário, de que a SEMED não incorpora os bens ao patrimônio municipal, ou que não realiza a identificação por plaquetas, deixando de alimentar seus sistemas internos com essa informação, mostra desacordo às normas do FNDE (2023). Além disso, seria necessário investigar de maneira mais aprofundada o porquê da falta de controle num ponto tão essencial da política do programa. Em municípios de difícil acesso como Anajás, a tecnologia da informação pode ser uma aliada importante para o controle logístico e a redução de extravios ou perdas patrimoniais. No entanto, em localidades em que a própria energia elétrica é um ativo que a bem pouco tempo vem se estabelecendo, tal processo se torna lento, mas não impossível.

Podemos então dizer que a Secretaria Municipal de Educação do município vem tentando se estruturar frente aos desafios impostos pela execução do PDDE, buscando alinhar-se às normativas legais e às diretrizes de uma gestão democrática e equitativa. No entanto, persistem entraves estruturais e operacionais que limitam a efetividade da política, sobretudo no contexto das escolas do campo. A análise evidencia que, embora haja esforços institucionais em garantir suporte técnico, monitoramento e formação continuada, ainda é necessário avançar em aspectos como a interiorização das ações, o fortalecimento do controle patrimonial, a sistematização dos registros e o aumento da capacidade técnica instalada. Assim, o caso de Anajás, no que tange a SEMED do município, revela tanto os avanços possíveis quanto as fragilidades concretas da descentralização do PDDE em territórios marcados por desigualdades históricas, reafirmando a importância de políticas sensíveis ao território e às especificidades locais para que o princípio da equidade se traduza em práticas eficazes e sustentáveis na política.

### **4.3 Campo e Cidade: A voz de quem faz a Política do PDDE**

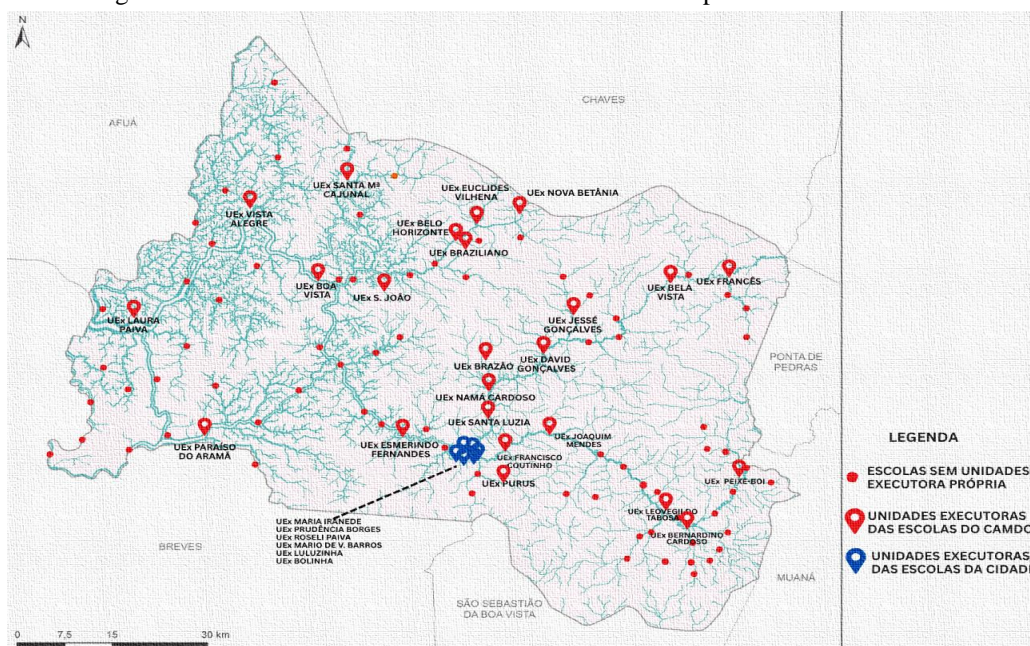
Conforme discutido nos capítulos anteriores, a consolidação das escolas ribeirinhas situadas ao longo dos rios, igarapés e campos do município de Anajás ocorreu de forma dispersa e marcada por diferentes composições históricas. Essas unidades escolares, geralmente localizadas em áreas distantes da sede municipal, emergiram a partir de dinâmicas sociais específicas, tais como arranjos políticos locais, formação de mocambos que evoluíram para vilas, ou ainda a instalação de comunidades religiosas em pontos estratégicos no interior da floresta. Apesar da escassez de bibliografia que trate especificamente da origem dessas escolas no interior do município, é possível identificar elementos estruturantes que explicam sua localização e permanência.

Em contrapartida, as escolas localizadas na sede municipal obedecem a uma lógica distinta de constituição, organização e funcionamento, mais alinhada à gestão pública centralizada e à infraestrutura urbana. Nesse contexto, torna-se relevante observar como essas diferentes realidades territoriais impactam na organização e operacionalização dos Conselhos Escolares, especialmente no que diz respeito ao funcionamento das Unidades Executoras (UEX) e à execução dos recursos oriundos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no Campo e na Cidade.

Ainda que os contextos geográficos imponham desafios específicos, observamos que diversas dificuldades enfrentadas pelas escolas, tanto urbanas quanto rurais, no que se refere à gestão dos recursos e ao funcionamento das Unidades Executoras (UEX), apresentam similaridades significativas. Diante desse cenário, propõe-se, preliminarmente à análise propriamente dita, traçar um panorama geral das escolas do município, com o objetivo de identificar aquelas que possuem Unidades Executoras próprias, a fim de contextualizar adequadamente os dados e refletir sobre a distribuição e a efetividade da política no território analisado.

A imagem a seguir apresenta o mapa do município de Anajás, suas fronteiras e a localização das escolas da rede municipal. Os pontos vermelhos indicam a presença de unidades escolares, enquanto os marcadores vermelhos destacam as escolas do campo que possuem Unidades Executoras próprias. Já os marcadores azuis representam as escolas da cidade com Unidades Executoras constituídas.

Figura 18 - Escolas da rede sem UEXs e Escolas do Campo e da Cidade com UEXs



Fonte: Elaboração própria

No contexto da descentralização financeira e da gestão local das políticas educacionais, a análise da Escola Municipal de Ensino Fundamental Santa Maria do Cajunal, situada no campo, em localidade ribeirinha de Anajás-PA, e da Escola Municipal de Ensino Infantil Luluzinha, localizada na zona urbana, oferecem subsídios concretos para compreender como o Programa Dinheiro Direto na Escola tem se estabelecido, interpretado e operacionalizado em realidades desiguais, logísticas geográficas adversas e em problemas históricos e socioeconômicos particulares na visão de seus sujeitos. A partir das especificidades de cada unidade, foi possível examinar tanto os documentos institucionais quanto os relatos e percepções dos agentes envolvidos, destacando como essas escolas enfrentam — contornam ou não — os limites estruturais para implementar a gestão escolar equitativa, segundo preconizado pela política do PDDE.

#### 4.3.1 A Escola Municipal de Ensino Fundamental Santa Maria do Cajunal

Fundada em 1985 e situada às margens do Rio Cajunal, a escola possui uma trajetória institucional ligada à própria dinâmica da comunidade local, tendo funcionado inicialmente em residência particular e passado por diferentes fases de organização administrativa, até consolidar-se, em 2012, como escola estruturada por meio de decreto municipal. Essa condição revela a importância da escola enquanto espaço de pertencimento comunitário e destaca a necessidade de políticas públicas que respeitem tais especificidades. Localizada no baixo rio Anajás em uma região isolada e de difícil acesso, sendo mais próxima da cidade de Afuá-PA e estando distante da sede do município. Apresentou em 2023 alto índice de reprovação (53,8%) e abandono (19,8%).

A análise do Projeto Político Pedagógico da unidade revela uma estrutura escolar composta por ensino infantil e fundamental, com atendimento a turmas da manhã e da tarde, totalizando um número reduzido de alunos por turma, característica comum em escolas de áreas de difícil acesso. Essa distribuição permite certa flexibilidade no atendimento pedagógico, mas também exige atenção especial quanto à gestão de recursos, formação de professores e planejamento pedagógico individualizado — aspectos diretamente relacionados à execução do PDDE.

O corpo docente e técnico-administrativo é majoritariamente composto por profissionais com formação em nível superior, muitos deles com especializações, o que favorece a

compreensão da importância do PDDE como ferramenta de apoio à manutenção da infraestrutura e ao desenvolvimento de ações pedagógicas. No entanto, observa-se que os vínculos temporários predominam na referida escola, o que pode comprometer a continuidade e efetividade da gestão escolar e dos projetos financiados com recursos do programa.

Em termos de infraestrutura, a escola dispõe de quatro salas de aula, secretaria/direção, dois banheiros, uma cozinha, pátio e depósito de merenda, conforme descrito no PPP. Embora o espaço atenda minimamente às necessidades pedagógicas, a precariedade de recursos e a ausência de manutenção contínua — que pode frequentemente serem supridas por repasses do PDDE — demandam uma gestão eficaz e comprometida para que os recursos sejam devidamente aplicados.

No que se refere aos indicadores de rendimento escolar, os dados de aprovação em 2023 foram de apenas 26,4% e uma distorção idade/série de 72% para o 5º ano. Esses números demonstram que ainda há desafios na aprendizagem, sobretudo após o período pandêmico, o que reforça a importância do uso estratégico dos recursos do PDDE para ações de recuperação, formação docente e melhoria da ambiência escolar.

Ademais, o PPP da instituição destaca como meta prioritária a ampliação do acesso e permanência dos alunos no ensino fundamental e a promoção da Gestão Democrática. Tais diretrizes estão em consonância com os objetivos do PDDE, sobretudo quando se pensa na articulação entre a escola, as famílias e a comunidade — articulação que, em contextos como o de Anajás, é fundamental para o fortalecimento das Unidades Executoras e para o controle social dos recursos descentralizados.

Figura 19 - Fotos da EMEF Santa Maria do Cajunal (Fachada e sala de aula)



Fonte: Acervo da Escola

A partir da análise dos dados obtidos por meio do questionário e da entrevista realizada, constatou-se que, em períodos anteriores, a Unidade Executora (UEX) da escola em questão foi presidida pela própria diretora por falta de pessoas interessadas. Essa situação também pode evidenciar um processo de **centralização da gestão** em uma única figura, algo recorrente em contextos marcados pela escassez de recursos humanos qualificados e pela fragilidade na constituição de colegiados escolares. Atualmente, a UEX encontra-se em processo de regularização, e o novo presidente indicado é um funcionário da escola, o que implica uma sobreposição de funções — ele continuará exercendo suas atividades profissionais na unidade escolar ao mesmo tempo em que assumirá a presidência do conselho.

Outro aspecto relevante observado na referida Unidade de Ensino é a elevada rotatividade de funcionários, consequência direta da predominância de vínculos empregatícios temporários. Tal cenário contribui para a descontinuidade das ações e fragiliza a memória institucional da UEX, uma vez que os membros frequentemente são substituídos. Essa instabilidade afeta não apenas a consolidação de uma cultura administrativa própria, mas também o planejamento a médio e longo prazo, conforme aponta Oliveira (2002, p.9), ao destacar que a rotatividade compromete a institucionalização das práticas de gestão democrática. Assim, torna-se evidente a necessidade de políticas que promovam maior estabilidade dos quadros escolares e incentivem a formação continuada dos membros das unidades executoras, como condição indispensável para fortalecer a governança local do PDDE.

Ao ser questionada sobre o tempo em que a escola passou sem um presidente em sua unidade executora e a *atualização cadastral no sistema PDDE-Web*, a entrevistada indica que embora haja conhecimento sobre a obrigatoriedade do procedimento, dificuldades como **acesso à internet**, *instabilidade no sistema*, e a ausência de *formação técnica específica* contribuem para a não realização da atualização em tempo hábil. Tais dificuldades são agravadas pela *falta de assessoria institucional contínua*, relatado pela representante do Conselho, sobretudo da esfera municipal, evidenciando um vácuo entre a formulação da política pública e o seu acompanhamento efetivo no território e localidade.

