



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO  
E INTERNACIONALIZAÇÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, SAÚDE E TECNOLOGIA

**LÍLLIAN MARIA BARROS ARAÚJO**

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO VIA RECURSOS DO PDDE NO MUNICÍPIO  
DE IMPERATRIZ/MA (2017-2024)**

IMPERATRIZ  
2025

**LÍLLIAN MARIA BARROS ARAÚJO**

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO VIA RECURSOS DO PDDE NO MUNICÍPIO  
DE IMPERATRIZ/MA (2017-2024)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Práticas Educativas, do Centro de Ciências Sociais, Saúde e Tecnologia da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra no Mestrado em Educação e Práticas Educativas.

Orientador(a): Prof. Dr. Antônio Alves Ferreira

Área de concentração: Linguagens, Práticas Pedagógicas e tecnologias na Educação.

IMPERATRIZ  
2025

**LÍLLIAN MARIA BARROS ARAÚJO****O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO VIA RECURSOS DO PDDE NO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ/MA (2017-2024)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Práticas Educativas, do Centro de Ciências Sociais, Saúde e Tecnologia da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra no Mestrado em Educação e Práticas Educativas.

Aprovada em: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Presidente e Orientador Professor Dr. Antônio Alves Ferreira**

Doutor em Educação na Linha de Pesquisa de Políticas Públicas Educacionais pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação e Práticas Educativas (PPGEPE) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

---

**Membro Titular Professora Dra. Ney Cristina Monteiro de Oliveira**

Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)  
Professora do Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB) da Universidade Federal do Pará (UFPA)

---

**Membro Titular Professor Dr. Hugo Lima Araújo**

Doutor em Educação na Linha de Pesquisa de Políticas Públicas Educacionais pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

Professor Adjunto da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão (UEMASUL)

---

**Membro Titular Professor Dr. Carlos André Sousa Dublante**

Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)  
Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação e Práticas Educativas (PPGEPE) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Araujo, Lillian Maria Barros.

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO VIA RECURSOS DO PDDE NO  
MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ/MA 2017-2024 / Lillian Maria

Barros Araujo. - 2025.

121 p.

Orientador(a): Antonio Alves Ferreira.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em  
Educação e Práticas Educativas - Ppgepe/ccim, Universidade  
Federal do Maranhão, Imperatriz, 2025.

1. Financiamento. 2. Impostos. 3. Educação. 4.  
Pdde. 5. Gestão. I. Ferreira, Antonio Alves. II. Título.

Ao meu querido e honrado pai, **Orlando Araújo Barros**, dedico esta vitória **em sua memória**. Seu exemplo de paciência e perseverança me inspirou a enfrentar e superar cada obstáculo. Sei que este trabalho seria motivo do seu maior orgulho. É com o coração cheio de saudade e um imenso orgulho de ser sua filha que ofereço esta dissertação a você.

## AGRADECIMENTOS

A construção desta dissertação não foi feita em silêncio nem em solidão. Ela foi tecida dia após dia com o amor e o apoio daqueles que são o meu porto seguro.

Ao meu **esposo Hugo Lima Araújo**, amor da minha vida e meu **porto seguro**: Você foi o guardião da minha vontade. Sua crença inabalável me impediu de desistir, lembrando-me constantemente que eu conseguiria. Meu muito obrigada por ser a força que me puxava adiante. Esta conquista, conquistada com sua ajuda, é nossa.

À minha **mãe, Esmeraldina Veloso Barros**: Minha inspiração de fé. Você é a personificação da esperança que acredita antes que aconteça. Suas palavras de ânimo e sua certeza de que o melhor viria me sustentaram nos momentos de maior cansaço. Obrigado por ser o meu motor espiritual.

À minha **querida primogênita, Ana Alice Barros Araújo**: Minha companhia mais doce, divertida, espontânea e alegre. Em meio aos prazos, seu riso era a melodia que me lembrava de respirar. Obrigado por me mostrar a beleza da jornada com sua leveza e por sempre ajudar no que fosse preciso.

Ao meu **amado caçula, Samuel Barros Araújo**: Meu pequeno pacificador. Sua natureza amorosa, carinhosa e paciente é uma lição diária. Com você, não há dia ruim; você sempre encontra a solução rápida e o caminho mais leve. Sua tranquilidade acalmava o meu caos.

Amo vocês infinitamente. Este passo é a prova do amor que vocês me dão todos os dias.

Ao meu orientador, **Prof. Dr. Antonio Alves Ferreira**, meu mais profundo agradecimento pelo cuidado, dedicação e compromisso com esta pesquisa. Obrigado por sua empatia, compreensão e por ser esse ser humano inspirador. Além de um grande pesquisador de nossa região, você é um exemplo de excelência.

À equipe de professores do Programa de Pós-Graduação em Educação e Práticas Educativas (PPGEPE), expresso minha profunda gratidão pela dedicação e orientações essenciais ao longo da nossa caminhada. Um agradecimento especial ao professor Almada e à professora Ilma, cuja generosidade e apoio tornaram essa trajetória ainda mais significativa.

À banca examinadora, expresso minha profunda gratidão pelas valiosas contribuições e reflexões que enriqueceram este trabalho. Desde as orientações iniciais na qualificação, cada contribuição foi essencial para o aprimoramento desta pesquisa e para meu desenvolvimento como pesquisador.

A tarefa do educador moderno não é derrubar florestas,  
mas irrigar desertos (C. S. Lewis).

## RESUMO

ARAÚJO, Lillian Maria Barros. **O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO VIA RECURSOS DO PDDE NO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ/MA (2017-2024).**

**Linha de pesquisa:** Linguagens, Práticas Pedagógicas e Tecnologias na Educação.

O presente texto dissertativo tem como tema: O Financiamento da Educação Via Recursos do PDDE no Município de Imperatriz/MA (2017-2024). O estudo se justifica em função da necessidade da existência de uma aplicabilidade de forma eficiente dos recursos oriundos dos cofres públicos, visando atender as necessidades públicas, em especial, no que se refere aos problemas educacionais dentro da cidade de Imperatriz/MA. Buscando responder o seguinte questionamento: Como se deu a gestão e aplicação dos recursos do PDDE no município de Imperatriz/MA no período de 2017 e 2024? Apresenta-se os seguintes objetivos: Analisar a gestão e aplicação do FNDE no município de Imperatriz/MA no período de 2014 e 2024; Desenvolver um marco teórico e histórico sobre o financiamento da educação no Brasil com ênfase no FNDE; Mapear a distribuição dos recursos do FNDE no programa PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), entre 2017 e 2024, no município pesquisado; Analisar de que forma as políticas educacionais implementadas no município de Imperatriz/MA, no período de 2017 a 2024, refletiram na aplicação efetiva dos recursos do FNDE e seus impactos na qualidade da educação local. A base teórica está ancorada em autores que discutem com propriedade esse tema, como Rosangela Evangelista Cruz, Antônio Alves Ferreira, Rosana Maia Oliveira Gemaque, entre outros. No que diz respeito à base teórico-metodológica, esta pesquisa adota uma abordagem quanti-qualitativa. Inicialmente, os indicadores de análise foram estabelecidos com base em dados quantitativos e, posteriormente, os dados qualitativos foram avaliados. Ainda mais, realizamos uma ampla pesquisa documental com o objetivo de, além de identificar os valores financeiros destinados à educação por meio do PDDE, estabelecer uma comparação desses investimentos com os dados do IDEB das cinco escolas analisadas. Essa análise buscou identificar possíveis variáveis que relacionassem os recursos investidos ao aumento ou à estagnação dos índices do IDEB e taxas de permanência, reprovação e aprovação. O PDDE se destaca como uma política essencial para a descentralização financeira e a melhoria das condições educacionais no Brasil. No município de Imperatriz/MA, entre 2017 e 2024, o programa contribuiu significativamente para atender demandas locais, fortalecer a autonomia escolar e apoiar projetos pedagógicos e inclusivos. Avanços importantes, como a redução do abandono escolar e o crescimento do IDEB nos Anos Iniciais, evidenciam o impacto positivo do programa, embora desafios nos Anos Finais do Ensino Fundamental ainda demandem políticas mais integradas e específicas. Os melhores resultados estão associados a investimentos contínuos e diversificados em programas de equidade e qualidade, como Tempo de Aprender e Educação Conectada. A experiência de Imperatriz reforça que a eficácia do PDDE depende de uma gestão eficiente, da estabilidade dos repasses e da sua articulação com outras políticas educacionais. Assim, o programa é uma ferramenta indispensável para criar um sistema educacional mais inclusivo e resiliente no Brasil.

**Palavras-Chave:** Financiamento. Impostos. Educação. PDDE. FNDE. Gestão.

## ABSTRACT

ARAÚJO, Lillian Maria Barros. **THE FINANCING OF EDUCATION THROUGH PDDE RESOURCES IN THE MUNICIPALITY OF IMPERATRIZ/MA (2017-2024)**

**Research Line:** Languages, Pedagogical Practices, and Technologies in Education.

The present dissertation focuses on the theme: The Financing of Education Through PDDE Resources in the Municipality of Imperatriz/MA (2017-2024). The study is justified by the need for an efficient application of public funds to meet public demands, particularly in addressing educational challenges within the city of Imperatriz/MA. It seeks to answer the following question: How were the management and application of PDDE resources conducted in the municipality of Imperatriz/MA between 2017 and 2024? The research presents the following objectives: to analyze the management and application of FNDE resources in the municipality of Imperatriz/MA during the period of 2014 to 2024; to develop a theoretical and historical framework on the financing of education in Brazil, with an emphasis on FNDE; to map the distribution of FNDE resources through the PDDE (Direct Money to Schools Program) between 2017 and 2024 in the studied municipality; and to analyze how the educational policies implemented in the municipality of Imperatriz/MA from 2017 to 2024 reflected in the effective application of FNDE resources and their impacts on the quality of local education. The theoretical framework is grounded in authors who address this topic comprehensively, such as Rosângela Evangelista Cruz, Antônio Alves Ferreira, and Rosana Maia Oliveira Gemaque, among others. Regarding the methodological basis, this research adopts a mixed-methods approach, combining quantitative and qualitative analysis. Initially, the analytical indicators were established based on quantitative data, followed by an evaluation of qualitative data. Furthermore, extensive documentary research was carried out to identify not only the financial resources allocated to education through PDDE but also to compare these investments with IDEB performance indicators in five analyzed schools. This analysis sought to identify potential variables linking the invested resources to improvements or stagnation in IDEB indices, as well as permanence, failure, and approval rates. The PDDE stands out as an essential policy for financial decentralization and the improvement of educational conditions in Brazil. In the municipality of Imperatriz/MA, between 2017 and 2024, the program significantly contributed to meeting local demands, strengthening school autonomy, and supporting pedagogical and inclusive projects. Key achievements, such as the reduction in school dropout rates and the growth of IDEB indices in the early years of elementary education, demonstrate the program's positive impact. However, challenges remain in the final years of elementary education, requiring more integrated and targeted policies. The best results were associated with continuous and diversified investments in equity and quality programs, such as *Tempo de Aprender* and *Educação Conectada*. The experience in Imperatriz highlights that the effectiveness of PDDE depends on efficient management, stable funding transfers, and its integration with other educational policies. Thus, the program is an indispensable tool for building a more inclusive and resilient educational system in Brazil.