Nesse sentido, ganha centralidade a capacidade da Gestão Educacional do município articular a assistência às Unidades Executoras na figura dos conselhos escolares. Perguntado se a Unidade Executora recebe assistência técnica financeira para a gestão do PDDE e apoio nas questões de regularização dos Conselhos a entrevistada nos respondeu o seguinte:

Infelizmente, como já foi citado anteriormente, como ela estava inativa, a gente ainda

não tem essa assistência ainda, mas eu creio que, segundo informações, a prefeitura, ela dá o suporte à questão do coordenador do programa, que sempre está mostrando... a questão da contadora. Segundo informações, existe uma contadora cedida pela prefeitura para dar esse suporte (Presidente da E.M.E.F Santa Maria do Cajunal).

A ausência de assessoria aparece também como entrave à *regularização de pendências na Receita Federal*, que, quando presentes, impedem o recebimento de recursos. A entrevista aponta que embora a UEX esteja inativa, já enfrentou pendências fiscais, o que reafirma a urgência de *investimentos em capacitação técnica* para conselheiros escolares, conforme defende Gohn (2011, p.4), ao ressaltar que o controle social eficaz depende da formação crítica e técnica dos sujeitos que participam da gestão pública.

A execução dos recursos do PDDE enfrenta ainda outros entraves operacionais. A *dependência da agência do Banco do Brasil localizada fora do município* obriga os membros da UEx a se deslocarem para outro município, o que gera custos adicionais e impacta negativamente nas suas atribuições escolares. Ademais, o atendimento bancário não é personalizado e o acesso aos instrumentos de movimentação financeira (cartões, alertas, extratos) é dificultado. Tal processo revela um descompasso entre a lógica da política pública e a infraestrutura do município marajoara. Isso exige, como propõe Dourado (2010, p.15), uma política educacional que considere as especificidades regionais não somente na formulação, mas também na execução das ações descentralizadas.

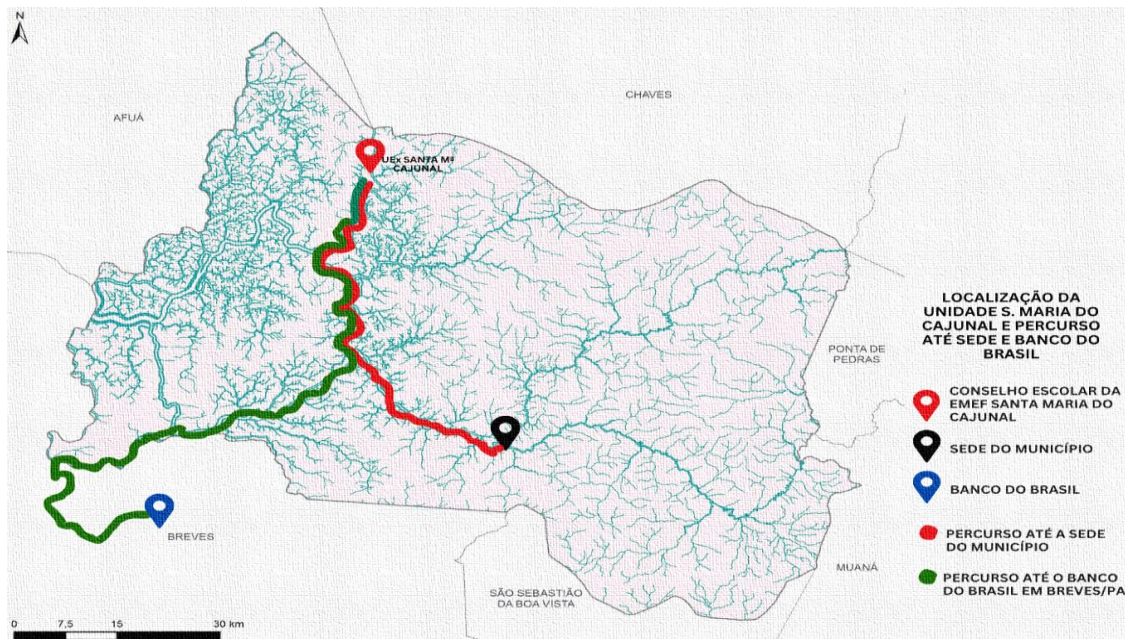
Sobre o relacionamento com o banco do Brasil a representante do Conselho nos afirmou o seguinte:

Se tivesse pessoas no banco especializadas somente para resolver a questão do PDDE, se tornaria mais fácil, porque a gente chega lá, os funcionários de lá, eles vivem com vários programas, várias situações. Por exemplo, é conta, é pagamento, é saque. Então, se tivesse funcionários somente para resolver, eu chegasse lá no banco, por exemplo, eu chegasse no Banco do Brasil e tivesse dois ou três funcionários prontos para me ajudar, para tirar minhas dúvidas, eu acho que se tornaria mais fácil, porque eu não ia perder muito tempo no banco e eu iria resolver melhor a situação, se tivesse (Presidente da E.M.E.F Santa Maria do Cajunal).

Para que possamos aprofundar a realidade logística e geográfica enfrentada pelo município, no que tange a organização e o funcionamento da política especificamente na referida escola, é necessário entender que a execução dos recursos ou mesmo regularização de uma Unidade Executora nas escolas ribeirinhas é uma tarefa difícil. No município, conforme já frisado, não há agência do Banco do Brasil. Na escola do campo pesquisada, a maior dificuldade de criação e funcionamento se encontra na distância da sede e logística nas viagens que a Unidade Executora precisa fazer.

No mapa abaixo, observa-se a distância significativa entre a escola e a sede do município, bem como os deslocamentos frequentes até o município vizinho de Breves-PA, necessários para o acesso a serviços bancários, como os realizados no Banco do Brasil. Esse contexto evidencia algumas das principais dificuldades enfrentadas para a constituição e a manutenção de uma Unidade Executora na escola, especialmente devido aos entraves logísticos e operacionais que impactam diretamente a gestão descentralizada dos recursos.

Figura 20 – Mapa do percurso da UEX Santa Maria do Cajunal até o Banco do Brasil e percurso até a Sede do Município



Fonte: Autoria própria

O percurso e os custos para a escola se tornam um dos condicionantes principais do processo, o qual embora respondido afirmativamente sobre o apoio recebido - pelo tempo que a unidade está sem Conselho estabelecido - podemos inferir que essa é uma problemática insistente na regularização da Unidade Executora perante o Banco do Brasil e Receita Federal. Sobre as dificuldades em criar e manter uma Unidade Executora própria a entrevistada nos lembra que:

(...) Outro caso, é a questão das viagens, quando a gente se desloca, porque, como nós não temos um banco do Brasil no município, a gente tem que se deslocar para outra cidade, aí chega lá, a gente não é atendido porque precisa enfrentar fila, precisa ter aquela espera, aí, como a gente perde muito tempo, porque a gente vai para lá, vai de passagem, de barco, e aí a gente chega lá, não resolve nada, aí passa três, quatro dias lá pagando hotel, aí, então, se a gente tivesse pessoas capacitadas só para resolver essa situação, tanto na parte da prefeitura, quanto a gente fosse se deslocar daqui e chegasse lá, por exemplo, em Breves, tivesse uma pessoa, algumas pessoas já prontas para atender, só a questão do PDEE seria muito boa (Presidente da E.M.E.F Santa Maria

do Cajunal).

O relato retrata um problema estrutural presente na região: a dificuldade de acesso a serviços básicos, como instituições bancárias e suporte técnico-administrativo, impactando diretamente a operacionalização do programa.

A ausência de suporte institucional adequado revela não apenas falhas operacionais, mas também a necessidade de uma atuação mais comprometida dos órgãos públicos locais. Libâneo (2004, p. 102) argumenta que a gestão da escola deve estar necessariamente alinhada às políticas públicas e aos recursos disponíveis, sendo que, sem esse suporte, o processo de descentralização administrativa corre o risco de agravar as desigualdades entre as escolas desfavorecendo também uma gestão participativa e democrática.

A gestão democrática, defendida por Paulo Freire (1996, p. 45), pressupõe a participação ativa de toda a comunidade escolar na tomada de decisões, tal qual modelos de políticas públicas participativas, conforme as multicêntricas. No entanto, essa participação só se efetiva quando existem condições mínimas para a sua realização — entre elas, a existência e o funcionamento regular dos Conselhos Escolares. A ausência prolongada desses conselhos fragiliza a autonomia da escola e compromete a execução de ações essenciais como o PDDE.

Além disso, Patto (1999, p. 89) destaca que “os processos educativos são moldados pelos contextos sociais em que estão inseridos”, o que significa que dificuldades logísticas como longas viagens de barco, hospedagem em cidades vizinhas e burocracias bancárias não podem ser ignoradas no desenho e na implementação das políticas públicas.

A liderança escolar, por sua vez, é central na mediação entre esses desafios estruturais e a ação educativa. Segundo Fullan (2001, p. 78), a liderança eficaz envolve a capacidade de enfrentar resistências e propor soluções inovadoras, sobretudo em contextos adversos. Assim, capacitar gestores escolares e oferecer suporte técnico adequado são estratégias imprescindíveis para a sustentabilidade das UEx, especialmente em áreas isoladas como na referida escola.

No que tange a participação das reuniões e os motivos da não participação a representante do Conselho nos respondeu:

Olha, no nosso caso, da unidade nossa, o que menos participa realmente é a comunidade, são os pais, porque às vezes não tem o tempo para ir, eles dizem que não é importante, que a gente só vai falar coisa que não interessa. Então, no nosso caso, na nossa realidade, é a gente não tem a participação mais ativa da comunidade escolar, que são os pais dos alunos. Mas em questão de conselho, não. Quando é feita a reunião, todos os membros estão presentes (Presidente da E.M.E.F Santa Maria do Cajunal).

No que diz respeito ao planejamento e transparência, a UEX declara que as decisões

sobre o uso dos recursos são tomadas em reuniões com registros em ata, e que são realizadas pelo menos três *pesquisas de preço* antes da aquisição de bens e serviços, o que está em conformidade com as exigências legais. No entanto, a entrevistada reconhece que há *receio por parte dos membros da UEx quanto à prestação de contas*, não apenas pelo medo de sanções administrativas, mas pela insegurança diante do aumento da carga de trabalho para além de suas atribuições formais. Essa situação converge com o que aponta Cury (2002, p.84), ao afirmar que a ampliação de responsabilidades dos agentes escolares sem o devido suporte e reconhecimento institucional compromete o ideal de gestão participativa. Perguntado sobre a regularidade da realização das assembleias e reuniões para discutir sobre o PDDE,

Olha, as reuniões, elas acontecem assim. A gente sempre faz! que é a ordinária que, quando é necessário, a gente faz, a gente chama o povo, chama os membros, todo mundo do conselho, para a gente ver o que é melhor. E a gente faz também sempre bimestral, que é de dois em dois meses, para que todo mundo esteja ciente do que está acontecendo e, quando é ordinária, a gente sempre chama a comunidade, que são os pais, para resolver a situação (Presidente da E.M.E.F Santa Maria do Cajunal).

Nesse sentido, entendemos que há ou haverá a busca de um planejamento no que tange os assuntos tratados nas reuniões pelo Conselho. As falas extraídas da entrevista evidenciam um esforço por parte da escola em tornar o PDDE uma ferramenta não apenas administrativa, mas também pedagógica e participativa. Observamos que o fórum com a comunidade escolar não se restringe à prestação de contas, mas busca *socializar a importância pedagógica do programa*, promovendo o entendimento do impacto que os recursos financeiros têm na melhoria da qualidade do ensino:

(...) e sim a gente vai mostrar tanto a importância da parte pedagógica dentro do PDDE, a importância que o PDDE tem dentro da parte pedagógica, a importância do PDDE dentro da escola. Então, a gente mostra para a comunidade não só, por exemplo, só prestação de conta, a gente vai fazer só prestação de conta, né. A gente mostra a importância que tem dentro da parte pedagógica do PDDE (Presidente da E.M.E.F Santa Maria do Cajunal).

Esse tipo de prática é coerente com os princípios da gestão democrática defendidos por Paro (2001, p. 93), para quem a participação da comunidade escolar nas decisões administrativas é também uma forma de educar para a cidadania, fortalecendo o vínculo entre a escola e sua base social. O autor destaca que “a gestão democrática só se realiza de fato quando os diversos segmentos da comunidade escolar têm voz ativa na formulação e execução das decisões escolares”.

Além disso, a vinculação entre o uso dos recursos do PDDE e as necessidades pedagógicas reais da escola representa um avanço em direção à autonomia escolar com

responsabilidade social. Como pontua Neves (2010, p. 131), “a gestão do PDDE deve articular a dimensão pedagógica com a dimensão administrativa, permitindo que as escolhas financeiras estejam alinhadas ao projeto político-pedagógico da escola”.

Questionada em como é realizado o planejamento para utilizar os recursos do PDDE e a relação com a comunidade e os membros no que tange a participação,

É, a gente faz reuniões. Primeiro a gente faz reunião com a comunidade. Aí a gente coloca para a comunidade, pede sugestão o que realmente mais está faltando na escola. O que realmente é necessário. Por exemplo, a gente tenta gastar o dinheiro porque realmente é necessário para a escola. Não com coisa que a gente vai comprar e depois não vá usar (Presidente da E.M.E.F Santa Maria do Cajunal).

Essa experiência tem caráter participativo do planejamento, indo ao encontro do que defende Veiga (2003, p. 35) ao afirmar que “o planejamento participativo é uma forma de exercício da democracia na escola, pois pressupõe diálogo, escuta e corresponsabilidade dos envolvidos”.

Ainda nesse contexto, é relevante mencionar que o PDDE, ao prever a constituição de uma Unidade Executora Própria (UEX), pressupõe a participação dos diversos segmentos da escola na gestão dos recursos, conforme orientações do FNDE. Segundo Cury (2002, p. 152), a legitimidade da gestão escolar está condicionada à transparência dos processos e à efetiva participação de conselhos escolares e representantes da comunidade nas tomadas de decisão.

Sobre as dificuldades na *prestação de contas* observamos que nas respostas ao questionário, a referida Unidade Executora afirma que há desde a *falta de capacitação em contabilidade* até a *ausência de arquivos sistematizados dos documentos comprobatórios na escola*. Embora haja consciência de que a não execução correta impacta os diferentes indicadores de qualidade da educação da escola e município e pode comprometer o recebimento de novos recursos, a prática revela um hiato entre o conhecimento normativo e a execução concreta — cenário que reforça a necessidade de ações formativas permanentes por parte da Secretaria Municipal de Educação e do FNDE.

Apesar de todos esses obstáculos, a entrevistada avaliou *positivamente os impactos do PDDE*. Em uma escala de 0 a 10, os efeitos sobre aquisição de suprimentos, infraestrutura, rendimento escolar, prevenção da evasão e qualidade do ensino oscilaram entre notas 7 e 9. Esse dado é relevante, pois indica que, mesmo em condições adversas, o PDDE tem contribuído para a *manutenção do funcionamento escolar*, revelando sua importância como política pública de apoio à educação básica. No entanto, como principal entrave ou dificuldade encontrada pela Escola para promover a participação e engajamento da escola foi apresentado os seguintes: a)

A distância geográfica até o banco do Brasil e, b) Prestação de contas.

(...) distancia né... a gente ter que se deslocar ate a sede do município de barco ou voadeira só pra resolver essas situações se torna difícil. A outra é a prestação de contas que se torna difícil de fazer tendo que se comunicar muitas vezes por telefone e se torna muito custoso ter que ir até a cidade. Sem falar, né na ida pra Breves que é onde tem o banco do Brasil, enfim são inúmeras dificuldades, mas a logística e a distância para seguir com os tramites (Presidente da E.M.E.F Santa Maria do Cajunal)

A diretora destaca ainda que os principais recursos são aqueles que permitem a aquisição de materiais pedagógicos, itens de higiene, pequenos eletrodomésticos e insumos básicos, considerados essenciais para garantir as mínimas condições de aprendizagem.

A entrevista também revela que, se tivesse poder decisório, a gestora sugeriria *a ampliação dos recursos financeiros*, bem como a *oferta de mais treinamentos e maior proximidade da Secretaria Municipal de Educação com os Conselhos Escolares*. Essa sugestão converge com o que defende Ball (1992, p.28), ao tratar das políticas públicas como um processo contínuo de negociação entre atores centrais e locais, sendo o apoio institucional um fator chave para a efetividade das ações descentralizadas.

Nesse sentido, perguntado sobre a participação dos atores que fazem a política do PDDE e especificamente os sujeitos que participam ou deveriam participar do Conselho da Escola para que a política funcione:

Olha... no caso lá... da nossa unidade executora lá da escola, todos, são todos, participam, tanto representantes de pai de aluno, tanto de professor, tanto de secretária, todo mundo. Até o momento ainda não faltou ninguém, nenhuma reunião dos membros que fazem parte do conselho (Presidente da E.M.E.F Santa Maria do Cajunal).

Sobre o comprometimento ser baixo, médio ou alto na hora de se envolver com as questões do Conselho:

(...) olha, no caso ele vem ser, eu acho que, médio porque de 100% fica 50% ele vem ser médio né, para a escola, mas é assim, eu acho que está faltando mais, é mais ajuda por exemplo assim da SEMED, né, que é do município das pessoas que fazem parte do PDDE, por exemplo, na questão da secretaria, da prefeitura, para também estar ajudando nessa divulgação, ajudando para que não só diretor, não só o pessoal do conselho vá sensibilizar, conscientizar, mas sim um todo na questão da secretaria, né? (Presidente da E.M.E.F Santa Maria do Cajunal).

Em síntese, a análise da Escola Santa Maria do Cajunal permite reafirmar a centralidade do PDDE como política de manutenção escolar e aponta para a *necessidade urgente de fortalecimento institucional da gestão descentralizada*. A descentralização, se não vier acompanhada de suporte técnico, de estrutura mínima e de processos formativos permanentes,

corre o risco de reforçar as desigualdades históricas e territoriais, ao invés de corrigi-las. Em contextos como o do município de Anajás, isso se agrava pelas condições geográficas e socioeconômicas, demandando um olhar mais sensível e contextualizado da administração pública educacional. Mesmo assim, há uma visão positiva da escola sobre a importância do PDDE como política de descentralização:

(...) escola passa a ter mais liberdade, que ela não fica aquilo preso com alguém, não, ela tem só a prestação de conta, que ela tem que fazer no FNDE, então é uma política que ela vem para melhorar a questão da escola, tanto questão de material, porque se eu preciso de um determinado material, eu vejo que é uma necessidade para a escola, o que eu faço, reúno a comunidade, a gente reúne os membros da comunidade, mostra para a comunidade que a gente tem aquele dinheiro, que a gente precisa aplicar aquele dinheiro. Então eu creio que o PDDE veio para melhorar a situação das escolas em questão de tanto de material, tanto de infraestrutura, então para mim ela veio melhorar algumas coisas que a escola só vivia presa, ela só vivia centralizada entre prefeitura e escola, agora não, ela tem o poder de decisão, ela decide, a escola decide junto com o conselho o que vai fazer o que é melhor para a escola, então para mim já se tornou uma política pública melhor para a escola (Presidente da E.M.E.F Santa Maria do Cajunal).

Dessa forma, a experiência da Escola Santa Maria do Cajunal reforça que a efetividade do PDDE está diretamente relacionada à realidade local, à capacidade de gestão da equipe escolar e ao engajamento comunitário. Trata-se de uma relação dinâmica entre o normativo e o vivido, em que as políticas públicas, para alcançarem seus objetivos, precisam dialogar com os contextos socioterritoriais nos quais são implementadas.

#### 4.3.2 A Escola Municipal de Ensino Infantil Luluzinha

A Escola Municipal de Educação Infantil Luluzinha, situada no meio urbano do município de Anajás, estado do Pará, é uma das instituições públicas que compõem a rede municipal de ensino voltada ao atendimento da primeira infância, especificamente às crianças de 3 a 5 anos de idade. Fundada em 20 de julho de 1990, a escola surgiu como resposta à crescente demanda por vagas na Educação Infantil, sendo inicialmente estruturada com um número reduzido de salas e infraestrutura limitada, o que motivou sua ampliação em etapas subsequentes.

A trajetória da escola evidencia um processo contínuo de adequações e enfrentamentos institucionais que refletem os desafios históricos de garantir o acesso à educação de qualidade em contextos amazônicos interioranos.

Figura 21 - Fotos da EMEF Santa Maria do Cajunal (Fachada e salão central)



Fonte: Acervo da escola

Ao longo de sua existência, a instituição passou por mudanças significativas em sua estrutura física, gestão administrativa e proposta pedagógica. Após enfrentar um período de funcionamento em um espaço alugado e inadequado, a escola foi reinaugurada em 2022, sendo, atualmente, uma unidade que atende a mais de 300 alunos, distribuídos em 12 turmas nos turnos da manhã, intermediário e tarde. Sua infraestrutura atual conta com quatro salas de aula climatizadas, sala de informática, área de lazer, copa-cozinha, secretaria, sala de professores, sala do Atendimento Educacional Especializado (AEE), entre outros espaços que buscam dar suporte às práticas pedagógicas. Contudo, persistem limitações como mobiliário inadequado à faixa etária, escassez de recursos tecnológicos e pedagógicos e ausência de refeitório estruturado, conforme registrado em seu Projeto Político Pedagógico (PPP).

A equipe escolar é composta por profissionais efetivos e temporários, entre os quais se destacam docentes, coordenadores pedagógicos, auxiliares, técnicos administrativos e equipe de apoio, sendo que a maioria dos professores possui formação em nível superior, com especializações nas áreas da Educação Infantil e Educação Especial. Tal composição reflete tanto o esforço institucional em qualificar o atendimento quanto a instabilidade vivenciada pela alta rotatividade de profissionais temporários — uma condição comum em sistemas educacionais no interior da Amazônia.

O PPP vigente, elaborado ao longo de 2024 com validade prevista para meados de 2025, é fruto de um processo coletivo de reflexão envolvendo a equipe gestora, técnicos da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e membros da comunidade escolar. Nele, a escola reafirma seu compromisso com uma educação que reconheça a criança como sujeito histórico e de direitos, orientando suas práticas pelos princípios da BNCC (2017), dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e do Documento Curricular do Município de Anajás. O

documento estabelece como eixos estruturantes o cuidado, a ludicidade, a inclusão e o respeito às múltiplas infâncias, compreendidas a partir de suas especificidades socioculturais, econômicas e territoriais.

A missão institucional da Escola Luluzinha está ancorada na promoção do desenvolvimento integral da criança, assegurando o direito à aprendizagem significativa por meio de interações e brincadeiras, como propõe a BNCC. A visão pedagógica adota uma abordagem construtivista, fortemente influenciada pelos pressupostos de Piaget, Vygotsky, Montessori e Freinet, que concebem a criança como protagonista de sua formação. A proposta educativa busca articular a dimensão do “cuidar e educar” em práticas cotidianas que valorizem a escuta sensível, a autonomia, a criatividade e a expressão da criança em suas múltiplas linguagens.

A partir da análise detalhada do questionário e entrevista aplicado à Unidade Executora (UEX) da EMEI Luluzinha, foi possível identificar um conjunto de fragilidades na operacionalização do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Essas fragilidades, ainda que em parte comuns a outras realidades amazônicas, são particularmente evidentes em contextos nos quais a estrutura administrativa é reduzida, os vínculos funcionais são precários e o suporte técnico é inexistente ou insuficiente.

O preenchimento do questionário revela que a presidência da UEX está principalmente sob responsabilidade da tesoureira da escola, o que já indica uma sobreposição de papéis entre funções financeiras e administrativas. Essa prática, também recorrente na escola do campo pesquisada, tende a comprometer o princípio do colegiado previsto na legislação que regula os conselhos escolares. Como destaca Marinheiro, (2016, p. 134) “a concentração de atribuições em uma ou duas pessoas do núcleo escolar, especialmente em cargos técnicos, desconfigura a natureza participativa da gestão e favorece o tecnicismo verticalizado”.