**Keywords:** Financing. Taxes. Education. PDDE. FNDE. Management.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AF	Anos Finais do Ensino Fundamental
AI	Anos Iniciais do Ensino Fundamental
art.	artigo
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAAE	Custo Aluno-Ano por Modalidade e Etapa
CACS-FUNDEB	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
CAQ	Custo-Aluno Qualidade
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CTN	Código Tributário Nacional
CTM	Código Tributário Municipal
EEx	Entidade Executora
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EM	Entidade Mantenedora
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
SEB	Secretaria de Educação Básica
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
TCU	Tribunal de Contas da União
UEx	Unidade Executora / Unidade Executora Própria
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
VAAF	Valor Aluno Ano por Fundo
VAAR	Valor Aluno Ano por Resultados
VAAT	Valor Aluno Ano Total

## LISTA DE GRÁFICOS

	Evolução do IDEB na Rede Municipal de Imperatriz Ensino	
<b>Gráfico 01</b>	Fundamental Anos	
	Iniciais.....	76
	Evolução do IDEB na Rede Municipal de Imperatriz Ensino	
<b>Gráfico 02</b>	Fundamental Anos	
	Finais.....	77
<b>Gráfico 03</b>	Valor total do PDDE recebido na escola	
	E1.....	82
<b>Gráfico 04</b>	Valor total do PDDE recebido na escola	
	E2.....	86
<b>Gráfico 05</b>	Valor total do PDDE recebido na escola	
	E3.....	88
<b>Gráfico 06</b>	Valor total do PDDE recebido na escola	
	E4.....	90
<b>Gráfico 07</b>	Valor total do PDDE recebido na escola	
	E5.....	92

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1 Origem do estudo e contextualização da pesquisa.....</b>	<b>13</b>
<b>1.2 Delimitação do problema de pesquisa .....</b>	<b>15</b>
<b>1.3 Procedimentos teórico-metodológicos.....</b>	<b>18</b>
<b>1.4 Estrutura da dissertação .....</b>	<b>222</b>
<b>2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL .....</b>	<b>23</b>
<b>2.1 Financiamento da Educação no Brasil na Constituição Federal de 1988 .....</b>	<b>23</b>
2.1.1 A Constituição de 1988 e os Programas Institucionalizados: O Foco no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).....	29
2.1.2 O FUNDEB como Mecanismo Central de Financiamento da Educação Básica.....	32
2.1.3 Pacto federativo no contexto da Constituição Federal de 1988.....	36
<b>2.2 Federalismo, impostos e a transferência entre os Estados .....</b>	<b>39</b>
<b>2.3 Reforma tributária e os impactos no financiamento da educação.....</b>	<b>43</b>
<b>3 PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE) .....</b>	<b>50</b>
<b>3.1 Contexto histórico do PDDE e bases legais .....</b>	<b>50</b>
<b>3.2 Estrutura e funcionamento do PDDE.....</b>	<b>60</b>
<b>3.3 Programas integrantes das Contas PDDE Estrutura e PDDE Qualidade .....</b>	<b>66</b>
<b>4. RECURSOS DO PDDE E SUA APLICAÇÃO EM IMPERATRIZ/MA .....</b>	<b>75</b>
<b>4.1 Contextualização e caracterização do município de Imperatriz – MA .....</b>	<b>76</b>
<b>4.2 Distribuição e utilização dos recursos do PDDE no município de Imperatriz/MA....</b>	<b>82</b>
<b>4.3 Impactos dos recursos do PDDE no desenvolvimento educacional da rede municipal de Imperatriz/MA.....</b>	<b>96</b>
<b>5 PRODUTO DA PESQUISA.....</b>	<b>109</b>
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>111</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>116</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A discussão do financiamento da educação envolve elementos de ordem política, social e econômica que se imbricam na dinâmica da política de educação. Por isso, é necessário considerar as configurações do estado brasileiro e ainda, a responsabilidade de todos os entes federados, o marco regulatório e as fontes de recursos quando fazemos algum apontamento acerca do financiamento da educação (Alves *et. al.*, 2020).

### 1.1 Origem do estudo e contextualização da pesquisa

Desde a Constituição Federal de 1988, as receitas dos impostos são repassadas aos Municípios, Estados e Distrito Federal de forma vinculada à educação, mas foi a partir da modificação os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional 14/96, que trouxe uma nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo o Fundef. Entretanto, o grande avanço se deu com a chegada da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), lei n 9.394/96, que levantou discussões relevantes sobre o financiamento da educação, reforçando o texto Constitucional que conferiu aos Entes Federativos um sistema educacional em regime de colaboração.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é um importante recurso destinado ao município, pois desempenha um papel fundamental no financiamento e implementação de políticas educacionais em todo o Brasil. Ele fora criado em 22 de novembro de 1968, através da Lei nº 5.537, e com o nome de Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), até 15 de dezembro de 1969, quando fora alterado por meio do Decreto nº 872, para FNDE, uma Autarquia de ministério da educação. O FNDE criado como veículo meramente arrecadatório, gerenciador e fiscalizador. No entanto, a principal função da Autarquia era a administração do salário educação, uma das principais fontes de recursos do Ministério da Educação. No ano de 1997, a Autarquia da FAE foi extinta, por meio da Medida Provisória nº 1.549-27/97, e o FNDE foi ampliado para incorporar, por intermédio da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, as políticas de assistência estudantil nas áreas nutricional e alimentar, didático-pedagógicas e apoio complementar de transporte e assistência à saúde.

Contudo, mesmo com os avanços alcançados nas últimas décadas, ainda existem desafios consideráveis, particularmente em regiões menos desenvolvidas, como é o caso de Imperatriz /MA. Esta região, situada no nordeste do Brasil, lida com desafios socioeconômicos que impactam a qualidade da educação e o acesso ao ensino.

Entre os principais desafios enfrentados pela área estão:

A Infraestrutura Escolar Precária: Muitas escolas na área enfrentam problemas

estruturais, como salas de aula desconfortáveis, laboratórios e bibliotecas insuficientes e deficiências em infraestrutura básica, como água e saneamento.

**Baixos Índices de Desempenho Escolar:** Segundo o IDEB<sup>1</sup> de 2023, os índices acadêmicos na região ainda são inferiores à média nacional de avaliação da qualidade do Ensino Fundamental Anos Iniciais, alcançando a meta de 5,5 e os Anos Finais atingiu a pontuação de 4,5, refletindo os problemas no ensino e na aprendizagem, bem como a formação e valorização dos professores.

**Diferenças no Acesso à Educação:** A desigualdade no acesso à educação é aumentada pelas disparidades socioeconômicas e geográficas. As comunidades rurais e periféricas enfrentam mais desafios para obter uma educação de alta qualidade.

**Limitações financeiras:** Os recursos disponíveis para investimentos em educação na região muitas vezes não são suficientes para atender às demandas atuais, o que pode prejudicar a execução eficiente de políticas e programas educacionais.

Diante desse contexto, é fundamental examinar como os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) são importantes para o crescimento social e econômico de Imperatriz/MA e das cidades vizinhas. Compreender como esses recursos são distribuídos, usados e afetam a realidade local, pode fornecer informações úteis sobre como melhorar as políticas educacionais e diminuir as disparidades regionais. Assim, a pesquisa atual analisa o financiamento da educação na região com o objetivo de identificar os principais desafios, oportunidades e efeitos associados aos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, que é um dos diversos programas coordenados pelo FNDE.

Pesquisar sobre PDDE em Imperatriz/MA partiu das observações realizadas ao longo das vivências acadêmicas no curso de Direito na Universidade Federal do Maranhão, e foi reforçado dentro do curso de pós-graduação em Direito Tributário onde tive a oportunidade de me aprofundar sobre o Direito Financeiro, Econômico e relacionar a aplicação dos fenômenos tributários perante o ângulo dos direitos humanos. Esta experiência me oportunizou leituras críticas sobre a temática em questão, abordando temas de Direito Tributário sob o ponto de vista social, analisando a necessidade da existência de uma aplicabilidade de forma eficiente dos recursos oriundos dos cofres públicos, visando atender as necessidades públicas, em especial, no que se refere aos problemas educacionais dentro da cidade de Imperatriz/MA, na intenção de proporcionar uma melhoria satisfatória no cenário social, por ser minha cidade natal e local de residência até os dias atuais.

---

<sup>1</sup> Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Isto posto, deduz-se que este trabalho de pesquisa é de grande relevância para a comunidade acadêmica, para os gestores públicos municipais, a comunidade escolar da rede municipal e para a sociedade como um todo no tocante a informações relevantes a fim de provocar uma conscientização dentro do âmbito social, considerando que, a educação afeta todas as classes sociais de forma direta e que somente através de uma sociedade bem informada, é que construímos pensamentos críticos capazes de se transformarem em ações de melhoria social, colocando em prática o texto da Constituição Federal que diz que todo poder emana do povo.

O percurso histórico do financiamento da educação no Brasil, desde as mudanças constitucionais até a consolidação do papel do PDDE, reflete uma trajetória de avanços e desafios. A pesquisa sobre o PDDE em Imperatriz/MA, originada das experiências acadêmicas, busca contribuir para uma compreensão mais profunda dos mecanismos de financiamento educacional e suas contribuições locais. Ao abordar aspectos jurídicos, econômicos e sociais, o estudo visa não apenas fornecer conhecimentos relevantes para a comunidade acadêmica e gestores públicos, mas também promover uma maior conscientização sobre a importância da educação como agente transformador da realidade social e econômica.

## **1.2 Delimitação do Problema de Pesquisa**

Ao analisar, o financiamento da educação no tocante a arrecadação das receitas tributárias e sua distribuição, fica evidente que a sociedade tem passado por muitas mudanças nas últimas décadas e que cada vez mais essas mudanças revelam a existência de uma crise orçamentária seja no que se refere a organização na distribuição das verbas oriundas dos cofres públicos, seja no que se refere a fiscalização na aplicabilidade dessas verbas. Nesse sentido, percebe-se a necessidade urgente de uma reforma tributária que cumpra o papel do direito de servir a sociedade como um todo e não apenas as finanças do Estado, uma reforma que permita que os direitos sociais fiquem acima do direito ao equilíbrio fiscal intergeracional<sup>2</sup>.

Ao se discutir o financiamento da educação no Brasil, embora seja um tema de extrema relevância e seja apontado em todas as propostas de eleições dos candidatos a cargos políticos,

---

<sup>2</sup> Equilíbrio Fiscal Intergeracional: Despesas de créditos utilizadas em detrimento da geração atual e das gerações futuras. Por meio da PEC do Pacto Federativo, governo pretende inserir no capítulo seis da Constituição Federal, que dispõe sobre os direitos sociais, o seguinte parágrafo: “será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional”. Se aprovada a inclusão deste parágrafo, irá subordinar a noção de direito, e, no limite, a cidadania, ao que o governo julgar ser compatível com o equilíbrio fiscal ‘intergeracional’. Deste modo, qualquer pleito que não se mostre sustentável fiscalmente poderá, com base na constituição, ser negado.

tema esse que é muito discutido na mídia, na sociedade em geral, nos três poderes (executivo, legislativo e judiciário), percebe-se que até os dias atuais não houveram políticas públicas que fossem de fato eficientes para proporcionar a construção de uma educação de qualidade em nosso país. Apesar de poder se destacar um pequeno avanço dessas políticas na gestão dos partidos de base progressista, é necessário reconhecer ainda a fragilidade do sistema educacional brasileiro principalmente no tocante ao financiamento da educação.

Vale destacar que a política educacional é um fator que deve ser discutido pela visão histórica dentro de uma abordagem política, social e econômica. Nesse sentido, Lima (2006, p. 32) enfatiza que: “Os avanços de um sistema não dependem apenas de políticas educacionais pontuais, mas são pressionadas pelas forças sociais da sociedade civil que se manifestam a médio e longo prazos”.

Sobretudo, o estudo do financiamento da educação e das políticas públicas educacionais precisam estar alinhavados a compreensão da política econômica em questão, compreendendo que os rumos dessas políticas de financiamento serão diretamente influenciados pela lógica de Estado e sociedade que este governo visa construir.

Desde o final do século XX o papel do Estado vem sendo redefinido, onde a relação deste para com a sociedade vem assumindo outras características que são efetivadas nas políticas públicas. Para tanto, Dourado (2013, p. 95) enfatiza que “a relação entre o Estado e as políticas públicas nos anos 1990 tem sofrido novos contornos”. Nessa mesma perspectiva, Peroni (2012, p. 20) acrescenta que: “O pressuposto teórico-metodológico que embasa nossas pesquisas é o de que a política educacional é parte da materialização do Estado, que, por sua vez, é parte do movimento histórico em um período particular do capitalismo”.

O que se pode observar é que essa discussão sobre educação e economia, por partes dos governos, segue uma agenda tendenciosa a buscar um gasto menor na educação de modo que produza melhores resultados na economia. Assim, percebemos um avanço da política neoliberal por trás de um pacote de reformas no Estado que se iniciam com a Reforma do Estado de 1990<sup>3</sup> e ganham mais força ainda com a tomada de poder pelo governo Temer em 2016, onde na oportunidade foi aprovada a PEC 241 ou 55<sup>4</sup>. Nessa mesma esteira, o governo do presidente

---

<sup>3</sup> Segundo Alves (2018, p. 135 e 136) a Reforma do Estado: teve como fator principal estabelecer metas para cumprir as exigências apresentadas pelos organismos internacionais, entre elas: liberação comercial; programa de privatizações e a estabilização do Plano Real [...] segue, de forma implícita e explícita uma gama de diretrizes neoliberais, dentre elas podemos destacar o controle do Estado em seus gastos com pessoal, com receitas e despesas em todos os setores.