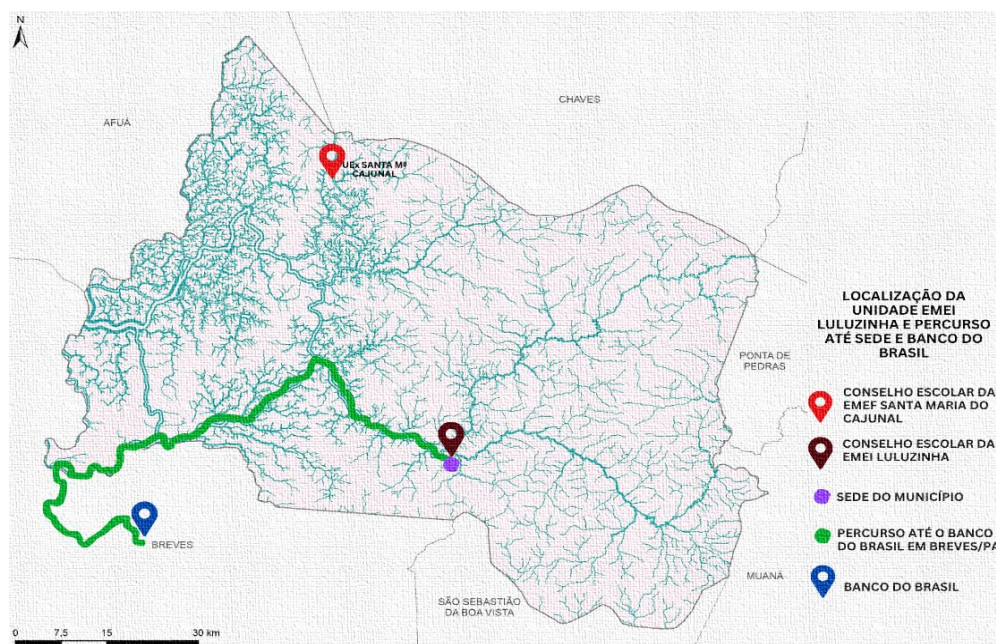
Um dos principais obstáculos relatados é a dificuldade de realizar a atualização cadastral no sistema PDDE-Web no período determinado pelo FNDE. As justificativas envolvem, principalmente, o acesso à internet, a alta rotatividade dos membros da UEX e o desconhecimento sobre o processo de prestação de contas. Essa combinação de fatores resulta em descontinuidade na execução do programa, conforme diagnosticado por Galvão (2020, p. 97), que ao estudar a implementação do PDDE em comunidades amazônicas concluiu que “as limitações tecnológicas e a ausência de qualificação técnica dos membros das UEXs criam um ciclo de exclusão, no qual a política pública se mostra distante da capacidade de execução local”.

Perguntado sobre como é o acompanhamento por parte da Unidade Executora dos valores disponibilizados em conta, que também envolve o acesso a sistemas disponibilizados pelo FNDE para esse fim:

Os valores a gente busca de diversas formas acompanhar nos diferentes sites do FNDE (...) e é feito pela contadora responsável, que também nos orienta como gastar o dinheiro e ela também repassa os valores, tanto de custeio quanto capital e também pelo site do PDDEINFO. A gente pode acessar lá e ver os valores que tem do dinheiro (Tesoureira do Conselho Escolar da EMEI Luluzinha).

Percebemos nesse sentido, sobre o apoio disponibilizado através da assistência técnica “(...) nós temos uma contadora específica contratada pela SEMED que nos auxilia na exibição das compras do PDDE, assim como na pressão de conta”. Conforme também às análises na escola do campo, essa assistência é feita através de serviços contábeis em um escritório localizado em outro município (Breves-PA). Para melhor elucidação do contexto que envolve a geografia local, o mapa abaixo demonstra a disposição da Unidade Executora na sede do município e o percurso para se chegar à cidade onde está localizado o escritório e também o Banco do Brasil.

Figura 22 - Percurso da UEX EMEI Luluzinha da Sede do Município até o Banco do Brasil na cidade de Breves



Fonte: elaboração própria

Conforme podemos observar no mapa, a EMEI Luluzinha, localizada no meio urbano do município, também recebe assistência técnica para a ida até a cidade de Breves, no entanto, tal processo é um gargalo na política do ponto de vista da execução. O fato de não haver o

banco na referida cidade, contribui para a demora na execução e regularização das Unidades Executoras e exige maior investimento por parte da Gestão. Embora como vimos, poucas escolas com pendências em prestação de contas (há ainda algumas a serem constituídas; ao ouvir os sujeitos que fazem a política - no nosso caso, os representantes do Conselho da referida escola – entendemos que há dificuldades relacionados à execução ao ter que viajar para regularizar a Unidade Executora.

Adicionalmente, a rotatividade dos membros da UEX, atribuída à predominância de vínculos temporários, compromete o trabalho e a memória institucional, dificultando a formação de um corpo técnico com domínio sobre as regras do programa. Silva (2015, p. 151), ao analisarmos conselhos escolares na região Norte, evidenciamos que “a ausência de vínculo estável e de continuidade nos membros das UExs é uma das principais causas da baixa institucionalização da gestão democrática nas escolas públicas”.

No que diz respeito à execução orçamentária do recurso, ainda que a escola esteja localizada na zona urbana, o atendimento bancário também é relatado como inadequado. Os membros da UEx, conforme já observamos anteriormente, recebem uma ajuda de custo para suporte especializado na ida ao Banco do Brasil. Apesar disso, ainda há dificuldade no acesso aos instrumentos de movimentação financeira. Essa realidade evidencia um descompasso entre a lógica da política pública e a realidade das estruturas locais, especialmente em territórios periféricos e de difícil articulação institucional. A inexistência de alertas automáticos sobre movimentações financeiras, por exemplo, impede o monitoramento eficaz dos recursos e expõe os gestores a riscos de falhas na prestação de contas.

Atualmente o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação vem buscando melhorar a relação entre o Banco do Brasil e as Unidades Executoras através da modernização de seu atendimento e novas ferramentas para agilizar a prestação de contas<sup>59</sup>. Ainda assim, no município pesquisado e através da análise na escola Luluzinha, podemos perceber que a geografia e os desafios burocráticos na hora de executar o programa provoca dificuldades que desestimulam os membros a fazer a política acontecer.

A interferência da execução do PDDE nas atividades pedagógicas também é relatada. A sobrecarga de trabalho, sem compensações ou reconhecimento institucional, compromete tanto a qualidade do ensino quanto a eficiência administrativa. De acordo com Cury (2002, p. 54), “a ampliação das responsabilidades dos gestores escolares, sem a devida valorização funcional e

---

<sup>59</sup> Caso da ferramenta BBágil. Disponível em: [https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/area-para-gestores/bb-gestao-agil/Comunicadon.18\\_2024PlataformaBBGestogil.pdf](https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/area-para-gestores/bb-gestao-agil/Comunicadon.18_2024PlataformaBBGestogil.pdf)

técnica, representa uma forma velada de sobreposição de encargos à margem do princípio da gestão democrática”.

Apesar das dificuldades, com o questionário, é possível observarmos que a UEx da EMEI Luluzinha realiza os trâmites legais exigidos para a aquisição de bens e serviços com os recursos do PDDE: registro prévio em ata, discussão colegiada e realização de três cotações. Entretanto, as barreiras mais expressivas apontadas referem-se à falta de capacitação contábil, ao receio de sanções futuras e à sobrecarga de atribuições — problemas que, conforme destaca Gohn (2011, p. 88), “só podem ser enfrentados com investimentos contínuos em formação crítica e técnica dos conselheiros escolares, sob pena de transformarmos os mesmos em instâncias apenas formais”.

A prestação de contas, etapa central para a continuidade do recebimento de recursos, também apresenta entraves significativos. Embora os responsáveis relatem conhecimento mínimo sobre os documentos exigidos, a falta de assessoria adequada da Secretaria Municipal de Educação é relatada como necessária e carecendo de aprimoramento. Essa ausência de apoio institucional amplia o risco de inadimplência técnica e de interrupção do programa. Ou seja, a não prestação de contas não se resume a negligência, mas reflete uma profunda assimetria entre as exigências normativas e a capacidade real de execução das escolas.

A situação da EMEI Luluzinha difere em parte daquela observada na Escola do Campo, representada pela Escola Santa Maria do Cajunal. Conforme relatado pela representante do Conselho Escolar da EMEI Cajunal, a inatividade do colegiado evidencia fragilidades na gestão e acende um sinal de alerta quanto à capacidade do município em enfrentar os desafios impostos pela política pública. Em contraste, a EMEI Luluzinha demonstra maior zelo na administração dos recursos, adotando práticas como o arquivamento de documentos na própria unidade escolar — o que indica, ainda que de forma incipiente, uma preocupação com a rastreabilidade e a transparência das ações desenvolvidas pela Unidade Executora.

Quanto ao IdeGES, os membros da UEX Luluzinha demonstram apenas um conhecimento superficial. Apesar de compreenderem que a não atualização cadastral e a falha na prestação de contas impactam o índice, desconhecem a metodologia de cálculo e as consequências específicas de um baixo desempenho. Isso confirma os achados de Reis (2019, p. 259), que conclui que “o desconhecimento técnico do IdeGES fragiliza sua função como instrumento de indução da qualidade na gestão escolar, tornando-o mais uma obrigação burocrática do que uma ferramenta de planejamento”.

Em relação aos impactos percebidos do PDDE, os membros da UEX avaliam positivamente a política, atribuindo notas altas (de 8 a 10) para os efeitos na aquisição de insumos, infraestrutura e qualidade do ensino. Esse dado reflete a centralidade do programa na manutenção das escolas públicas, principalmente em realidades com escassez de outras fontes de financiamento. Para Freitas (2012, p. 39), o PDDE “representa, para muitas escolas brasileiras, a única forma de manter o mínimo de funcionamento das atividades pedagógicas e estruturais”. Esse ponto corrobora a visão da tesoureira do Conselho entrevistada:

O ponto positivo para mim principal é por causa da autonomia. A autonomia que a escola tem de gerir o recurso. Por exemplo, a escola tem como comprar o que achar necessário, sem depender de terceiros. Então, o programa de dinheiro direto na escola, além de somar com o que nós já temos, por exemplo, a questão de materiais, bens duráveis, o que a Secretaria (SEMED) não consegue manter, o PDDE vem somar. E essa questão aí é muito importante. Então, o PDDE para mim é uma das coisas muito importantes da escola. Eu penso que se todo mundo trabalhasse direitinho com o PDDE, não dependeria tanto da Secretaria Municipal de Educação (Tesoureira do Conselho Escolar da EMEI Luluzinha)

As sugestões para aprimorar o programa incluem a ampliação dos recursos financeiros,

(...) principalmente os valores, que eu acho muito baixo. Não é um ponto negativo porque eu penso que deveria ser melhor. Eu penso que o governo federal deveria investir mais na educação. Eu acho muito pouco pela quantidade de alunos que nós temos. Então eu penso que o programa, como ele é bom, mas ele deveria ter mais um valor maior (Tesoureira do Conselho Escolar da EMEI Luluzinha)

O fortalecimento do diálogo com a Secretaria Municipal de Educação, bem como a realização de formações periódicas, foram destacados pelo Conselho Escolar como estratégias fundamentais para qualificar a atuação da Unidade Executora e garantir maior efetividade na aplicação dos recursos. Essas proposições reforçam a tese de que as políticas públicas, ao serem implementadas nos contextos locais, passam por processos inevitáveis de resignificação e recontextualização. A implementação das políticas não se dá de forma linear ou mecânica, mas sim por meio de interpretações e negociações realizadas pelos sujeitos que as executam.

Nesse sentido, a escuta ativa dos atores escolares e comunitários se revela indispensável não apenas para a adequação das diretrizes normativas à realidade local, mas também para promover um ciclo contínuo de aprendizagem institucional, em que a participação fortalece a governança e amplia a legitimidade das ações.

No que se refere especificamente à descentralização do financiamento público escolar, a experiência da escola com o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) revela uma realidade simultaneamente marcada por autonomia de gestão e precariedade institucional. A

entrevista com a tesoureira da Unidade Executora (UEX) com pouco mais de 3 anos na função; evidencia que, embora os recursos do programa sejam essenciais para a manutenção das atividades escolares, a operacionalização desses recursos ainda é atravessada por diversos entraves. Ao ser questionada sobre a função do PDDE na escola, a gestora destacou: *“O dinheiro da gente é empregado diretamente na dinâmica escolar com os alunos [...]. O nosso custeio a gente compra praticamente 100% material didático pedagógico e o capital a gente coloca bens duráveis, como o bebedouro”*.

Essa fala demonstra que o PDDE cumpre um papel central na garantia das condições mínimas de funcionamento da escola. Papel esse que, está diretamente relacionado à sobrevivência de muitas instituições públicas, especialmente nas regiões periféricas da Amazônia das florestas, onde o programa representa a única fonte de aquisição de insumos pedagógicos. De acordo com a entrevistada, a escola adquiriu com os recursos do PDDE itens como *“papel A4, lápis de cor, massinha de modelar, tesoura, EVA, papel cartão, cartolina”* — elementos fundamentais para as práticas lúdicas da educação infantil.

Apesar da relevância do programa, a execução das ações é realizada com sobrecarga por parte da equipe escolar. Como ressalta a tesoureira: *“É um trabalho voluntário justamente das pessoas da escola, os técnicos, os administrativos e os professores”*. Essa realidade aponta para um fenômeno recorrente nas escolas públicas da região: a sobreposição de funções e a responsabilização assimétrica dos agentes escolares, sem que haja a devida compensação institucional ou valorização profissional. Nesse sentido, podemos dizer que esse processo compromete a efetividade da gestão democrática da escola, que embora sido relatada organização na escola em sua Unidade Executora,

a maioria do pessoal, [diz a tesoureira] como não entende como funciona o programa do PDDE e que nós temos algumas limitações que não pode comprar de qualquer jeito, que não pode ser pago de qualquer jeito, não é qualquer pessoa que pode vender, então tem pessoas que confundem. Aí acaba, às vezes, criticando o conselho, porque não conhece a parte burocrática como deve funcionar o conselho, que nós inclusive já ouvimos muito isso. Mas por que vocês não fazem assim? Por que não pega o dinheiro e vai comprar em tal lugar? E isso não pode acontecer, que nós sabemos disso. Por conta da prestação de conta que tem que ser feita corretamente. Essa é uma dificuldade (Presidente do Conselho Escolar da EMEI Luluzinha).

A escola tenta organizar as ações de forma coordenada, designando funções específicas, como a de um coordenador para o PDDE Interativo. A entrevistada destaca que: *“A diretora colocou um coordenador, uma das funções dele é ser responsável pelo PDDE interativo, para gerir os programas, para não se perder nada”*. Isso demonstra esforço da equipe em estabelecer uma lógica organizativa interna capaz de lidar com a complexidade administrativa

e pedagógica do programa.

Entretanto, há limitações significativas no processo de compras, sobretudo em relação às exigências formais de pesquisa de preços: *“Eu penso que [a maior dificuldade] é na execução, por conta das pesquisas de preço”*. Essa dificuldade se agrava devido à estrutura comercial limitada do município: *“Tem produtos que a gente poderia comprar com um preço bem mais acessível [...] porém, a distância é muito [...] o gasto é maior”*.

Sobre as dificuldades na execução:

No caso do nosso conselho da Luzinha, a gente consegue executar praticamente quase 100% do nosso dinheiro aqui dentro do município de Anajás, que é uma das orientações. Porque a gente tem alguns acessos com empresas. Mas eu conheço o caso de outros conselhos que têm dificuldade, porque a maioria das pessoas não querem fazer aquela pesquisa de preço, não querem disponibilizar os preços para a gente fazer essa comparação de pesquisa de preço. É nesse ponto aí que é difícil (Presidente do Conselho Escolar da EMEI Luluzinha).

Esse relato, mesmo em uma escola urbana, confirma as análises identificadas na escola do campo pesquisada, que identifica o descompasso entre a lógica do controle normativo das políticas e a realidade territorial de sua aplicação, especialmente na Amazônia. Ainda sobre o relacionamento com instituições bancárias, a entrevistada avalia que houve melhora nos últimos anos devido à atuação da contadora da escola: *“A nossa contadora [...] tem um acesso bem mais amplo lá dentro do Banco do Brasil. A partir do momento que ela assumiu essa função, tornou-se bem mais fácil”*.

(...) porque antes era muito complicado. Antes de ter essa pessoa responsável, era complicado. A gente passava dias e dias lá e, às vezes, não resolvia o problema. Agora não, melhorou por conta desse intercâmbio que há, da contadora com o conselho. (...) por conta dessas orientações que também nós temos, que a gente já vai bem orientado, quando chega lá a gente já sabe bem o que é que tem que fazer. Então, dentro desse conceito, ficou bem mais fácil a gente conseguir ter acesso ao banco, a resolver os problemas.

Essa fala evidencia que a mediação realizada pela contadora tem sido crucial para evitar deslocamentos desgastantes e falhas no atendimento bancário. O relato mostra que a capacidade de articulação institucional, embora tenha melhorado, depende fortemente de iniciativas individuais e redes organizadas de apoio. Tal cenário revela a fragilidade da institucionalização de um suporte técnico contínuo por parte dos órgãos públicos, deixando a eficácia da gestão escolar à mercê de soluções pontuais e não sistematizadas.

No que tange à transparência e prestação de contas, a escola realiza assembleias regulares para apresentar os dados financeiros: *“Normalmente é assim, uma reunião quando o dinheiro é adquirido e outra quando o dinheiro já foi gasto”*. Ainda que o processo siga as

diretrizes oficiais — como a realização de três cotações e a elaboração de atas —, há baixa participação da comunidade, o que compromete o caráter democrático do conselho.

Segundo a representante do Conselho, os Pais de aluno participam muito pouco:

Eu penso que é a falta mais de divulgação da importância do dinheiro. Eu penso que é isso. Eu penso que deveria ser mais divulgado, falar mais sobre o PDDE, a importância da escola, que é importante a participação da família, de todos na verdade da comunidade escolar. Até por conta, olha, na situação quando quer formar um conselho, é difícil encontrar uma pessoa que queira ser parte do conselho (...) Eu acho que (...) é pelo trabalho, porque não é remunerado. Eu penso que é isso aí. Aí já começa aí. E depois é a falta de participação mesmo (Presidente do Conselho Escolar da EMEI Luluzinha).

Esse cenário reforça a necessidade de processos formativos permanentes com a comunidade escolar, de modo a fomentar a apropriação social da política pública. Mesmo entre os membros do conselho, a adesão revela-se parcial, como aponta a representante: *“Outros membros não fazem muita questão não, tipo os conselheiros fiscais [...]. Só é mesmo quando eles são convocados”*. Essa limitação no engajamento compromete o pleno funcionamento participativo das Unidades Executoras e enfraquece o ideal de colegialidade previsto na concepção original do PDDE. Assim, observa-se uma tendência à concentração das decisões em poucos agentes mais engajados ou tecnicamente “aptos”, o que, na prática, pode restringir o caráter democrático e deliberativo do conselho escolar.

A entrevista também indica que as discussões sobre o uso pedagógico dos recursos acontecem de forma articulada com os professores: *“A gente discute os materiais que podem ser adquiridos [...] os professores optam por jogos pedagógicos, material lúdico para trabalhar em sala de aula”*. Contudo, essas discussões ocorrem predominantemente no âmbito do conselho, sem ampliação para fóruns mais amplos com a comunidade: *“Com a comunidade em geral, a gente não fez isso não. Só mesmo com os membros dos conselhos”*.

Mesmo diante de tantos desafios, a entrevistada avalia positivamente a autonomia proporcionada pela política: *“O ponto positivo para mim principal é por causa da autonomia. A autonomia que a escola tem em gerir o recurso. [...] Sem depender de terceiros”*. Essa percepção converge com as análises de Neves (2010, p. 131), para quem a descentralização financeira, quando bem estruturada, representa um avanço na autonomia pedagógica das escolas públicas.

Dessa forma, a análise da Unidade Executora da Escola Luluzinha mostra que, embora o PDDE seja reconhecido como instrumento fundamental para a sobrevivência institucional e pedagógica da escola, sua execução enfrenta entraves que extrapolam a esfera interna da gestão escolar. A sobrecarga de trabalho, a baixa adesão da comunidade, os limites logísticos e a

insuficiência dos recursos financeiros revelam que a autonomia prometida pela política pública precisa ser acompanhada de suporte técnico e reconhecimento institucional. Caso contrário, corre-se o risco de transformar a descentralização em um novo tipo de centralismo — aquele que responsabiliza a escola sem dar-lhe condições reais de decidir e agir com qualidade.

A análise das respostas e entrevista à UEx da EMEI Luluzinha reforça a tese de que a efetividade da descentralização proposta pelo PDDE depende de um ecossistema institucional mais robusto. Sem formação continuada, assessoramento técnico e simplificação dos processos burocráticos, a descentralização se torna, como advertiu Givanildo da Silva (2015, p. 151), “um mecanismo de responsabilização assimétrica, no qual as escolas recebem obrigações desproporcionais à sua capacidade de resposta”.

Portanto, assegurar a efetividade do PDDE também no contexto da cidade de Anajás exige mais do que repasses financeiros. Exige a construção de redes de suporte, investimento em infraestrutura digital, formação de conselheiros escolares e acompanhamento técnico contínuo. Somente assim será possível consolidar uma gestão escolar de fato democrática, autônoma e orientada à equidade educacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao ensaiar um estudo sobre uma política pública que, em 2025, está completa 30 anos, não prevíamos percorrer tantos caminhos interpretativos. Para compreender uma política pública é essencial apreender o papel do Estado — suas diferentes formas, composições e nuances — a fim de olhar além da floresta. Para muitos, a floresta parece uniforme e homogênea; porém, aqueles que nasceram na floresta e dela conhecem suas diversas tonalidades, formas, cheiros e conseguem distinguir espécies da flora — habilidades próprias dos nativos da terra e das águas. Só percebe essa diferença quem está envolvido, habituado ou ensinado a ver o que olhares exógenos não alcançam.

Nesse sentido, os sujeitos “do chão da escola” — ribeirinhos, caboclos e marajoaras — identificam os variados tons de verde e os matizes que um olhar multiforme revela. Da mesma forma, o Programa Dinheiro Direto na Escola nasce do questionamento sobre a importância do financiamento da escola pública; suas raízes remontam ao Manifesto da Educação e à concepção da escola como responsável pela execução dos recursos. A política avança buscando conferir poder e empoderamento aos seus atores por meio do envolvimento — são eles que apontam as suas nuances.

Ao retomar os escritos de Hannah Arendt, lembramos que a política jamais pode ser dissociada de uma ação consciente. Se pensarmos na mera execução sem reflexão, somos apenas executores que pouco questionam o que está posto. Assim, não é possível conceber políticas públicas hoje sem considerar os sujeitos que viverão a realidade de sua execução. Por isso, os estudos sobre políticas públicas avançaram para que, desde a implementação até a avaliação, se adotem novas perspectivas que reconheçam o impacto das políticas sobre seus atores e a realidade por onde elas se desdobram.

As fases trilhadas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola evidenciam não apenas modelos de Estado, mas também as perspectivas de governo e os olhares adotados por seus dirigentes no avanço da política. Isso demonstra que uma política pública pode ser, ao mesmo tempo, instrumento de imposição — vista apenas como custo — ou um modelo de equidade que busca dar voz aos verdadeiros responsáveis. Por isso, é necessário analisar continuamente a prática e a execução para compreender, de fato, o entrelaçamento entre os sujeitos e as relações constituídas no *modus operandi* Estatal.

Isso só foi possível por meio de um diálogo atento entre a história territorial do Marajó, as concepções sobre Estado e políticas públicas e as práticas cotidianas das escolas investigadas. A opção metodológica qualitativa, baseada em análise documental, questionários e entrevistas, revelou-se adequada para apreender as nuances locais e as tensões entre normativas nacionais e práticas locais. Deste diálogo emergem, com clareza, três conjuntos de achados que sintetizam a complexidade do fenômeno estudado.

Primeiro: o PDDE constitui instrumento imprescindível para a manutenção e autonomia das unidades escolares, reconhecido por gestores e professores como elemento de suporte institucional e pedagógico; contudo, essa autonomia é relativa e condicionada pela capilaridade institucional no município. Em Anajás, apenas uma parcela da rede dispõe de Unidade Executora própria, o que limita a capacidade de gestão direta dos recursos e reproduz formas de dependência administrativa.