<sup>4</sup> PEC 241 ou 55: Proposta de Emenda Constitucional transformada em Emenda Constitucional no ano de 2016 que congela os gastos sociais por 20 anos, afetando drasticamente a saúde e educação onde o gasto federal real mínimo permanecerá fixo no patamar de 2017.

Jair Bolsonaro (2019-2022) seguiu com um pacote de propostas de reformas seja nas áreas trabalhista, previdenciária, administrativa e tributária, corroborando para o fortalecimento do tipo de governo neoliberal. Esse movimento afetou diretamente o financiamento da educação e o desenvolvimento das políticas públicas no avanço dos direitos sociais.

Nesse aspecto, Gemaque (2006, p. 238) destaca que:

Em relação a política de financiamento da Educação é possível inferir que a lógica que continua norteando este Governo é a de que os recursos financeiros disponíveis são suficientes, necessitando apenas de aprimoramento no gerenciamento dos mesmos.

Essa inferência de Gemaque (2006) é crucial para entender a complexidade do financiamento educacional, pois aponta para uma visão que, por vezes, prioriza a gestão técnica em detrimento da dimensão política e social dos recursos. A crença de que os recursos são "suficientes" e que o problema reside apenas na "aprimoramento no gerenciamento" pode desviar o foco da necessidade de um investimento substancialmente maior, especialmente em um país com as profundas desigualdades regionais e sociais do Brasil. Tal perspectiva, frequentemente alinhada a discursos de austeridade fiscal, pode mascarar um subfinanciamento estrutural, impactando diretamente a capacidade de expansão e aprimoramento da infraestrutura, a formação e valorização docente, e a aquisição de materiais didáticos inovadores, conforme já apontado por Kroth e Gonçalves (2019) e Oliveira (2003).

A democratização da gestão pública, inclusive na área da educação, exige que as decisões sobre a alocação e o controle dos recursos não sejam prerrogativas exclusivas de técnicos ou governantes, mas sim fruto de um diálogo constante e efetivo com a comunidade escolar, conselhos de educação, sindicatos, organizações da sociedade civil e a população em geral. Essa participação é fundamental para assegurar que as políticas de financiamento respondam às necessidades reais das escolas e dos estudantes, promovendo a transparência na aplicação das verbas públicas (Santos, 2009).

Pretendemos com essa pesquisa abordar as políticas públicas e o financiamento da educação, visto que se busca responder o seguinte questionamento: Como se deu a gestão e aplicação dos recursos do PDDE no município de Imperatriz/MA no período de 2017 e 2024?

A partir desse problema elaboramos alguns questionamentos para serem discutidos no percurso da pesquisa, como:

1. Quais são os marcos teóricos e históricos sobre o financiamento da educação no Brasil com ênfase no FNDE?

2. Como se deu a distribuição dos recursos do FNDE no programa PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), entre 2017 e 2024, no município pesquisado?
3. De que forma as políticas educacionais implementadas no município de Imperatriz/MA, entre 2017 e 2024, refletiram a aplicação efetiva dos recursos do PDDE?

Para tanto, o objetivo geral da pesquisa é analisar a gestão e aplicação do PDDE no município de Imperatriz/MA no período de 2017 e 2024.

Esta abordagem se justifica pela necessidade de entender como os recursos federais destinados à educação tem sido utilizado nessa localidade, considerando seu papel complementar ou suplementar em relação aos recursos próprios do município.

Deste modo, para o desenvolvimento da presente pesquisa, nossos objetivos específicos são:

1. Desenvolver um marco teórico e histórico sobre o financiamento da educação no Brasil com ênfase no FNDE.
2. Mapear a distribuição dos recursos do PDDE no programa PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), entre 2017 e 2024, no município pesquisado.
3. Analisar de que forma as políticas educacionais implementadas no município de Imperatriz/MA, no período de 2017 a 2024, refletiram na aplicação efetiva dos recursos do PDDE.

### **1.3 Procedimentos teórico-metodológicos**

Considerando a complexidade da temática do financiamento da educação relacionada às questões de políticas públicas e, em particular, à gestão dos recursos do PDDE, esta pesquisa se pautou em reflexões críticas sobre o objeto. Adotamos uma abordagem quanti-qualitativa, que permite uma análise aprofundada da realidade educacional em suas diversas dimensões (sociais, políticas e econômicas), ao mesmo tempo em que quantifica e analisa dados numéricos para identificar padrões e tendências.

A análise qualitativa buscou uma compreensão contextualizada e interpretativa, enquanto a quantitativa forneceu o embasamento empírico por meio da análise de dados financeiros. Nessa lógica, para a vertente qualitativa, seguimos a perspectiva de Bogdan e

Biklen (1994, p. 49), que asseguram que tal abordagem “exige que o mundo seja examinado com a ideia de que nada é trivial, que tudo tem potencial para constituir uma pista que nos permita estabelecer uma compreensão mais esclarecedora do nosso objeto de estudo”. Segundo Triviños (2006), a pesquisa qualitativa se destaca pela natureza desreificadora dos fenômenos e pela rejeição da neutralidade do saber científico, exigindo do pesquisador abertura para a construção e desconstrução de hipóteses iniciais.

Na vertente quantitativa, dedicamo-nos à análise dos dados numéricos relacionados aos recursos financeiros recebidos pelas escolas por meio do PDDE, no recorte temporal de 2017 a 2024. Ainda mais, fizemos uma análise comparativa desses dados financeiros com os dados do IDEB das escolas da rede municipal. Esse levantamento teve como objetivo não apenas identificar os valores repassados, mas também permitir uma avaliação mais ampla sobre a distribuição e aplicação desses recursos, buscando compreender possíveis padrões ou irregularidades ao longo do período analisado. Conforme Araújo, Araújo e Ferreira (2024, p. 07): “Esse tipo de pesquisa se caracteriza pela coleta e análise de dados numéricos, utilizando técnicas estatísticas para identificar padrões e relações entre variáveis”.

Para uma melhor captação e entendimento das informações que serão analisadas, optamos por trabalhar com a Pesquisa Documental, onde buscamos os dados numéricos de financiamento e aplicação dos recursos do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) na base de dados do site on-line do PDDE INFO<sup>5</sup> e PDDE INTERATIVO<sup>6</sup>, bem como documentos referentes ao cadastro e movimentação financeira das escolas pela Secretaria Municipal de Educação, cobrindo o período de 2017 a 2024. Ainda mais, fizemos uma busca no site on-line do QEd<sup>7</sup> buscando os dados do IDEB das escolas pesquisadas por meio de gráficos e tabelas disponíveis no site. Esta análise teve como objetivo identificar a real utilização dos recursos do PDDE por parte das escolas municipais de Imperatriz/MA e avaliar as possíveis relações e variáveis existentes entre o financiamento por meio do PDDE e os dados do IDEB. A pesquisa documental, como aponta Gil (2008, p. 51), vale-se de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, permitindo uma reelaboração conforme os objetivos da pesquisa.

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (Gil, 2008, p. 51).

---

<sup>5</sup> <https://www.fn.de.gov.br/pddeinfo/pddeinfo/escola/consultar>

<sup>6</sup> <https://pddeinterativo.mec.gov.br/>

<sup>7</sup> <https://qedu.org.br/brasil/ideb>

Como lócus da pesquisa, selecionamos a cidade de Imperatriz, localizada no estado do Maranhão. A escolha desse município justifica-se por sua relevância enquanto polo econômico, educacional e cultural no Sul do estado. Sendo a segunda maior cidade maranhense em termos populacionais, com 273.110 habitantes, conforme o Censo Demográfico de 2022 do IBGE. Além disso, destaca-se economicamente por registrar o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB) do estado, segundo os dados de 2021 do IBGE. Essa posição estratégica permite que a cidade desempenhe um papel crucial no desenvolvimento regional, funcionando como um centro de referência para municípios vizinhos. Além disso, a cidade apresenta importantes desafios e peculiaridades em relação ao cenário educacional, incluindo a gestão e aplicação de recursos destinados à educação básica, o que a torna um campo de estudo valioso para investigar políticas públicas, financiamento educacional e seus impactos na qualidade do ensino oferecido à população local. Vale destacar que Imperatriz é minha cidade natal e meu principal local de vivência e experiência na vida escolar e acadêmica.

O recorte temporal aqui destacado para essa pesquisa (2017-2024) se refere aos dois mandatos da gestão do prefeito Assis Ramos, que assumiu o cargo em 1º de janeiro de 2017, foi reeleito em 2020, permanecendo na administração municipal até o final de 2024. A análise desse período permite identificar tendências, desafios e oportunidades na gestão dos recursos educacionais, contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas e para o fortalecimento do sistema educacional nessa região.

A análise dos dados, tanto qualitativos quanto quantitativos, aconteceu no decorrer da pesquisa, pautando-se sempre nos teóricos que dão base às discussões. Utilizamos a perspectiva da análise de conteúdo, para nos auxiliar na interpretação dos documentos coletados e na categorização dos dados quantitativos e qualitativos. Deste modo, Bardin (1977, p. 42) entende esta análise como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. De modo que, Franco (2008, p. 12) compreende que a mensagem pode ser “verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada”.

Por fim, além de entregar essa dissertação de mestrado, construímos um produto final em formato de Manual simplificado que será disponibilizado a SEMED para que a mesma distribua aos gestores escolares do município, com o objetivo de expor os resultados obtidos durante o estudo realizado, bem como apresentar propostas de um melhor aproveitamento e prestação de contas desses recursos e, conseqüentemente, contribuir para a elevação da

qualidade da educação em nossa região.

#### **1.4 Estrutura da dissertação**

Buscando atender aos objetivos propostos nesta pesquisa, a presente dissertação encontra-se estruturada em seções que se articulam dialeticamente na análise do financiamento da educação pública no Brasil, à luz das contradições inerentes ao sistema capitalista e suas repercussões na política educacional. Essa organização visa não apenas apresentar a problemática em sua totalidade, mas também estabelecer um percurso crítico que evidencie as forças econômicas e políticas que delimitam as possibilidades e os limites do financiamento educacional.

Na primeira seção, fazemos uma breve introdução apresentando a origem do estudo e a contextualização da pesquisa, destacando a sua relevância no campo de estudo. Delimitamos o problema de pesquisa, discutindo sobre a problemática em questão e apresentando os objetivos da pesquisa. Descrevemos nossos procedimentos teórico-metodológicos, que possibilitaram abordar o problema de maneira estruturada e aprofundada.

Na segunda seção, intitulada "Financiamento da Educação Pública no Brasil", são examinadas as bases históricas e estruturais do financiamento educacional, com ênfase no pacto federativo, na Constituição Federal de 1988 e nos mecanismos de arrecadação e distribuição de recursos entre os entes federativos. Essa abordagem permite evidenciar as relações de poder e a influência do capital na formulação das políticas públicas, demonstrando como a lógica da acumulação e da centralização de recursos contribui para a perpetuação das desigualdades educacionais e regionais.

Na terceira seção, denominada "Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)", destacamos sua importância para o fortalecimento da infraestrutura e o desenvolvimento das escolas no Brasil. São abordados o contexto histórico e as bases legais que sustentam o programa, além de sua estrutura operacional e funcionamento, com foco na gestão e aplicação dos recursos. Também são analisados os programas integrantes, como o PDDE Estrutura e o PDDE Qualidade, evidenciando suas contribuições para a melhoria das condições educacionais. A análise busca oferecer uma visão abrangente sobre o programa e sua relevância no cenário educacional brasileiro.

Na quarta seção, "Recursos do PDDE e sua aplicação em Imperatriz/MA", analisa a aplicação dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em Imperatriz – MA, abordando sua distribuição, execução e impactos educacionais e sociais. A análise é estruturada

em três eixos: (i) a contextualização socioeconômica, demográfica, territorial e institucional do município, essencial para compreender os desafios locais de oferta educacional e gestão; (ii) a trajetória, composição e uso dos repasses do PDDE, considerando critérios de alocação, volume financeiro e regularidade; e (iii) os impactos desses recursos no desenvolvimento educacional, avaliados por indicadores como acesso, permanência, aprendizagem, IDEB e taxa de aprovação.

Na quinta seção, a dissertação apresenta um produto técnico, materializado na elaboração de um manual simplificado voltado para gestores municipais, com o propósito de fornecer diretrizes para a utilização estratégica dos recursos do PDDE. Esse material tem como objetivo ampliar a autonomia das administrações locais, fomentando uma compreensão crítica sobre o financiamento da educação e as possibilidades de enfrentamento das restrições impostas pelo modelo econômico vigente.

Por fim, propomos algumas conclusões organizadas em sínteses concisas, desenvolvidas a partir do aprofundamento teórico e metodológico alcançado ao longo do trabalho, com o objetivo de responder às questões que nortearam a investigação do nosso objeto de estudo.

A presente estrutura permite, assim, uma compreensão aprofundada do financiamento educacional como um fenômeno historicamente determinado, no qual a contradição entre a promessa de democratização do ensino público e a lógica de concentração de riquezas impõe desafios constantes à efetivação do direito à educação no Brasil. Dessa maneira, a dissertação contribui para o debate sobre as condições materiais que sustentam a desigualdade educacional e as perspectivas de transformação a partir de uma análise crítica da realidade social.

## **2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Esta seção tem por objetivo discutir, a respeito do histórico de financiamento da educação pública no Brasil, acerca dos mecanismos e desafios envolvendo a distribuição de recursos federativamente. Inicialmente, abordamos o quadro geral do financiamento da educação com suas origens e os dispositivos legais norteadores dessa política. Em seguida, discutimos o federalismo diante da Constituição Federal de 1988, explicitando como a sua forma política e organizacional do Estado brasileiro reflete na divisão de competência e responsabilidade entre União, Estados e Municípios. Dessa consideração, investigamos a dinâmica do federalismo fiscal, com suas fontes de receita federação e impostos e transferências

intergovernamentais. Por fim, exploramos a reforma tributária proposta e suas consequências a respeito do financiamento da educação, ponderando as implicações das mudanças e dinâmicas do novo sistema tributário do Brasil no que diz respeito a redistribuição de recursos educacionais no país.

## **2.1 Financiamento da educação no Brasil na Constituição Federal de 1988**

A educação, reconhecida como um direito fundamental e pilar para o desenvolvimento social e econômico de qualquer nação, enfrenta desafios complexos no que concerne ao seu financiamento, especialmente no contexto brasileiro. A garantia de recursos adequados e sua alocação eficiente são temas centrais para assegurar o direito à educação de qualidade para todos os cidadãos. Este tópico tem como objetivo analisar o financiamento da educação pública no Brasil, desde suas origens até os mecanismos contemporâneos, buscando compreender os desafios e perspectivas para o futuro.

Inicialmente, a educação no Brasil Colônia esteve majoritariamente sob a responsabilidade da Companhia de Jesus. Como aponta Menezes (2006, p. 1): “Nessa época foi delegada aos membros daquela ordem religiosa a concessão das escolas públicas no País, assinalando o afastamento da Coroa em relação ao financiamento da educação nacional”. A Coroa Portuguesa, mais preocupada com a exploração de recursos naturais e a administração da colônia, delegou aos jesuítas a responsabilidade pela educação, concedendo-lhes recursos para instalação e custeio das escolas. No entanto, essas dotações eram frequentemente insuficientes e inconstantes. Conforme Pinto (2018, p. 848): “Sobre o primeiro período, pode-se afirmar que a política adotada pelo Estado português foi de total desresponsabilização pela oferta educacional”.

A aliança entre a Coroa e os jesuítas foi rompida quando da ascensão do Marquês de Pombal ao cargo de primeiro-ministro. Destaca-se como um dos principais motivos de sua expulsão o crescimento econômico da empresa jesuítica, o que lhe conferia crescente poder, nem sempre alinhado aos valores da dominação colonial mercantil, base do império lusitano.

Com a expulsão dos jesuítas em 1759, o sistema educacional brasileiro enfrentou um vácuo que não foi preenchido de imediato. As "Aulas Régias" foram instituídas, mas a falta de recursos e a desorganização administrativa limitaram seu alcance. Menezes (2006, p. 9) destaca que: “Foi caracterizado: (1) pela busca de fontes autônomas de financiamento para a educação e, (2) por deixar a educação por conta das dotações orçamentárias dos governos dos estados e das câmaras municipais”. Em 1772, surgiu um indício de que a Coroa passaria a se preocupar

um pouco mais com a educação pública: com a intenção de criar um aporte financeiro específico capaz de sustentar as aulas régias foi instituído o Subsídio Literário. Era de se esperar que o Subsídio Literário, imposto criado para financiar o ensino primário, que incidia sobre a carne cortada em açougue e sobre a aguardente, não fornecesse um aporte financeiro capaz de surtir efeitos positivos sobre a educação da Colônia.

A vinda da família real para o Brasil, em 1808, de certa forma impulsionou a cultura e a educação nacional, propiciando, por exemplo, o surgimento dos primeiros cursos superiores oficiais. No entanto, a obra de D. João VI, meritória em alguns aspectos, estava voltada, principalmente, para o atendimento das demandas da Corte, dando continuidade, de certa forma, à marginalização do ensino primário.

Com a Constituição de 1824, pós-Independência do País, o Império se comprometeu em assegurar a “instrução primária e gratuita a todos os cidadãos”. Esta determinação constitucional foi reforçada pela lei de 15 de outubro de 1827 que estabeleceu a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e vilarejos, envolvendo as três instâncias do poder público. A combinação entre a determinação da gratuidade da instrução primária (posta na Constituição do Império) e a criação de escolas de primeiras letras nos locais mais populosos do Brasil (regulada pela Lei de 1827), subsidiaram a pressão dos liberais que reclamavam maior responsabilização do erário imperial para com a educação no País.

Neste sentido, o Ato Adicional de 1834, lei que reformou a Constituição de 1824, constituiu-se numa das primeiras tentativas legais de descentralizar a instrução pública no Brasil. O Ato transferiu grande parte da pressão pela expansão do número de escolas, anteriormente exercida à administração imperial, para as províncias, delegando a essas a prerrogativa de legislar e, por conseguinte, “a obrigação de manter o ensino primário e secundário, ficando o governo central com a competência normativa apenas nas escolas da capital do Império e sobre o ensino superior” (Menezes, 2006).

Ainda, segundo Sucupira (2001), durante os anos que se sucederam à promulgação do Ato e à Proclamação da República, nada foi feito de concreto (mesmo que a título de ação supletiva) no sentido de promover uma maior participação do governo central no esforço de universalização da educação primária em todo o País.

Seguindo na linha do Ato Adicional de 1834, a Constituição da República, promulgada em 1891, ao omitir-se sobre a instrução pública primária, tornou natural que a sua manutenção e desenvolvimento continuasse a recair sobre os estados e municípios. Foi durante as discussões da Revisão Constitucional de 1926 que o deputado Afrânio Peixoto, por meio da emenda de nº

5, de sua autoria, propôs a vinculação constitucional de um fundo para a educação. Ao finalizar o discurso que defendia a sua emenda, chamou o Estado a sua responsabilidade, ressaltando que o “direito” do povo à educação faz-se associar a um “dever” do poder público.

Foi com a Constituição de 1934, tida como bastante avançada para a época, que se começou a ter algo de sistemático sobre educação e os direitos sociais nas Cartas Constitucionais. Um olhar preliminar sobre a Carta de 1934 mostra que trouxe consigo muitas das questões defendidas pelos então denominados renovadores que tinham como substrato político da sua ação no campo educacional a busca por uma educação deve ser universal tanto no que diz respeito ao acesso quanto à capacidade de seleção e qualificação do ensino. Nesse sentido, critica-se a incapacidade da República de cumprir seu fundamento jurídico e político de ser um Estado laico, neutro e universal para todos os seus cidadãos (Menezes, 2006).

A Carta mostrou-se inovadora quando, para além da enunciação do direito à educação, indicou um fundo financeiro para efetivá-lo, uma vez que a simples afirmação do direito à educação não é suficiente; é necessário estabelecer os meios que garantam esse direito público, como a criação de fundos especiais e a definição de índices orçamentários fixos destinados à educação (Menezes, 2006). Por outro lado, segundo o mesmo autor, o princípio do direito à educação, apresentado na Carta de 1934, não se fez de pleno direito, pois não fez incidir coativamente o Estado no cumprimento desta norma constitucional.

A concepção de que o Estado não podia mais se ausentar da aplicação de recursos públicos em educação norteou os debates e as reivindicações dos renovadores, fazendo com que a Carta de 1934, em seu artigo 156, apresentasse, pela primeira vez, a vinculação constitucional de recursos para a educação: “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”.

Uma vez que a Constituição da ditadura do Estado Novo, decretada em 1937, revogou a vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação, a Carta de 1946 retomou a deliberação da Constituição de 1934, mantendo os índices ali apresentados para a União, Estados e Distrito Federal e ampliando a participação dos municípios para “nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”. A Carta de 1946, seguindo uma linha de descentralização, ao ampliar o percentual de repasses da União para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dos quais se exigia o investimento de, no mínimo, 20% na educação, contribuiu para que o governo central também tivesse sua participação reforçada no financiamento da educação

nacional.

O corte temporal que vai da Carta de 1934 até fins da década de 1950, passando pela Constituição de 1946, representou um período de qualidade do ensino público nacional, qualidade essa circunscrita a alguns estados e a uma minoria da população, uma vez que a escola excluía, principalmente, os segmentos mais pobres e a maioria daqueles que se encontravam na zona rural. Foi durante esse período que a classe média e a elite descobriram a escola pública, quer como alunos, quer como profissionais, verificou-se a expansão de imponentes prédios de grupos escolares e ginásios e os professores do Estado de São Paulo, egressos da USP, lutavam para equiparar sua remuneração aos dos magistrados.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de nº 4.024/61 ampliou a vinculação de recursos da União para 12%, subvinculando esse percentual aos Fundos Nacionais de Ensino Primário, de Ensino Médio e de Ensino Superior, já no Congresso Constituinte de 1966-67, pós-golpe de 1964, esvaziado e tolhido pelo regime militar e autoritário, a educação e seu financiamento tiveram difícil acesso. Apesar de ter sido nomeada uma comissão de juristas para elaborar o anteprojeto da nova Constituição, a qual manteve praticamente inalterados os dispositivos inerentes à educação presentes na Carta de 1946, um novo projeto originário do Executivo abandonou totalmente o anteprojeto daquela comissão.

O financiamento da educação e, mais especificamente, a vinculação constitucional de recursos para a área educacional foi defendida por alguns congressistas com argumentos respaldados na teoria do “capital humano”<sup>8</sup>, tendo como cenário a correlação entre educação e desenvolvimento. No entanto, mesmo com tentativas de manutenção de uma sustentação financeira constitucional para a educação, a Carta de 1967 revogou a vinculação de recursos sob a alegação de que a mesma era incompatível com a sistemática orçamentária introduzida pela nova Constituição que proibia, na parte relativa ao orçamento, qualquer vinculação entre receita de impostos e despesa (Menezes, 2006).

Paradoxalmente, a vinculação retornou com a Emenda Constitucional nº 1/1969 (também conhecida como Constituição de 1969), que “reescreveu, seguindo o estilo autoritário, toda a Constituição de 1967”, mas, em contraposição, garantiu a educação como um direito de

---

<sup>8</sup> A teoria do “Capital humano” é um conceito utilizado em economia, sociologia e outras áreas para se referir ao conjunto de habilidades, conhecimentos, competências e experiências acumuladas por pessoas, que têm valor econômico e tornam os indivíduos mais produtivos no mercado de trabalho. Ele envolve aspectos como educação, saúde, formação profissional e capacidade técnica. Segundo Schultz (1973, p. 31 e 32): “Muito daquilo a que damos o nome de consumo constitui investimento em capital humano. Os gastos diretos com educação, coma a saúde e com a migração interna para a consecução de vantagens oferecidas por melhores empregos são exemplos claros”.

todos e dever do Estado. O governo central resguardou para si e para os estados o direito de não vincular parte de seus recursos para a educação, no entanto, a Emenda manteve a vinculação para os municípios em, pelo menos, 20% da sua receita tributária para o ensino primário.

O período sucedâneo, marcado pelo processo de redemocratização do País, trouxe consigo a luta pela melhoria da escola pública. Neste sentido, a aprovação da Emenda Constitucional nº 24, de 1983, de autoria do senador João Calmon, resgatou a vinculação constitucional, determinando que a União aplicasse pelo menos 13% e os estados, Distrito Federal e municípios 25%, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE.