Segundo: as limitações técnicas, burocráticas e logísticas — desde a dificuldade de atualização cadastral no PDDEWeb até a carência de formação continuada para conselheiros e dirigentes — transformam a descentralização em responsabilização desigual. Sem assessoria técnica, infraestrutura digital adequada e acompanhamento sistemático, o ato de descentralizar recursos pode converter-se em fardo para as escolas, corroborando a ideia de “responsabilização assimétrica” apontada nas entrevistas.

Terceiro: a territorialidade do Marajó — seus modos de ocupação, transporte condicionado pelo regime das águas, déficits estruturais em saneamento e conectividade — molda as condições de implementação do PDDE de forma não acidental. As dinâmicas históricas e sociais do arquipélago exigem adaptações institucionais sensíveis às especificidades locais; sem isso, políticas formuladas em Brasília correm o risco de se chocar com realidades que impedem o alcance de seus objetivos de equidade.

A partir desses achados, emergem implicações teóricas e práticas. Teoricamente, o estudo reforça a necessidade de pensar a descentralização não apenas como transferência de recursos, mas como processo político-institucional que demanda capacidade estatal redistribuída e suporte técnico localizado. As reflexões sobre os modelos de Estado, da política em Arendt e os debates sobre política pública consultados ao longo do trabalho confirmam que a efetividade de uma política reside tanto em seu desenho quanto na sua execução situada — na co-presença dos sujeitos, procedimentos e condições materiais que dão sentido e viabilidade às normas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAMS, Cristina; NEVES, Walter; MURRIETA, Rui. **Sociedades caboclas amazônicas: modernidade e invisibilidade**. São Paulo: Annablume, 2006.

Adrião, theresa. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p.253-267, jan./abr. 2007.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera M. **Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, 2007.

Albuquerque, M. B. B., Avelino de França, M. do P. S. G., & Buecke, J. E. O. (2023). **História da Educação na Amazônia Colonial: instituições e práticas educativas**. Cadernos de História da Educação, 22(Continua), e-224. Disponível em: <https://doi.org/10.14393/che-v22-2023-224> Acesso em Fev. 2025.

ANDRADE, Simei Santos: Políticas Públicas Na Amazônia Marajoara: Os Índices De Desenvolvimento Socioeconomico Na Região In: **Nova Revista Amazônica - VOLUME VII - Nº 01 - ABRIL 2019- ISSN: 2318-1346**. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/nra/article/view/6981> Acesso em: 03 out. 2024.

ARANTES, Emerson Clayton. **Descentralização da gestão escolar e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): uma análise das implicações para a gestão democrática da escola pública**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019.

Araújo, L. (2014). **O desafio do regime de colaboração no novo Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/O-desafio-do-regime-de-colabora%C3%A7%C3%A3o-no-novo-Plano-de-Ara%C3%BAjo/162797398c42ce62c7c1e5c66fe950af129ce045> Acesso em: 10 out. 2024.

Araújo. Fabrício Rodrigo Silva de: A Vulnerabilidade Social No Estado Do Pará. In **Territórios em Números: insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de municípios e Unidades da Federação brasileira**. FAPESPA, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8909/1/A%20Vulnerabilidade%20-%20Par%c3%a1.pdf> Acesso em: 10 out. 2024.

ARENDT, H. **A Condição Humana**. Trad. Roberto Raposo. 10ª. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005a.

ARENDT, H. **Origens do Totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo e totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111–141, jun. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9pWSrg88KpMy7N6mY8PpBhw/#> Acesso em 17 de Agosto de 2024.

ARRETCHE, Marta. **O mito da descentralização como indutor de maior democratização e**

**eficiência das políticas públicas.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. **Relações Federativas nas políticas sociais.** In: Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/wwqJXkLSM4GMwcfP3pZfKB/?lang=pt> Acesso em 18 de julho de 2024.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre ; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo : IEE/PUC-SP, p. 43-56, 2001.

ARROYO, M. G. **Outros Sujeitos, Outras Pedagogias.** Petrópolis: Vozes, 2012.

\_\_\_\_\_, Miguel González. **Escolas do campo e políticas públicas.** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

Arruda, E. (2020). Educação remota emergencial: Elementos para políticas públicas na educação brasileira em tempos de Covid-19. Em Rede - **Revista de Educação a Distância.** Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/tf-educacao-remota-emergencial-elementos-para-politicas-publicas-na-educacao-brasileira-em-tempos-de-covid-19,89216bf1-8c6b-4ffa-af24-aa1fd924c4a6> Acesso em: 05 ago. 2024.

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública.** 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

BALL, Stephen; BOWE, Richard. **Reformando a educação e mudando escolas: o papel das políticas.** Porto Alegre: Artmed, 1992.

BALL, Stephen. **Políticas educacionais: da teoria à prática.** Tradução de Sandra Helena Martorelli. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BARROSO, João. **Políticas de descentralização e autonomia escolar.** Campinas: Papirus, 2017.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida.** Rio de Janeiro: Zahar, 2001

BARBIERI, Alisson F.; SOARES, Helena Teixeira Magalhães. **Condicionantes demográficos das transferências de renda e estratégias de sobrevivência rural na Amazônia: autonomia ou dependência?** *Amazônia*, 2024.

Bernardes, M. E., & Jeffrey, D. (2017). A educação integral na perspectiva do Programa Mais Educação em estados brasileiros. In: **XXV Congresso de Iniciação Científica da UNICAMP** Disponível em: <https://prp.unicamp.br/inscricao-congresso/resumos/2017P13082A18486O3017.pdf>

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política.** 16. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2010.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** 9. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997. 2 v.

Brandão, C. R. **Todos os pecados capitais antiecológicos: a Amazônia. In Ecologia: grito da terra, grito dos pobres.** São Paulo: Ática. 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Presidência da República.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969.** Complementa disposições da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1969.

BRASIL. Edital nº convocação de IFES/2018 – Edital de Convocação para Habilitação de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), com vistas ao Estabelecimento de Parcerias para Suporte Técnico à Implementação de Programas de Apoio à Manutenção e Melhoria das Escolas, constituindo-se Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (CECAMPE). (DOU de 03 de dezembro de 2018, Seção 3, p. 49). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/editais>. Acesso em 20 jun. 2024.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.** Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pdde>. Acesso em 12 de junho de 2024.

BRASIL. **Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE).** Lei 11.947, de 16 junho de 2009

BRASIL. **Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES PDDE).** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Brasília: MEC, 2018. Disponível: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/monitore-opdde> Acesso: 03 de set. de 2024

BRASIL. Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1968.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Senado Federal, Brasília, 1996a. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70320/65.pdf>. Acesso em: 19 de setembro de 2024.

BRASIL. MEC/ FNDE, **Guia de Atuação do Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais–CECAMPE,** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/cecampes-centros-colaboradores-de-apoio-ao-monitoramento-e-a-gestao-de-programas-educacionais>. Acesso: 29 de out. de 2024.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Plano Estratégico 2013-2017. Brasília, DF: FNDE, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de->

[contas/relatorio-de-gestao-1/relatorios-de-gestao-anos-anteriores/relatorio-de-gestao-2021/visao-geral/estrutura-organizacional](#). Acesso em: 19 de set. de 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Dinheiro Direto na Escola. Brasília: FNDE, 2001.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: DF, 1995.

BRASIL. Portaria nº 629, de 3 de agosto de 2017 Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/2878/portaria-fnde-n-629>. Acesso em: 19 de setembro de 2024

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

CALLEGARI, Caio de Oliveira. **Equidade educacional na Federação brasileira: o papel das transferências federais aos municípios**. 2020. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020. p. 30.

Castro, E. S., Nogueira, G. M., & Ferreira, C. R. G. (2023). Neoliberalismo na Política Nacional de Alfabetização: Uma análise do Decreto nº 9.765/2019. **Linguagens, Educação e Sociedade**. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/NEOLIBERALISMO-NA-POL%C3%8DTICA-NACIONAL-DE-UMA-AN%C3%81LISE-Castro-Nogueira/c7a7b83584d6fa6e942304fe53cf2257f07b4404> Acesso em: 4 out. 2024.

CAVALCANTI, Brenna Paula Boaventura Correa; CACAU, Claudiney Lofiego (orgs.). **Múltiplas faces da pesquisa em educação na Amazônia: um convênio de saberes**. São Cristóvão/MA: Editora CRV, agosto de 2024. 230 p. ISBN 978-65-251-6642-1

CARVALHO, Francisco Rogério de; OLIVEIRA, Márcio de; FALCÃO, Nádia Maciel (Orgs.). **Múltiplas faces da pesquisa em educação na Amazônia**. 1. ed. Curitiba: Editora CRV, 2024.

CORRÊA, Dávila Suelen Souza; CHAGAS, Hudson Cruz das. Migração por demanda escolar e políticas educacionais: estudo na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Amanã (Amazonas). **Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação**, 2022.

Cordeiro, Y. E. M., Tavares, F. B., & Nascimento, A. W. de S. (2023). **Índice de desempenho da gestão descentralizada do Programa Dinheiro Direto na Escola (IdeGES-PDDE): dados da região norte no período entre 2018 a 2020**. Caderno Pedagógico, 20(2), 965–984. Disponível em: <https://doi.org/10.54033/cadpedv20n2-016> Acesso em: 9 out. 2024.

Corrêa, M., & Narzetti, C. (2023). Educação brasileira em tempos de pandemia: Uma análise de discursos produzidos no governo Bolsonaro. **Revista Transdisciplinar de Letras, Educação e Cultura da UNIGRAM - a InterLetras**. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/EDUCA%C3%87%C3%83O-BRASILEIRA-EM-TEMPOS-DE-PANDEMIA%3A-UMA-DE-Corr%C3%AA-Narzetti/a04c2efc479a14b6c236252582a6cfe11cb00ae0> Acesso em: 9 out. 2024.

CORRÊA, S. R. M. Comunidades rurais ribeirinhas: processo de trabalho e múltiplos saberes.

In: OLIVEIRA, Ivanilde Apoluceno. **Cartografias ribeirinhas: saberes e representações sobre prática sociais cotidianas de alfabetizando amazônidas**. Belém: Centro de Ciências Sociais e Educação – CCSE/Universidade do Estado do Pará – UEPA, 2003.

COSTA, Maila Machado. **Efetividade do Plano do Marajó: uma análise do eixo infraestrutura para o desenvolvimento**. Belém/PA, 2016.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e direito à educação: direito à educação e direitos na educação**. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_, Carlos Roberto Jamil. **Educação, democracia e política: uma abordagem filosófica**. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_, Carlos Roberto Jamil. **Gestão democrática da educação: atualidade e desafios**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

CNN Brasil. (2025). **COP30 em Belém: o significado para o Brasil em sediar o encontro**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/norte/pa/cop-30-em-belem-o-significado-para-o-brasil-em-sediar-o-encontropais-retom/> Acesso em: Fev. 2025.

CRUZ, J. A. **A vez e a Voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Financiamento da educação e o pacto federativo: qual é o papel do FNDE?**. Curitiba: Apris, 2022.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque**. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque**. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

DATASUS. Ministério da Saúde. **Base de Dados**. Informações de Saúde (TABNET). Brasília, 2019. Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=02> Acesso em: 16 jun. 2024.

Davies, Nicholas. (2014). **Fragilidades e desafios do financiamento em planos de educação**. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/faced/article/view/16343> Acesso em: 02 nov 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

DIAS, G. A.; ARAÚJO, W. J. de; DINIZ, A. V. S.; CÓRDULA, F. R.; COSTA, P. R. S. **Garbage In, Garbage Out (GIGO): enfrentando esta máxima nos conjuntos de dados associados ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**. Anais do Workshop de Informação, Dados e Tecnologia - WIDaT, [S. l.], v. 6, 2023. DOI: 10.22477/vi.widat.32. Disponível em: <https://labcotec.ibict.br/widat/index.php/widat2023/article/view/32>. Acesso em: 23 nov. 2024.

DOURADO, Luiz Fernandes. Conselhos escolares e gestão democrática: desafios e perspectivas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 127-143.

\_\_\_\_\_, Luiz Fernandes. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1-20, jan./abr. 2010.

EASTON, David. **The political system: an inquiry into the state of political science**. New York: Knopf, 1953.

FARENZENA, N. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. *Revista Retratos da Escola*, v. 6, n. 10, p. 105–117, 2012.