É após a promulgação da atual Carta Constitucional, em 05 de outubro de 1988, que a vinculação orçamentária para o financiamento da educação assumiu percentuais crescentes, apresentando seu maior valor. No seu Art. 212: "A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pelo menos vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos [...] na manutenção e desenvolvimento do ensino" (Brasil, 1988).

O debate sobre o avanço da Constituição Federal de 1988 e a vinculação do financiamento da educação encontra fundamentos importantes na análise de Fávero (2001). Segundo o autor, a ideia de suprimir a vinculação de receitas é, sob uma perspectiva administrativa puramente técnica, justificável, pois confere maior liberdade aos governantes para alocar recursos em setores considerados mais convenientes e torna o processo de elaboração do orçamento mais flexível. No entanto, sob a ótica política, mesmo que essa decisão se baseie em critérios técnicos, a possibilidade de surgirem distorções práticas não pode ser ignorada.

Nesse contexto, os movimentos sociais têm defendido a manutenção da vinculação de receitas como um mecanismo essencial para assegurar o financiamento mínimo da educação. Essa luta se fundamenta na concepção de que há uma relação direta entre o volume de recursos destinados ao setor e a qualidade do ensino ofertado. Assim, a vinculação tem sido vista como uma forma eficaz de reduzir a discricionariedade dos gestores públicos e garantir que a educação continue sendo tratada como prioridade pelos governantes.

A trajetória do financiamento da educação no Brasil, desde o período colonial até os dias atuais, revela uma luta permanente para garantia de recursos adequados e sua alocação eficiente. A vinculação constitucional de recursos, embora com interrupções em momentos de instabilidade política, consolidou-se como um mecanismo fundamental para assegurar um fluxo

mínimo de investimentos na área (Pinto, 2018). No entanto, a história do financiamento da educação no Brasil não se resume a avanços lineares. As desigualdades regionais, a má gestão dos recursos, a desvinculação em crises econômicas e a disputa por prioridades orçamentárias continuam a desafiar a efetivação do direito à educação de qualidade para todos.

Em meio a esse cenário, torna-se fundamental analisar os desafios contemporâneos do financiamento da educação no Brasil, como a busca por equidade na distribuição de recursos e a efetividade das políticas públicas. Questões cruciais, como o papel do Fundeb, o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), a descentralização administrativa e novas fontes de financiamento, são elementos centrais na construção de uma educação acessível e de qualidade para todos, e serão abordados nos próximos tópicos.

Desse modo, a promulgação da Constituição de 1988 representou um marco na consolidação de direitos sociais, incluindo o fortalecimento da educação como prioridade do Estado (Pinto, 2018). Conforme Dantas (2022, p. 31):

A promulgação da Constituição Federal de 1988 é um grande marco, tanto de garantias de direitos como da própria reconstrução do estado e suas atribuições, pois nesse momento o Brasil é reconhecido como uma Federação, formada por entes federados que tem como alicerce a cooperação entre si.

No entanto, diante da complexidade de um sistema federativo, a distribuição de recursos enfrenta limitações e disputas que demandam análises aprofundadas e mecanismos eficazes de descentralização. Nesse contexto, destaca-se o papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), principal órgão responsável pela operacionalização de políticas e programas voltados ao financiamento e desenvolvimento da educação básica (Bizzon, 2022).

Entre suas iniciativas, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) emerge como uma estratégia central para repassar recursos diretamente às escolas públicas. O PDDE busca atender de forma mais ágil e efetiva às necessidades das unidades de ensino, garantindo melhorias na infraestrutura física, a aquisição de materiais pedagógicos e outras ações voltadas à promoção da qualidade da educação. Ao reduzir os entraves burocráticos e fomentar a autonomia das escolas na gestão dos recursos, o programa se torna um pilar de suporte à educação pública, especialmente em áreas mais vulneráveis.

A seguir, exploraremos em detalhes o funcionamento deste programa, desde seu vínculo com o FNDE até os impactos diretos no cotidiano das escolas. Além disso, será analisado o quadro geral do financiamento educacional, com destaque para os dispositivos legais que orientam essas políticas, os desafios do federalismo fiscal e as possíveis repercussões de reformas tributárias na redistribuição de recursos educacionais no Brasil.

### 2.1.1 A Constituição de 1988 e os Programas Institucionalizados: O Foco no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

A Carta Magna de 1988 estabeleceu as bases para a criação de fundos constitucionais vinculados ao financiamento educacional, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Esse fundo se tornou peça central na execução de políticas públicas voltadas à educação básica, assegurando a aplicação obrigatória de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Dentre esses programas institucionalizados, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) configura-se como uma das mais relevantes estratégias de descentralização e de fortalecimento da autonomia da gestão escolar. Segundo Bizzon (2022, p. 10): “Trata-se de um programa de complementação financeira para as escolas públicas, sendo uma das formas que o processo de descentralização do financiamento educacional assume no País”.

Instituído inicialmente em 1995, o programa foi significativamente reestruturado e consolidado pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do PDDE aos alunos da educação básica. As principais disposições da lei sobre o PDDE incluem: finalidade do PDDE; repasses direto às escolas; gestão e prestação de contas; reforço à descentralização; apoio à inclusão e áreas prioritárias. Esse dispositivo legal consolida a importância do PDDE como uma política estratégica para fortalecer a educação básica, promovendo maior eficiência e agilidade na aplicação dos recursos, e assegurando que os recursos financeiros cheguem diretamente às escolas em benefício dos alunos.

Assim, seu objetivo primordial é o de realizar o repasse de recursos financeiros diretamente às escolas públicas da educação básica por meio de suas Unidades Executoras (UEx), como as Caixas Escolares ou Associações de Pais e Mestres. Tal mecanismo visa aprimorar a infraestrutura física e pedagógica, adquirir materiais de consumo e permanentes, e fomentar a execução de projetos que contribuam para a elevação dos indicadores de desempenho educacional e para o fortalecimento da participação social na escola (Brasil, 2009).

A lógica do PDDE está intrinsecamente ligada à perspectiva de que a autonomia e a capacidade de decisão local são cruciais para a efetividade das políticas educacionais, um princípio reforçado pela CF/88. Ao transferir a gestão de parte dos recursos financeiros para as próprias escolas, o programa busca conferir maior agilidade e adequação na alocação de verbas às necessidades específicas de cada unidade de ensino, que muitas vezes não são plenamente percebidas por órgãos centralizados. Essa descentralização corrobora com a compreensão de

autores como Cruz (2011), que aponta para a transferência de responsabilidades pela implementação de políticas para os governos subnacionais, e Abrucio (2010), que discute os avanços e desafios do federalismo cooperativo na educação<sup>9</sup>. No contexto do PDDE, essa descentralização se estende para o âmbito micro da gestão escolar, potencializando a capacidade das equipes gestoras e das comunidades escolares de planejar e executar ações diretamente voltadas à melhoria do ambiente de aprendizagem.

Contudo, a efetividade do PDDE não se dá sem desafios, especialmente no que tange à gestão e à prestação de contas dos recursos. Embora o programa represente um avanço na complementação dos investimentos municipais e estaduais, suprindo carências e permitindo a execução de projetos pedagógicos essenciais, a sua operacionalização exige das Unidades Executoras um elevado grau de organização administrativa e financeira. As complexidades inerentes à aplicação correta das verbas, à documentação comprobatória e à conformidade com as normas do FNDE podem gerar dificuldades, especialmente em escolas com menor capacidade institucional ou em regiões com maior vulnerabilidade. Desse modo, o PDDE, embora seja um pilar do financiamento direto à escola, demanda um contínuo aprimoramento dos mecanismos de suporte, capacitação e fiscalização, reafirmando que a descentralização precisa ser acompanhada de uma robusta estrutura de apoio para garantir a equidade e a qualidade do ensino público (Oliveira, 2011).

A disparidade crônica no financiamento da educação pública brasileira constitui uma problemática estrutural, evidenciando a desigualdade sistêmica na efetivação de seu caráter constitucionalmente garantido, conforme estabelecido pelo Artigo 205 da Constituição Federal de 1988, que consagra a educação como direito fundamental e dever do Estado. No entanto, Oliveira (2011) destaca que a necessidade de garantir um padrão mínimo de qualidade educacional para todos os cidadãos é um desafio central. Em síntese, persistem desafios históricos e estruturantes no financiamento educacional cuja natureza imutável ou de difícil transformação contribui para a manutenção sistemática de disparidades regionais e sociais, evidenciando lacunas substantivas na efetivação de políticas equitativas (Oliveira, 2011). Nessa perspectiva, cabe ressaltar que, “o financiamento educacional no Brasil, mesmo com a ampliação dos recursos nos últimos anos, continua insuficiente para garantir a qualidade e equidade, especialmente nas regiões mais carentes do país” (Gouveia; Polena, 2010, p. 7).

Tal dinâmica manifesta-se de forma mais evidente na disparidade da distribuição de recursos financeiros inter-regionais, onde regiões economicamente privilegiadas destinam

---

<sup>9</sup> Faremos a discussão dos desafios do federalismo em tópicos posteriores.

volumosos investimentos à educação, enquanto localidades periféricas enfrentam infraestrutura precária, subfinanciamento crônico e fragilidade institucional para recrutar e manter profissionais qualificados. Essa assimetria estrutural, longe de ser um fenômeno acidental, expressa as contradições materiais do modo de produção capitalista, onde a apropriação desigual dos recursos educacionais não apenas reconfigura as relações pedagógicas sob a lógica da acumulação, mas reproduz a divisão social do trabalho, reforçando a dialética entre burguesia e proletariado através da negação do acesso universal ao saber científico. Nesse sentido, é pertinente considerar que “a distribuição desigual dos recursos educacionais no Brasil agrava as disparidades regionais, refletindo diretamente na qualidade do ensino oferecido, especialmente nas regiões Norte e Nordeste” (Cruz, 2002, p. 245).

Como destaca Bizzon (2022, p. 2): “Nesse sentido, as políticas federais de financiamento da educação básica, bem como a função supletiva e redistributiva, são necessárias para enfrentar as consequências dessa desigualdade”. Sendo assim, o financiamento da educação no país é pautado em um modelo federativo, uma vez que a Constituição brasileira de 1988 determina o que é da competência de cada ente (União, estados e municípios) e suas responsabilidades e deveres. Assim, a CF/88, em seu artigo 205, determina que a União aplique, no mínimo, 18% de suas receitas em educação. Enquanto as porcentagens de estados e municípios devem ser, no mínimo, de 25% de suas receitas advindas de impostos.

Porém, essa forma de financiamento se mostra insuficiente para suprir a crescente demanda de recursos assistenciais, principalmente nas regiões mais pobres, onde a qualificação da educação é frequentemente comprometida pela carência de infraestrutura, material didático e formação de professores. Nessa lógica, Oliveira (2011, p. 140) adverte que:

[...] ao se propugnar por uma política descentralizadora e autonomista, tanto dos sistemas quanto das escolas, enfatiza-se a possibilidade de mais democracia nos processos de decisão, ao mesmo tempo em que se secundariza a preocupação com a questão da igualdade.

Sendo assim, a educação, reconhecida como uma política social essencial, tornou-se um dos alicerces da promoção de cidadania e redução de desigualdades no Brasil. Esse reconhecimento exigiu que o Estado organizasse formas efetivas de financiamento e execução dessa política, uma vez que é indispensável assegurar que os direitos educacionais previstos na Constituição de 1988 sejam garantidos a toda a população. Diante desses desafios, tornou-se evidente a necessidade de instrumentos e programas que garantam o financiamento constante e descentralizado da educação básica, possibilitando que as escolas tenham condições mínimas para realizar seu papel social. Foi nesse contexto que iniciativas como o Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação (FNDE) e programas como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) surgiram para enfrentar alguns dos gargalos estruturais do sistema educacional<sup>10</sup>.

Junto a esse conjunto de programas, o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) emerge como uma ferramenta indispensável no financiamento da educação básica. Sua criação, em 2007, e sua posterior reformulação por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020, consolidaram o fundo como o principal mecanismo de financiamento da educação básica no Brasil.

### 2.1.2 O FUNDEB como Mecanismo Central de Financiamento da Educação Básica

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) emerge como o principal mecanismo de financiamento do sistema educacional, representando um dos pilares da política educacional brasileira. Sua criação, inicialmente por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, marcou um divisor de águas na história do financiamento da educação, sucedendo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). A principal inovação do FUNDEB foi a ampliação do escopo do financiamento para abarcar todas as etapas da educação básica, da educação infantil ao ensino médio, bem como suas modalidades, como a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a Educação Especial, demonstrando uma visão mais holística e inclusiva do direito à educação (Brasil, 2007). Antes do FUNDEB, o FUNDEF focava-se apenas no ensino fundamental, negligenciando outras etapas cruciais para o desenvolvimento educacional.

A estrutura do FUNDEB é complexa e baseia-se na complementação de recursos. Ele é formado por um conjunto de fundos contábeis, um por Estado e outro para o Distrito Federal, constituídos por receitas provenientes de diversos impostos e transferências estaduais e municipais, como o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Serviços (ISS), entre outros (BRASIL, 2007). A União, por sua vez, complementa esses fundos com recursos próprios, garantindo que nenhum estado ou município fique abaixo de um valor mínimo anual por aluno, estabelecido nacionalmente. Esse mecanismo de redistribuição visa mitigar as acentuadas desigualdades regionais e fiscais entre os entes federados, que historicamente dificultam a

---

<sup>10</sup> Retomaremos uma discussão mais detalhada sobre o PDDE na seção 3 dessa dissertação.

oferta de educação de qualidade em localidades com menor capacidade de arrecadação própria (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020).

Um dos aspectos mais importantes do FUNDEB é o seu papel na valorização dos profissionais da educação. A legislação estabelece que, no mínimo, 70% dos recursos anuais dos Fundos devem ser utilizados no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica, incluindo não apenas professores, mas também diretores, coordenadores pedagógicos e outros especialistas. Essa vinculação de percentual busca garantir salários dignos, atrair e reter talentos na carreira docente, e, conseqüentemente, impactar positivamente a qualidade do ensino oferecido. A importância desse percentual é reforçada pela constatação de que a formação e valorização dos professores são elementos cruciais para o sucesso de qualquer sistema educacional (Brasil, 2007; Libâneo, 2013).

Apesar de sua relevância e dos avanços que proporcionou, o FUNDEB não estava isento de críticas e limitações. Originalmente, sua natureza temporária – com previsão de expirar em 2020 – gerava incerteza e dificultava o planejamento de longo prazo. Além disso, a complementação da União, que era de 10%, era vista por muitos como insuficiente para corrigir plenamente as disparidades existentes, especialmente em municípios e estados mais pobres, que permaneciam com recursos aquém do necessário para investimentos robustos em infraestrutura, material didático e inovação pedagógica. Essa insuficiência de recursos foi apontada por Hermida e Albuquerque (2021) em seu estudo sobre a Paraíba, onde, embora o FUNDEB seja indispensável, não se mostrou suficiente para elevar a qualidade educacional, mas sim uma condição básica para esse fim.

Uma transformação fundamental ocorreu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020, que tornou o FUNDEB permanente e instituiu o Novo FUNDEB. Esta reforma, regulamentada pela Lei nº 14.113/2020, representou um marco, não apenas pela sua perenidade, mas também pela ampliação progressiva da complementação da União, que passará de 10% para 23% até 2026. Essa complementação é distribuída por meio de três modalidades distintas: a VAAF (Valor Aluno Ano por Fundo), que visa garantir um valor mínimo de investimento por aluno; a VAAR (Valor Aluno Ano por Resultados), que recompensa redes de ensino que apresentarem melhoria nos indicadores educacionais e de gestão; e a VAAT (Valor Aluno Ano Total), que considera o investimento total da rede e tem o objetivo de reduzir as desigualdades entre os sistemas de ensino (Brasil, 2020). Essa nova arquitetura busca vincular o financiamento a resultados, incentivando a melhoria da qualidade.

O Novo FUNDEB também trouxe a discussão sobre o Custo Aluno-Ano por

Modalidade e Etapa (CAAE) e o Custo Aluno Qualidade (CAQ) para o centro do debate. O CAAE visa diferenciar o valor mínimo de investimento por aluno de acordo com a modalidade e etapa de ensino (ex: educação infantil, ensino fundamental, EJA), reconhecendo que cada uma possui necessidades e custos distintos. Já o CAQ, que já havia sido mencionado no Plano Nacional de Educação (PNE) e em discussões anteriores, preconiza a garantia de um padrão mínimo de qualidade para a educação pública, estabelecendo os insumos e as condições ideais necessárias para o funcionamento de uma escola. A implementação efetiva desses conceitos, embora desafiadora, é crucial para que o financiamento não seja apenas uma transferência de recursos, mas um catalisador para a melhoria estrutural e pedagógica das escolas (Gemaque, 2006).

Contudo, a efetividade do FUNDEB, mesmo em sua nova configuração, não é garantida apenas pela existência do Fundo. Ela depende intrinsecamente de uma gestão transparente, eficiente e democrática dos recursos por parte dos estados e municípios. A fiscalização social, realizada pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACSFUNDEB), é vital para assegurar que as verbas sejam aplicadas corretamente, conforme as finalidades previstas em lei. Desvios, má gestão ou ausência de planejamento estratégico podem comprometer o impacto positivo do Fundo, transformando um mecanismo de equidade em fonte de frustração. A capacidade técnica dos gestores locais para elaborar projetos, prestar contas e monitorar a aplicação dos recursos é, portanto, um fator determinante para o sucesso do programa (TCE-SP, 2020).

Deste modo, o FUNDEB ainda apresenta limitações significativas, sobretudo nas regiões mais pobres, onde as transferências federais não conseguem compensar suficientemente as diferenças de capacidade de arrecadação entre estados e municípios. Assim, estados das regiões Norte e Nordeste permanecem altamente dependentes dessas transferências e, frequentemente, não conseguem garantir as condições mínimas de qualidade para o processo de ensino-aprendizagem. Hermida e Albuquerque (2021, p. 716) destacam que “principalmente em municípios de pequeno porte populacional que, em geral, são os que possuem os piores indicadores educacionais e que recebem menos recursos para financiar a educação local”.

Nesse contexto, o Custo-Aluno Qualidade (CAQ) surge como uma proposta fundamental para assegurar as condições essenciais para a qualidade educacional. Nesse sentido, Gemaque (2006, p. 216) destaca que: o CAQ “representa um passo fundamental para garantir um financiamento adequado da educação pública, garantindo condições mínimas de qualidade em termos de infraestrutura, materiais e valorização dos profissionais da educação”.

Apesar disso, sua implementação tem enfrentado inúmeras resistências, especialmente por exigir elevados investimentos em um momento de restrições fiscais severas.

Outro ponto crucial para a análise crítica do subfinanciamento educacional no Brasil é a disparidade entre o que se investe em educação e o retorno para os alunos em termos de qualidade de ensino. Atualmente, o Brasil destina cerca de 5,4% do PIB à educação, nível próximo à média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Contudo, a distribuição desses recursos é altamente desigual, resultando em graves disparidades regionais. Regiões como o Norte e o Nordeste enfrentam obstáculos sérios para ofertar escolaridade com infraestrutura digna, recursos pedagógicos suficientes e formação adequada para os professores. Esses problemas não representam apenas uma barreira para o aprendizado dos alunos, mas também obstaculizam o desenvolvimento social e econômico mais equitativo no país. Isso reforça a importância de revisar a política nacional de financiamento educacional para atender às especificidades locais e garantir equidade para todos os estudantes.

Além disso, como Mészáros (2008, p. 35) ressalta, “investir em educação não é apenas um compromisso social, mas uma estratégia crucial para o desenvolvimento econômico de longo prazo, na medida em que promova a redução das desigualdades e a inclusão social”. É preciso, portanto, que o financiamento educacional no Brasil seja reestruturado com vistas a corrigir as disparidades históricas e assegurar um sistema de ensino que seja verdadeiramente emancipador. Sem mudanças significativas, o Estado continuará a reproduzir desigualdades, impossibilitando que o direito universal à educação seja efetivamente realizado.

Dessa forma, somente com um financiamento robusto e políticas públicas consistentes será possível superar os desafios estruturais da educação pública no Brasil. Tais medidas são essenciais para que o país rompa com a lógica de exclusão e potencialize a educação como motor para o desenvolvimento humano, social e econômico. Enquanto a educação for tratada como um privilégio regional e de classe, continuará a produzir desigualdade ao invés de emancipação.

Nesse sentido, para compreender os avanços e desafios do financiamento educacional, é indispensável analisar o pacto federativo delineado pela Constituição Federal de 1988, que distribui as competências e responsabilidades entre a União, os estados e os municípios. Essa organização é fundamental para garantir que os recursos sejam destinados de forma eficiente e equitativa, respondendo às necessidades específicas de cada região. A seguir, discutiremos como o pacto federativo impacta diretamente a articulação das políticas educacionais no Brasil, destacando os mecanismos estabelecidos na Constituição para promover a descentralização de

recursos e a cooperação intergovernamental.

### 2.1.3 Pacto federativo no contexto da Constituição Federal de 1988

O pacto federativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988 representa uma tentativa de equilibrar a distribuição de competências e responsabilidades entre os entes federados — União, Estados, Distrito Federal e Municípios — em diversas áreas, incluindo a educação. A Carta Magna adotou um modelo de cooperação federativa em que os diferentes níveis de governo são incumbidos de promover políticas públicas de forma conjunta e articulada. No entanto, essa descentralização, ao mesmo tempo que visa democratizar a gestão pública, também impõe desafios significativos, especialmente no que diz respeito à alocação equitativa de recursos e à garantia de padrões mínimos de qualidade no serviço educacional em todo o território nacional. Assim, como destacado por Cury (2002, p. 53):

[...] a Constituição de 1988 descentralizou o financiamento e a gestão da educação, atribuindo aos municípios a responsabilidade principal pela educação básica, especialmente o ensino fundamental e infantil, enquanto o governo federal assumiu um papel de coordenação e financiamento suplementar.

A Constituição de 1988 reforçou o papel dos municípios como entes autônomos, particularmente no campo da educação básica, atribuindo-lhes a responsabilidade direta pela gestão do ensino fundamental e infantil. Esse movimento, por um lado, ampliou a democratização do acesso à educação, mas, por outro, trouxe consigo fragilidades estruturais. Na prática, muitos municípios, principalmente aqueles de pequeno e médio porte, enfrentam graves desafios estruturais e financeiros para cumprir esse dever. Segundo Soares e Castro (2024, p. 23) “quase 35% das prefeituras não são capazes de gerar receitas suficientes sequer para a manutenção de sua estrutura administrativa. Cerca de 50% dos municípios gastam mais de 54% de sua renda com o efetivo de pessoal”. Desse modo, a dependência dos repasses da União e dos Estados fragiliza o princípio de autonomia municipal e expõe as limitações do pacto federativo. Segundo Abrúcio (2010, p. 72):

[...] o modelo de federalismo cooperativo no Brasil, especialmente após 1988, apresentou avanços significativos no campo da educação. No entanto, a autonomia dada aos municípios não foi acompanhada de recursos financeiros adequados, o que tem dificultado a implementação de políticas educacionais de maneira equitativa.

Essa combinação de autonomia política e dependência financeira reflete um descompasso significativo entre os princípios constitucionais e sua aplicação prática. Cruz (2011) ressalta que estudos no âmbito da Ciência Política e da Economia indicam que o

federalismo enfrenta conflitos, geralmente decorrentes das controvérsias relacionadas à política tributária, especialmente no que diz respeito à constituição financeira e à distribuição da receita tributária entre os entes federados.

Além disso, o modelo de cooperação intergovernamental proposto pela Constituição se vê prejudicado pela fragmentação das políticas educacionais e pela falta de coordenação eficaz entre os diferentes níveis de governo. Embora o Sistema Nacional de Educação (SNE) esteja previsto para articular e harmonizar as ações educativas, ele ainda não foi plenamente implementado. Como ressalta Cruz (2011), a divisão das responsabilidades entre os entes federados, conforme estabelecido na LDB, evidencia a falta de um sistema nacional de educação devidamente articulado, capaz de assegurar uma organização coesa na oferta educacional. Esse vácuo organizacional compromete a integração das políticas públicas e resulta na sobreposição de competências. Para Arretche (2012, p. 119):

[...] o federalismo brasileiro é caracterizado por uma divisão de competências que exige cooperação entre os níveis de governo. Contudo, a falta de coordenação nas políticas educacionais tem sido uma das maiores dificuldades do modelo federativo brasileiro.