FERRAREZI, E. **A reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil: a criação da lei das OSCIP (Lei 9.790/99)**. 2007. 308 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

FERREIRA, E. P. **O ESPAÇO PÚBLICO E A CIDADANIA: Contribuições de Hanna Harendt**. Sapere aude – Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 211-226, Jan./jun. 2017 – ISSN: 2177-6342.

FERREIRA, E., Cabral de Monlevade, J. A., & Franklin de Leão, R. (2023). **Financiamento escolar e valorização dos/das funcionários/as da educação básica**. *Retratos Da Escola*, 17(38). Disponível em: <https://doi.org/10.22420/rde.v17i38.1695> Acesso em: 05 nov. 2024.

FRANÇA, M. G., & PRIETO, R. G. (2018). **Financiamento da Educação Especial no Município de Vitória: desafios à gestão**. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/reader/648a8cff64bd44cfc114cbf8ee315cd593ede5e1>. Acesso em: 05 nov. 2024.

FRASER, Nancy. **Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition**. New York: Routledge, 1997.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

FULLAN, Michael. **Leading in a Culture of Change**. San Francisco: Jossey-Bass, 2001.

GALVÃO, José Ivo Peres. **Gestão escolar e o Programa Dinheiro Direto na Escola: análise da execução nas escolas municipais de Parintins – AM**. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2020.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Record, 1997 p.107.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2019.

FURET, François. **Pensando a Revolução Francesa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 101, p. 25-39, jan./mar. 2010.

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Manual de orientações do PDDE**. Brasília: FNDE, 2023. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 16 jun. 2025.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Qualidade da educação: consensos e dissensos**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 42, n. 147, p. 36-55, jan./abr. 2012.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Qualidade da escola: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 6, n. 11, p. 33–44, jan./jun. 2012.

GAUQUELIN, E. M. G. de O. ., SILVA, L. G. da, SILVA, R. M. da ., & Teixeira, V. G. V. . (2019). Descrever Pontos Importantes na Mudança do Novo Ensino Médio no Brasil, Conforme a Lei nº 13.415/2017. **Revista Psicologia & Saberes**, 8(11), 270–278. Disponível em: <https://revistas.cesmac.edu.br/psicologia/article/view/985> Acesso: 06 nov. 2024.

GOMES, Beatriz Miranda. **O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e a Gestão Descentralizada dos Programas de Manutenção Escolar: estudo comparado sobre os centros colaboradores das Regiões Centro-Oeste e Norte**. Dissertação (Mestrado em educação). Universidade de Brasília, 2023.

GOMES, Fábio Guedes. “Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil.” **Revista de Administração Pública**. 40.2 (2006): 269-292.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Amazônia, amazônias**. 2. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2005.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere. Os intelectuais. O princípio educativo**. Jornalismo. v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000a.

\_\_\_\_\_, Antonio. Cadernos do cárcere. Introdução ao estudo da filosofia. **A filosofia de Benedetto Croce**. v. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

\_\_\_\_\_, Antonio. Cadernos do cárcere. Maquiavel. **Notas sobre o Estado e a política**. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000b.

GREMAUD, Amaury Patrick. **Descentralização na América Latina: benefícios, armadilhas e requisitos**. Cadernos de Finanças Públicas, v. 1, n. 2, p. 129-145, 2001. Tradução: 2001-ENAP.

GRUNER, Thomas. (2018). **Tensões entre Estado e propriedade nos Dois Tratados Sobre o Governo de Locke**. Primeiros Escritos: 2012.

\_\_\_\_\_, Thomas. Leviatã. In: WEFFORT, Francisco. **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2006. v. I.

HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBN KHALDUN. (1967). The Muqaddimah: **An Introduction to History**. Translated by Franz

Rosenthal. Princeton University Press.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010. **Base de Dados**. 2020a. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=cd&o=19&i=P&c=3881> Acesso em: 16 set. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010. Mortalidade Infantil 2017. **Base de Dados**. 2020b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/> Acesso em: 16 abr. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010. **Estimativas da População**. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=o-que-e> Acesso em: 16 set. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2017**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/5938> . Acesso em: 16 set. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010. Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA. **Base de Dados**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/pms/brasil>. Acesso em: 16 set. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - 2017**. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/> Acesso em: 16 set. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - 2023**. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/> Acesso em: 16 set. 2024.

ISUANI, Ernesto A. **Três enfoques sobre o conceito de Estado**. R. C. pol., Rio de Janeiro, 27(1):35-48. jan./abr. 1984 Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rcp/article/view/60372/58639> Acesso em 29 set. 2024.

JANUZZI, Paulo.; FERREIRA, Vicente.; FERRAREZI, Elizabete (Orgs.). **Avaliação sistêmica e multicêntrica do Programa Dinheiro Direto na Escola : proposta conceitual e estudos de avaliabilidade**: volume 1 [Ebook] - Goiânia : Cegraf UFG, 2024. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/378826311\\_Avaliacao\\_Sistematica\\_e\\_Multicentrica\\_do\\_Programa\\_Dinheiro\\_Direto\\_na\\_Escola\\_-\\_Proposta\\_Conceitual\\_e\\_Estudos\\_de\\_Avaliabilidade\\_Volume\\_1](https://www.researchgate.net/publication/378826311_Avaliacao_Sistematica_e_Multicentrica_do_Programa_Dinheiro_Direto_na_Escola_-_Proposta_Conceitual_e_Estudos_de_Avaliabilidade_Volume_1) Acesso em: 16 set. 2024.

KRAWCZYK, Nora Rut. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In:

Lépore, P. E., & Lehfeld, N. (2011). **Implementação do direito à educação para crianças e adolescentes no Brasil após a Emenda Constitucional 59/2009**. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/466edc807aedf60d2ee3a88940830a7d03f84881>

Acesso em: 17 nov. 2024.

Lima, L. C. **Máquinas De Administrar a Educação: Dominação digital e burocracia aumentada**. Educ. Soc., Campinas, v. 42, e249276, 2021.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Trad. Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

LOPES, Jecson Girão. Thomas Hobbes: a necessidade da criação do Estado. Griot: **Revista de Filosofia**. 2012.

LUKÁCS, Georg. **Ontologia do ser social: os princípios ontológicos fundamentais de Marx**. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

Machado, A. K. M. N. (2016). Redesenhando o currículo do ensino médio: **O caso do ProEMI na escola Educandário Oliveira Brito - Euclides da Cunha/BA**. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/445cb396546b3c648b6f08bb934d6cee8f6f1b7a>  
Acesso em: 18 Nov. 2024.

MAFASSIOLI, A. da S. **Programa Dinheiro Direto na Escola(Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015)**.2016. Tese (Doutorado). Porto Alegre: 2016.

MAFASSIOLI, A. S. 20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública. **Revista de Financiamento da Educação**. Porto Alegre, v. 5, n. 12, 2015. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. acesso em: 24 ago. 2020.

MAINARDES, J. Abordagem do Ciclo de Políticas: Uma Contribuição Para a Análise de Políticas Educacionais. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em: 19 Out. 2024.

MARINHEIRO, Maria Ângela. **O Programa Dinheiro Direto na Escola e o fortalecimento da gestão escolar no contexto das políticas educacionais no Brasil. 2016**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Marília, 2016.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. 5. ed. São Paulo: Nova cultural, 1991.

MARX, Karl. **A questão judaica**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, Karl. **As lutas de classe na França de 1848 a 1850**. São Paulo Alfa-Ômega, s/d. (Obras Escolhidas, v. I.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. Livro I. tomo II.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros,

2016.

MELO, Yasmim Marques de; GOMES, Sandra. **Igualdade e Equidade na Intencionalidade de Políticas Educacionais: o caso de programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no Brasil.** Arquivos Analíticos de Políticas Educativas, v. 32, n. 29, 2024. p. 1-?, doi:10.14507/epaa.32.8482.

Mendes, D. C. de B., & Gemaque, R. M. O. (2011). **O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua implementação no contexto federativo brasileiro.** Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/3abcf44f7e9746a20ffc02ad78e0ee05277202f4> Acesso em: 19 Nov. 2024.

Mendonça, F. X. de. (2022). Escola do Campo: Análise da execução do recurso do PDDE. **Revista Concilium**, Vol. 22, Nº 1 DOI: 10.53660/CLM-121-140 ISSN: 1414-7327. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Escola-do-Campo%3A-An%C3%A1lise-da-execu%C3%A7%C3%A3o-do-recurso-do-Mendon%C3%A7a/aec2a39161d7e45ccef86589324a8be9a1e59f02> Acesso em Nov. 2024.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino.; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (Orgs.). **Introdução à teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018.

Monteiro, F. G. (2023). **Relações intergovernamentais no financiamento da educação em municípios do estado do Pará – O salário-educação e os programas do FNDE.** Revista Contemporânea. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/RELA%C3%87%C3%95ES-INTERGOVERNAMENTAIS-NO-FINANCIAMENTO-DA-EM-Monteiro/3ade661324d8ce85125f5c854d66fff70f8ab4c> Acesso em: 02 nov. 2024.

MULLER, P., & Surel, Y. **A análise das políticas públicas.** Pelotas: EDUCAT, 2002.

Nascimento, W. G., & Pereira, A. (2014). **As metas do PNE (2014–2024) para a educação das relações étnico-raciais.** Disponível em: [https://www.semanticscholar.org/paper/AS-METAS-DO-PNE-\(2014-%E2%80%932024\)-PARA-A-EDUCA%C3%87%DAS-Nascimento-Pereira/3964c7babad6b91219809be0343a2761716cdee4](https://www.semanticscholar.org/paper/AS-METAS-DO-PNE-(2014-%E2%80%932024)-PARA-A-EDUCA%C3%87%DAS-Nascimento-Pereira/3964c7babad6b91219809be0343a2761716cdee4) Acesso em: 03 Nov. 2024.

Nascimento, Giselle Oliveira do. **Investigação do uso de boas práticas de gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola (região Nordeste) na gestão escolar. 2023.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2023.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Estado, política e gestão da educação.** São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_, Lúcia Maria Wanderley. **Estado, política educacional e trabalho docente: um estudo da reforma educacional no Brasil da década de 1990.** Campinas: Autores Associados, 2010.

NOZICK, R. **Anarchy, state and utopia.** Oxford: Blackwell, 1974.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Política e Gestão da Educação.** Autentica. 2002.

OLIVEIRA, Francisco; SANTANA, Wagner. **Federalismo e Desigualdades Regionais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

OLIVEIRA, José Carlos de. **O Marquês de Pombal: A Política de Reformas em Portugal**. Lisboa: Edições 70, 2001.

OLIVEIRA, I. A. de, & TEIXEIRA, E. Referências para Pensar: Aspectos da Educação na Amazônia. Série “**Educação e Sociedade Amazônica**”. 2024.

OLIVEIRA, Cida de. Para cientista Carlos Nobre, demarcações de terras indígenas são arma contra aquecimento global. **Instituto Humanitas Unisinos - IHU**, 17 abr. 2023. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/627953-para-cientista-carlos-nobre-demarcacoes-de-terras-indigenas-sao-arma-contra-aquecimento-global>. Acesso em: 12 fev. 2025.

OLIVEIRA, E. C.; SILVA, M. A.; PEREIRA, L. F. **O caso do Cadastro Único**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2021. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11638/7/TD\\_2828\\_web.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11638/7/TD_2828_web.pdf). Acesso em: 3 maio. 2025.

OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1996.

PACHECO, Agenor Sarraf. A conquista do ocidente marajoara: índios, portugueses e religiosos em invenções históricas. In: SCHAAN, Denise Pahl; MARTINS, Cristiane Pires. (Org.). **Muito além dos campos: arqueologia e história na Amazônia Marajoara**. Belém: GKNORONHA, 2010, p. 13-31.

\_\_\_\_\_, Agenor Sarraf. **En el Corazón de la Amazonía: identidades, saberes e religiosidades no regime das águas marajoaras**. 2009. 354f. Tese (Doutorado) – pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009b. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/13141> Acesso em: 15 nov. 2024.

\_\_\_\_\_, Agenor Sarraf. **História e literatura no regime das águas: práticas culturais afroindígenas na Amazônia Marajoara**. Revista Amazônia, v.1, n.2, p. 406-441, 2009a, Disponível em: <http://periodicos.ufpa.br/index.php/amazonica/article/view/297> Acesso em: 15 out. 2024.