Assim, em vez de estimular um federalismo funcional, a ausência de mecanismos concretos para articulação entre os entes federados gera dispersão de recursos e acentua as desigualdades regionais. Diante das grandes diferenças na capacidade tributária e na desigualdade das condições de oferta de políticas públicas, Cruz (2011) considera essencial redistribuir recursos entre as unidades da Federação, com o objetivo de assegurar que todas sejam capazes de oferecer um nível médio de serviços públicos sociais de forma relativamente equitativa em todo o território federal.

Outro aspecto problemático do pacto federativo no contexto educacional é a forma como os recursos são distribuídos. O mecanismo de redistribuição de receitas, por meio de fundos como o Fundeb, procura corrigir as disparidades entre redes de ensino. Contudo, as desigualdades regionais ainda se mostram expressivas. Segundo Oliveira (2011, p. 102), a “descentralização do financiamento da educação com o Fundeb busca corrigir desigualdades, mas ainda persiste uma grande dependência de repasses da União, o que revela a fragilidade da autonomia financeira dos municípios”. Dessa forma, os municípios mais pobres continuam sujeitos a dificuldades crônicas para manter padrões mínimos de qualidade no ensino, enquanto regiões mais ricas desfrutam de melhores condições para financiar suas redes educacionais.

A disparidade de acesso a recursos é um reflexo direto das desigualdades sociais e econômicas que estruturam o federalismo brasileiro. Como afirma Cruz (2011, p. 81), “sendo

os interesses econômicos dos segmentos dominantes da sociedade aqueles que se impõem determinadamente, os processos políticos não ocorrem tão harmonicamente”. Essa relação evidencia que o pacto federativo está longe de ser um mecanismo exclusivamente inclusivo e pode, em determinadas circunstâncias, aprofundar as desigualdades regionais. Isso é particularmente visível quando comparadas regiões como o Sudeste e o Norte. Enquanto as primeiras dispõem de maior capacidade arrecadatória e de um aparato administrativo mais robusto, os municípios das regiões mais pobres dependem quase exclusivamente das transferências federais para manter suas redes escolares funcionando. Apesar das reformulações propostas para o Fundeb, ainda existe uma limitada capacidade desse mecanismo em reduzir significativamente as assimetrias estruturais entre os entes federados.

Portanto, embora o pacto federativo, conforme delineado na Constituição de 1988, tenha buscado uma solução democrática e descentralizada para a gestão da educação pública, sua implementação revela um cenário ainda mais complexo e repleto de desafios. As dificuldades de coordenação intergovernamental, associadas às disparidades de financiamento, comprometem a eficácia das políticas educacionais e a concretização do direito à educação de forma equitativa. Além disso, conforme assevera Abrucio (2010), é preciso repensar as bases do federalismo brasileiro para que a autonomia política dos municípios e estados seja acompanhada de mecanismos financeiros e administrativos robustos. Apenas assim será possível garantir oportunidades equitativas para todos os brasileiros, independentemente de sua localidade.

Segundo Cruz (2011, p. 82):

A descentralização passou a ser encarada como um fator capaz de gerar eficiência no sistema de oferta de políticas públicas, sendo central para a reforma do Estado. [...] Ocorreu uma efetiva transferência de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos em nível federal para os governos subnacionais.

Assim, essa descentralização transfere a responsabilidade pela implementação de políticas educativas para os governos locais, mas não considera as desigualdades fiscais e a baixa capacidade tributária nas diferentes regiões da federação, isso resulta em uma execução desigual das políticas públicas. Ainda mais, as responsabilidades aumentaram para os entes subnacionais, mas não houve proporcionalidade na transferência de recursos financeiros. Apesar da descentralização, a maior parte da arrecadação tributária permanece concentrada no governo federal, enquanto estados e municípios têm que lidar com a execução prática das políticas públicas com recursos insuficientes. Deste modo, um ponto crítico do federalismo descentralizado no Brasil é que, enquanto os entes subnacionais recebem mais

responsabilidades, seu nível de autonomia real é limitado pelo controle fiscal e orçamentário imposto pela União.

Além disso, é fundamental que a implementação completa do Sistema Nacional de Educação seja priorizada, com vistas a assegurar a articulação entre políticas públicas e fortalecer a gestão compartilhada da educação. Garantir o direito à educação para toda a população em idade escolar, bem como para aqueles que foram excluídos do sistema educacional, requer a criação de um sistema nacional de educação que leve em conta as diversas condições socioeconômicas do país. Esse sistema deve buscar superar os inaceitáveis índices de exclusão educacional, reconhecendo que essa situação é consequência de exclusões mais amplas, de natureza econômica, política, social e cultural (Cruz, 2011). Como apontam os autores analisados, o sucesso do federalismo educacional depende de uma redistribuição mais justa de recursos e de uma efetiva coordenação política entre os entes.

## **2.2 Federalismo, impostos e transferência entre os Estados**

O federalismo brasileiro, consagrado na Constituição Federal de 1988, representa um arranjo complexo de distribuição de poder e competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Esse modelo, inspirado em experiências federativas de outros países, busca conciliar a autonomia dos entes federados com a necessidade de cooperação para a promoção do bem comum e a garantia dos direitos fundamentais, como a educação. No entanto, como já foi discutido até aqui, a distribuição de poderes e recursos nem sempre se traduz em um sistema equitativo, gerando disparidades regionais e comprometendo a efetividade das políticas públicas.

A complexidade do federalismo fiscal brasileiro reside na intrincada divisão de competências tributárias. A Constituição Federal define quais impostos cada ente federado pode instituir e arrecadar, buscando assegurar a autonomia financeira necessária para o cumprimento de suas responsabilidades. A União detém a competência para instituir impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR), produtos industrializados (IPI), comércio exterior (II e IE), operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF), entre outros. Aos Estados, compete instituir impostos sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS), a propriedade de veículos automotores (IPVA) e a transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos (ITCMD). Aos Municípios, cabe instituir impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), a transmissão inter vivos, por ato oneroso, de bens imóveis (ITBI) e os serviços de qualquer natureza (ISS).

Segue abaixo um quadro para sintetizar e organizar as informações sobre o federalismo fiscal brasileiro e a divisão de competências tributárias:

**Quadro 01 - Federalismo fiscal brasileiro e a divisão de competências tributárias**

Ente Federado	Impostos de Competência	Descrição
União	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imposto de Renda (IR)</li> <li>- Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)</li> <li>- Impostos de Comércio Exterior (II - Importação, IE - Exportação)</li> <li>- Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) - Outros impostos previstos na Constituição</li> </ul>	Competência para tributar operações de renda, produção industrial, comércio exterior, e operações financeiras para assegurar autonomia nacional.
Estados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)</li> <li>- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)</li> <li>- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)</li> </ul>	Competência para tributar consumo (circulação de mercadorias e serviços), propriedade de veículos e transferências de bens não onerosas.
Municípios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)</li> <li>- Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI)</li> <li>- Imposto Sobre Serviços (ISS)</li> </ul>	Competência para tributar propriedades urbanas, transferências onerosas de bens imóveis e prestação de serviços.

Fonte: Organizado pela autora.

Essa divisão de competências, embora formalmente equilibrada, resulta em uma concentração de receitas tributárias na União, que detém a capacidade de arrecadar os impostos de maior potencial arrecadatório. Como aponta Carrazza (2011, p. 88), renomado jurista e especialista em direito tributário:

[...] a Constituição Federal, ao repartir as competências tributárias entre os entes federados, buscou assegurar a autonomia financeira necessária ao desempenho de suas funções, mas não eliminou as desigualdades inerentes à capacidade econômica de cada região.

Essa desigualdade na capacidade de arrecadação é um dos principais desafios do federalismo fiscal brasileiro, gerando um sistema de transferências intergovernamentais complexo e nem sempre eficiente. Essa disparidade ocorre porque a capacidade de arrecadação dos entes federados está diretamente relacionada à base econômica e ao nível de desenvolvimento de cada região. Enquanto a União conta com impostos de alta arrecadação, como o imposto de renda (IR) e o imposto sobre produtos industrializados (IPI), muitos estados e municípios, especialmente os menos desenvolvidos, enfrentam dificuldades para gerar

receitas suficientes para atender às demandas de suas populações.

Para mitigar as disparidades regionais e garantir um mínimo de recursos para os entes federados com menor capacidade de arrecadação, a Constituição Federal estabeleceu mecanismos de transferências intergovernamentais. Os principais instrumentos de transferência são o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que repassam recursos da União para os Estados e Municípios, com base em critérios que buscam favorecer as regiões mais pobres. No entanto, esses fundos não são suficientes para compensar as desigualdades históricas e estruturais do federalismo fiscal brasileiro. Sobre a federação fiscal brasileira, Serra e Afonso (1999, p. 21 e 22) afirmam que:

Por um lado, ostenta elevados índices de participação dos governos subnacionais na geração direta e, mais ainda, na alocação da receita tributária, bem como na realização das despesas com pessoal, bens e serviços, além de administrar seus orçamentos com o mínimo de interferência do governo central. Por outro, não há um processo planejado e organizado de descentralização fiscal, que concilie redistribuição de receita e divisão de encargos. Isso aumenta muitas vezes a complexidade das relações federativas, além de conspirar contra a sua eficiência econômica e a qualidade dos serviços públicos. Além disso, é enorme a diferença de carga tributária entre os estados mais e menos desenvolvidos da federação.

Como destaca Afonso (2013, p. 119), especialista em federalismo fiscal, a “centralização da arrecadação tributária na União, acompanhada por um sistema de transferências ineficiente, agrava as desigualdades regionais e compromete a oferta de serviços essenciais, como a educação”. O autor argumenta que os critérios de distribuição do FPE e do FPM, embora busquem favorecer as regiões mais pobres, não levam em consideração as particularidades e necessidades de cada ente federado, gerando distorções e ineficiências.

A questão do financiamento da educação é particularmente sensível nesse contexto. A Constituição Federal estabelece que a União deve aplicar, no mínimo, 18% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto os Estados e Municípios devem aplicar, no mínimo, 25%. No entanto, a capacidade de cumprir esses percentuais varia significativamente entre os entes federados, dependendo de sua capacidade de arrecadação e de sua dependência de transferências intergovernamentais.

Como aponta Oliveira (2011), a descentralização do financiamento da educação por meio do Fundeb tem como objetivo corrigir desigualdades, porém ainda há uma significativa dependência dos repasses da União, o que demonstra a fragilidade da autonomia financeira dos municípios. Embora o Fundeb tenha sido um avanço importante no financiamento da educação básica, não consegue, por si só, compensar as desigualdades regionais e garantir um padrão mínimo de qualidade em todo o território nacional.

Nesse sentido, é importante destacar a importância de uma coordenação eficaz entre os diferentes níveis de governo para a implementação de políticas educacionais. A falta de coordenação e a sobreposição de competências podem gerar desperdício de recursos e comprometer a efetividade das ações. Como destaca Arretche (2012, p. 119), especialista em federalismo, “o federalismo brasileiro é caracterizado por uma divisão de competências que exige cooperação entre os níveis de governo. Contudo, a falta de coordenação nas políticas educacionais tem sido uma das maiores dificuldades do modelo federativo brasileiro”.

Diante desse cenário, torna-se imperativo repensar o federalismo fiscal brasileiro e encontrar formas mais justas de distribuir os recursos, de modo que a educação pública no Brasil, independentemente da localidade, seja capaz de oferecer oportunidades educacionais equitativas para todos. Uma reforma tributária que promova uma maior descentralização das receitas e que fortaleça os mecanismos de financiamento da educação é fundamental para superar os desafios do federalismo fiscal e garantir o direito à educação de forma plena e efetiva.

Como conclui Rezende (2006, p. 72), “a reforma tributária precisa ser vista como uma oportunidade de corrigir as falhas redistributivas do sistema fiscal atual, garantindo uma maior equidade no financiamento de políticas públicas, como a educação”. Rezende (2006) ressalta que a reforma tributária deve ser acompanhada de medidas para fortalecer a gestão fiscal dos entes federados e para garantir a transparência e a eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Além disso, é importante considerar a necessidade de fortalecer a autonomia financeira dos Municípios, que são os responsáveis pela oferta da educação infantil e do ensino fundamental, etapas da educação básica que exigem investimentos significativos. A dependência excessiva dos repasses da União e dos Estados limita a capacidade dos Municípios de planejar e implementar políticas educacionais de longo prazo.