PALHETA, Mônica Malcher. **Ensino De História e História Local: memórias e historicidades de Anajás na Escola Professora Prudência Borges de Menezes, Anajás-PA**. UFPA. 2021. Disponível em: <http://educapes.capes.gov.br/handle/capes/699837>. Acesso em: 24 set. 2024.

PARÁ. Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará. Indicadores de Qualidade Ambiental dos Municípios da Região de Integração Marajó 2012. Pará: **FAPESPA**, 2022. Disponível em: <https://www.fapespa.pa.gov.br/2024/03/19/marajo-se-destacada-por-natureza-turismo-e-agropecuaria/> . Acesso em: 4 out. 2024.

PEREZ. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out.-dez. 2010. RAMOS, Marília. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos. Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA. 2009.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2001.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Acácia Ribeiro do. **Gestão pública e controle patrimonial**. Salvador: EDUFBA, 2009.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Fundação João Pinheiro (FJP). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013)**. Disponível em <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/> Acesso em 03 de ago.2024.

PATTO, Maria Helena Souza. **Psicologia histórico-cultural e educação: questões teóricas e metodológicas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

PRUD'HOMME, R. 1995. **The Dangers of Decentralization**. *World Bank Research Observer*, Oxford, v. 10, n. 2, p. 201-220, Aug.

QEDu. Portal de Dados Educacionais. Censo escolar -2023 Disponível em: <https://qedu.org.br/municipio/1500701-anajas/censo-escolar> Acesso em 17 Dez 2024

\_\_\_\_\_. Portal de Dados Educacionais. Distorção idade-série -2023 Disponível em: <https://qedu.org.br/municipio/1500701-anajas/distorcao-idade-serie> Acesso em 17 Dez 2024

\_\_\_\_\_. Portal de Dados Educacionais. Distorção Ideb -2023 Disponível em: <https://qedu.org.br/municipio/1500701-anajas/ideb> Acesso em 17 Dez 2024

\_\_\_\_\_. Portal de Dados Educacionais. **Taxas de rendimento -2023** Disponível em: <https://qedu.org.br/municipio/1500701-anajas> Acesso em 17 Dez 2024

REIS, Antônio Claudio Andrade dos. **O FNDE e os recursos públicos da educação básica, suas formas de controle e intervenção: o programa dinheiro direto na escola (pdde) no estado do Pará**. Ppged. Ufpa 2019. Disponível em: <https://ppgedufpa.com.br/arquivos/File/TESEANTONIOCLAUDIO.pdf> Aceso em 12 Dez, 2024.

REIS, Givanildo Gomes dos. **Recursos públicos e educação básica: o Programa Dinheiro Direto na Escola no estado do Pará**. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

REIS, Cleide da Conceição. **Gestão escolar e qualidade da educação: uma análise do Índice de Desempenho da Gestão Escolar – IdeGES no contexto da política educacional brasileira**. 2019. 268 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2019.

RIKER, William H. (org.). (1987), **The development of American federalism**. Norwell, Kluwer Academic Publishers.

Rossi, P., et al.,. **Impactos da crise econômica no financiamento da educação no Brasil**. Revista de Finanças Públicas. 2019.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

ROUSSEAU. **Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro**. São Paulo: Xamã, 2005.

SANTOS, B. S. **Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SARAIVA, F. C. M. **O patrimonialismo e seus reflexos na administração pública brasileira**. Rev. Controle, Fortaleza, v. 17, n.2, p. 334-363, jul./dez. 2019. Disponível em: [https://oasisbr.ibict.br/vufind/Record/TC\\_CE\\_1e02bf30b5454e099d466a0e8981cdc8](https://oasisbr.ibict.br/vufind/Record/TC_CE_1e02bf30b5454e099d466a0e8981cdc8) Acesso em: 6 Jan. 2024.

SAVIANI, Demerval. **Escola e democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política**. 41. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SILVA, Givanildo da. **Gestão escolar democrática: uma análise das contradições no contexto da descentralização**. Tese (Doutorado em Educação) — Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

SILVA, Ivanilda. **O Programa Dinheiro Direto na Escola na Amazônia paraense: limites e possibilidades da descentralização da gestão financeira escolar**. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

SILVA, José Antônio da; SILVA, Maria Rodrigues da. **Prestação de contas no setor público: fundamentos e práticas**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SOUZA, Tatiana Vilela de. **Os desafios do Banco do Brasil como agente de implementação da política pública Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE**. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Organizacional) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2024.

SCHAAN, D. P. **Estatuetas antropomorfas marajoara: o simbolismo de identidades de gênero em uma sociedade complexa amazônica**. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi, Ciências Humanas 17(2):437-477.

\_\_\_\_\_, D. P. 2001a. Into the labyrinths of Marajoara pottery: status and cultural identity in an Amazonian complex society, in **Te unknown Amazon: nature in culture in ancient Brazil**. Editado por C. McEwan, C. Barreto, e E. Neves, pp. 108-133. Londres: British Museum Press.

\_\_\_\_\_, D. P. 2003a. **A ceramista, seu pote e sua tanga: identidade e papéis sociais em um cacicado marajoara**. Revista de Arqueologia 16: 31-45.

\_\_\_\_\_, D. P. 2003b. **Investigating Gender in Prehistoric Amazonia**. Women's Studies Newsletter.

\_\_\_\_\_, D. P. Sobre os cacicados Amazônicos: sua vida breve, sua morte anunciada. **Revista Jangwa Pana**, vol. 9, núm. 1, enero-diciembre, 2010, pp. 45-64 Universidad del Magdalena Santa Marta, Colombia. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5880/588069652005.pdf> Acesso em: dez. 2024.

\_\_\_\_\_, D. P. 2004. **The Camutins Chiefdom: Rise and Development of Social Complexity on Marajo Island**. Tese de Doutorado, Universidade de Pittsburgh, EUA.

\_\_\_\_\_, Denise Pahl e MARTINS, Cristiane Pires (org.). **Muito além dos campos: arqueologia e história na Amazônia Marajoara**. Belém: Gknoronha, 2010. p. 105-138. Disponível em: <http://livroaberto.ufpa.br/jspui/handle/prefix/441> . Acesso em: 25 Nov. 2024.

SILVA, A., Felix, L. E. da S., Costa, M., & Tavares, E. D. S. **A gestão democrática na utilização dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE**. Revista Administração Educacional -CE -UFPE. Recife-PE, V.13N. 1p.39-57, jan/jun. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ADED/article/view/249064>. Acesso em 20 Dez. 2024.

SILVA, D. F. da, Albino, Â., & Honorato, R. (2023). **Tudo é novo? Uma análise das significações de “inovação curricular” no Novo Ensino Médio**. Revista Tempos e Espaços em Educação, vol. 16, núm. 35, e19341, 2023. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/reader/66b32c63028a9e8d49e347911b1c643627c14f5a> Acesso em 20 Dez. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo/ José Afonso da Silva - 45.ed., rev.. atual. e ampl. / até a Emenda Constitucional n. 130, de 14.7.2023 - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.**

SILVA, R., & Neto, A. (2018). **Relações intergovernamentais e a coordenação federativa no contexto do plano de ações articuladas**. Revista Eletrônica de Educação, v. 12, n. 3, p. 621-634, set./dez. 2018 Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/reader/c0173375bae2c12d72cf2f813390cbc769e85adb>. Acesso em 20 Dez. 2024.

SILVEIRA, A. A. D., & Taporosky, B. C. H. O Poder Judiciário e o financiamento da educação básica: mapeamento das decisões das Cortes de Justiça do Brasil. Educação: Teoria e Prática. **Educação: Teoria e Prática: [S. l.]**, v. 34, n. 67, p. 12, 2023. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/17438>. Acesso em: 10 mar. 2025.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos 2019. Disponível em: <http://antigo.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-dos-servicos-de-agua-e-esgotos> Acesso em: 10 out. 2024

SOARES, Eliane Cristina Lopes. **Família, compadrio e relações de poder no Marajó (séculos XVIII e XIX)** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

SOARES, Eliane Cristina Lopes. **Família, compadrio e relações de poder no Marajó (séculos XVIII e XIX)**. 2010. 204 f. Tese (Doutorado em História) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

SOARES, Márcia M. **Formas de Estado: federalismo. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2013.**

SOARES, Rossimar C. da Nóbrega. **Anajás um Povo, Uma História**. Curitiba: CRV, 2020.

SOUSA, Celina. Formulação e análise de políticas públicas: conceitos, modelos e métodos. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: 1. Acesso em: 3 jan. 2024.

SOUSA, P. M. L. (2023). **Instituição de mecanismo para avaliação do PDDE oriundo do FNDE**. Rev. Controle, Fortaleza, v. 22, n.1, p. 482-508, jan./jun. 2024 Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/875> Acesso em: 05 Dez. 2024.

SOUZA, Alexandre Augusto Cals E. **Política Educacional e Papel do Estado em Tempos Atuais: Análises, Perspectivas e Possibilidades**. São Paulo: Paco Editorial, 2017.

SOUZA, Celina. **Federalismo e Políticas Públicas: Uma Análise da Cooperação Federativa no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2005.

SOUZA, D. B., & MENEZES, J. (2017). Regime de colaboração e educação em tempo integral no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**. v.47 n.164 p.540-561 abr./jun. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/q39mBzZgsVxG3K9hC8zt9nc/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 20 Dez 2024.

SOUZA, Alexandre Augusto Cals. **Políticas Educacionais na Amazônia: Estado, Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Jundiaí, Paco Editorial: 2015.

SOUSA, Wesley Leitão de; IRFFI, Guilherme. **Focos de calor na América do Sul: evidências para o período de 2002 a 2018**. *Artigo de Pesquisa*, 2024.

SOUZA, D. P. G., Silva, S., Barros, G. F., & Magalhães, A. D. P. (2018). Análise dos investimentos do Programa “Dinheiro Direto na Escola”. Revista Educação, Escola e Sociedade. **Montes Claros**, v. 10, n. 11, p.63 -86, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/rees/article/download/154/184/530&ved=2ahUKEwjVp8aVtICMAxUFGLkGHf9gIhwQFnoECCIQAQ&usq=AOvVaw2-t2K74ziRB8bYKYOn27RP> Acesso em 21 Dez. 2024.

SOUZA, Jamerson Murillo. **Anúnciação de Estado e sociedade civil no pensamento de Marx**. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 101, p. 25-39, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/hcLb4Mcm4Wm8sQScF5jHmTx/> Acesso em Jul. 2024.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. 224 p.

TOLEDO, F. C. D., & Rossi, S. C. (2014). O Município e o Plano Nacional de Educação. **Revista Controle Doutrina e Artigos**. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/197/199>. Acesso em: 20 Dez. 2024.

TORRES, A. R. **O sentido da Política em Hanna H Arendt**. *Artigos Originais*. *Trans/Form/Ação*, 30 (2) • 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Manual de prestação de contas**. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 16 jun. 2025.

UOL. (2025). **COP30 em Belém: qual vai ser o papel do Brasil na Conferência do Clima?** Disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2025/01/21/cop-30-em-belem-qual-vai-ser-o-papel-do-brasil-na-conferencia-do-clima.htm> Acesso em: Fev. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA). **Centro Colaborador de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais Cecampe Região Norte: Relatório final**. Abaetetuba: UFPA, 2022a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA). **Projeto Cecampe Norte para o Estado do Pará**. Belém: UFPA, 2020.

Vasconcelos, C. R. D., & Andrade, L. M. (2023). **Contextos na Utilização do PDDE Emergencial em Escolas Municipais da Bahia: algumas considerações**. FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, v. 13, n. 27, 2023. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/129207/90575> Acesso em: 20 Nov. 2024.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. 19. ed. Campinas: Papirus, 2003.

VERÍSSIMO, T., & PEREIRA, J. **A floresta habitada: História da ocupação humana na Amazônia** (p. 128). Belém: Imazon. 2014.

VIEIRA, Luciana Maria Feres. **Gestão e monitoramento de programas educacionais em áreas rurais**. Brasília: Liber Livro, 2018.

WALDRON, J. **The right to private property**. Oxford: Clarendon Press, 1988.