Nesse sentido, é fundamental que a reforma tributária contemple medidas para aumentar a participação dos Municípios na arrecadação tributária, como a ampliação da base de cálculo do IPTU e a revisão dos critérios de distribuição do FPM. Além disso, é importante fortalecer a capacidade técnica e administrativa dos Municípios para que possam gerir de forma eficiente os recursos públicos e implementar políticas educacionais de qualidade.

Em suma, o federalismo fiscal brasileiro apresenta desafios significativos para o financiamento da educação, especialmente no que diz respeito à distribuição de recursos entre os entes federados. A superação desses desafios exige uma reforma tributária que promova uma maior descentralização das receitas e que fortaleça os mecanismos de financiamento da educação, garantindo o direito à educação de forma plena e efetiva em todo o território nacional.

Além disso, é fundamental fortalecer a coordenação entre os diferentes níveis de governo e a capacidade técnica e administrativa dos Municípios para que possam gerir de forma eficiente os recursos públicos e implementar políticas educacionais de qualidade.

### **2.3 Reforma tributária e os impactos no financiamento da educação**

O sistema tributário brasileiro<sup>11</sup> é considerado regressivo porque sua estrutura de arrecadação depende em grande parte de impostos indiretos sobre o consumo, como o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e o PIS/COFINS (Programas de Integração Social/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social). Segundo Ferreira (2015, p. 37):

O sistema tributário regressivo é aquele no qual, quanto menor a renda auferida por determinada parcela da população, maior será o impacto da carga fiscal sofrido por ela. Hoje temos um conjunto satisfatório de pesquisas empíricas que demonstram que o sistema tributário brasileiro é totalmente regressivo.

A tributação baseada predominantemente em impostos sobre o consumo penaliza a população de baixa renda porque essa classe gasta a maior parte de seus rendimentos em bens e serviços que são fortemente tributados, como alimentos, energia elétrica e transporte. Impostos sobre consumo representam cerca de 50% da arrecadação tributária brasileira, enquanto tributos sobre a renda e o patrimônio possuem menor participação. Para contextualizar, em termos de programas de distribuição de renda, como o Bolsa Família (atualmente Auxílio Brasil e, posteriormente, restabelecido como Bolsa Família) e outros assistenciais, a classificação de "baixa renda" frequentemente se baseia na renda familiar per capita, categorizando as famílias em situação de extrema pobreza ou pobreza. Por exemplo, famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 105,00 são consideradas em situação de extrema pobreza, enquanto aquelas com renda entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00 são classificadas em situação de pobreza, conforme os critérios do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Brasil, 2022).

Dados recentes do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) demonstram que 53,8% do total arrecadado em nosso país é pago por brasileiros com renda de até 3 salários mínimos, que representam 79% da população. Outros 28,5% da arrecadação

---

<sup>11</sup> “O sistema tributário desempenha papel central em uma economia moderna na medida em que afeta de múltiplas (e complexas) maneiras o padrão de crescimento econômico e a competitividade nacional, assim como a distribuição social e regional da renda, e pode atuar tanto como um elemento de suporte quanto um obstáculo ao desenvolvimento” (Orair; Gobetti, 2018, p. 213).

possuem origem nos impostos pagos por brasileiros com renda entre 3 e 10 salários mínimos. Esse levantamento corresponde a números parciais do ano de 2014 (Ferreira, 2015, p. 38).

Os impostos sobre consumo representam uma parcela significativa da arrecadação tributária brasileira, atingindo cerca de 48,7%, enquanto tributos diretos sobre a renda e o patrimônio possuem uma participação menor, em torno de 22,3%, de acordo com análises sobre a carga tributária no Brasil<sup>12</sup>. Para as famílias de baixa renda, uma parcela significativa de seus ganhos é destinada ao consumo de bens essenciais, enquanto famílias de alta renda têm uma proporção maior de recursos destinados à poupança ou investimento, que não sofrem a mesma carga tributária. Enquanto isso, setores mais privilegiados muitas vezes se beneficiam de isenções fiscais<sup>13</sup>, incentivos tributários<sup>14</sup> e brechas legais<sup>15</sup>, que reduzem significativamente a carga tributária de empresas e pessoas físicas com alto poder aquisitivo. Como resultado, o sistema tributário não só deixa de ser um mecanismo de redistribuição de riqueza, mas também acaba perpetuando e até ampliando as desigualdades.

Essa realidade se reflete no financiamento das políticas educacionais, pois os Estados e Municípios, que têm a maior responsabilidade na oferta de educação básica, dependem de impostos mais frágeis e voláteis, como o ICMS e o ISS, enquanto a União concentra os impostos sobre a renda e a produção que têm bases de arrecadação mais estáveis. O ICMS e o ISS incidem diretamente sobre o consumo e a prestação de serviços e em momentos de crise econômica ou recessão, o consumo das famílias e as atividades do setor de serviços (como turismo, entretenimento e comércio) diminuem, provocando uma redução imediata na arrecadação desses impostos. Isso é problemático, especialmente para os Estados e Municípios que dependem muito do ICMS e ISS para financiar serviços públicos, incluindo a educação básica.

A reforma tributária, um dos temas mais debatidos no cenário político e econômico

---

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/tv/205160-impostos-deveriam-incidir-mais-sobre-a-renda-e-o-patrimonio-dizem-especialistas/>

<sup>13</sup> No Brasil, desde 1995, os lucros e dividendos recebidos por acionistas são isentos de imposto de renda. Isso significa que empresários e investidores que recebem grandes valores dessas fontes não pagam nada sobre esses rendimentos, enquanto trabalhadores assalariados podem pagar até 27,5% de imposto sobre a renda.

<sup>14</sup> Certos setores da economia, principalmente indústria, agronegócio e tecnologia, recebem subsídios fiscais ou isenções tributárias. Por exemplo: O agronegócio é isento da cobrança de ICMS em insumos agrícolas e tem isenção de tributos sobre exportações (Lei Kandir). Esse benefício muitas vezes favorece grandes exportadores e proprietários de enormes propriedades rurais, enquanto pequenos agricultores dificilmente têm acesso aos mesmos incentivos.

<sup>15</sup> Instituições financeiras, como bancos, pagam menores alíquotas efetivas de tributos, uma vez que a maior parte dos lucros decorre de operações financeiras, cuja tributação tem regras específicas e, em geral, menos pesadas. Além do mais, grandes corporações utilizam estratégias como remessa de lucros para subsidiárias no exterior, em países com baixa tributação, para evitar o pagamento de impostos no Brasil. Isso ocorre, por exemplo, através de preços de transferência em transações entre filiais de um mesmo grupo empresarial, subvalorizando as operações no Brasil e concentrando os lucros em países com impostos menores.

brasileiro nas duas últimas décadas<sup>16</sup>, representa uma oportunidade histórica para reconfigurar o sistema de financiamento da educação e promover uma maior justiça social (Orair; Gobetti, 2018). No entanto, a complexidade do tema e os diversos interesses em jogo exigem uma análise multifacetada e aprofundada dos possíveis impactos da reforma no financiamento da educação, sob uma perspectiva jurídica, econômica, social e política.

O sistema tributário brasileiro, reconhecidamente complexo<sup>17</sup>, regressivo e ineficiente, onera excessivamente o consumo e a produção, enquanto a tributação sobre a renda e o patrimônio é relativamente baixa. Essa estrutura tributária penaliza desproporcionalmente as classes de baixa renda, dificulta o crescimento econômico e impede o financiamento adequado das políticas públicas, incluindo a educação. Nesse contexto, a reforma tributária surge como uma oportunidade para simplificar o sistema, reduzir a carga tributária sobre o consumo e a produção, aumentar a progressividade da tributação e garantir recursos adequados para o financiamento da educação e de outros direitos sociais (Orair; Gobetti, 2018).

No entanto, é crucial aprofundar a compreensão de que, apesar do enorme potencial transformador da reforma tributária para o financiamento da educação e a justiça social, ela não é, de fato, uma panaceia. Seus resultados concretos e sua capacidade de gerar os benefícios esperados estão intrinsecamente ligados aos detalhes de sua implementação, às escolhas políticas que serão feitas e à capacidade de superar os desafios inerentes a uma mudança de tamanha magnitude. Diversas propostas de reforma tributária estão em discussão no Congresso Nacional, e cada uma delas apresenta diferentes impactos potenciais no financiamento da educação. Algumas propostas preveem a criação de um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual, com uma alíquota para a União e outra para os Estados e Municípios, enquanto outras propõem a criação de um IVA único, com uma alíquota nacional. Além disso, algumas propostas preveem a revisão das alíquotas do Imposto de Renda e do Imposto sobre a

---

<sup>16</sup> “Por mais de duas décadas, os esforços de reforma tributária se concentraram quase exclusivamente na tributação de bens e serviços— por meio de propostas mais amplas de fusão dos vários tributos federais e subnacionais em um imposto sobre o valor adicionado (IVA), ou de medidas mais modestas, como a uniformização do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)—e esbarraram nos conflitos federativos e distributivos” (Orair; Gobetti, 2018, p. 214).

<sup>17</sup> “O sistema tributário nacional é considerado complexo pelos contribuintes brasileiros [...]. Isso se deve ao número elevado de tributos, o emaranhado de normas que regulam o recolhimento, as diferentes alíquotas estaduais... Esses fatores são apenas um breve resumo do que é o atual sistema tributário nacional, que há anos vem sendo questionado, sobretudo pela complexidade, falhas e injustiças que carrega. Esses questionamentos, apesar de recorrentes nos dias atuais, não podem, sem dúvidas, serem considerados recentes, pois basta uma análise rápida na história do país para se concluir que desde os primórdios da nação, os problemas supracitados são motivo de descontentamento e contestação. Como exemplo tem-se a Inconfidência Mineira, que ocorreu ainda no período colonial motivada pela insatisfação da população com a política fiscal praticada na época” (Henrique *et al*, 2024, p. 2).

Propriedade, enquanto outras mantêm a estrutura atual.

Neste aspecto, Orair e Gobatti (2018) destacam as propostas que sugerem a migração do Salário-Educação para a base de um IVA federal, transformando-o em um percentual vinculado do IVA para o financiamento das despesas de educação, buscando a neutralidade arrecadatória. Contudo, essa proposta, embora promissora, levanta questionamentos fundamentais sobre a implementação: Qual será o percentual do IVA destinado à educação? Será este valor suficiente para cobrir as crescentes demandas e as metas de investimento necessárias para aprimorar a qualidade do ensino em todos os níveis? Como será garantida a estabilidade e a previsibilidade dessa vinculação? Se o Salário-Educação (ou sua contrapartida no IVA) for uma receita federal, como será a distribuição desses recursos para estados e municípios, que são os principais responsáveis pela educação básica? O que exatamente será considerado "despesa de educação" nesse novo modelo? É fundamental que a definição seja clara e abrangente para evitar desvios de finalidade e garantir que os recursos cheguem onde são mais necessários.

Diante desse cenário, é fundamental analisar os possíveis impactos de cada proposta de reforma tributária no financiamento da educação, sob uma perspectiva jurídica, econômica, social e política. Do ponto de vista jurídico, é preciso verificar se a proposta de reforma tributária respeita os princípios constitucionais da autonomia financeira dos entes federados, da vinculação de receitas para a educação, da progressividade tributária e da capacidade contributiva. Do ponto de vista econômico, é preciso avaliar se a proposta de reforma tributária é capaz de aumentar a arrecadação, de promover um crescimento econômico sustentável, de reduzir a inflação e de aumentar a competitividade da economia brasileira. Do ponto de vista social, é preciso verificar se a proposta de reforma tributária é capaz de reduzir as desigualdades sociais, de garantir o acesso à educação de qualidade para todos os cidadãos, de aumentar a renda dos trabalhadores e de reduzir a pobreza. Do ponto de vista político, é preciso avaliar se a proposta de reforma tributária é capaz de gerar consenso entre os diferentes atores políticos e sociais, de garantir a governabilidade e de fortalecer a democracia.

Nesse sentido, é importante destacar a importância do princípio da autonomia financeira dos entes federados, que garante aos Estados e Municípios a capacidade de arrecadar recursos próprios para financiar suas atividades e políticas públicas, incluindo a educação. Como aponta Carrazza (2011, p. 88), renomado jurista e especialista em direito tributário, a Constituição Federal, "ao repartir as competências tributárias entre os entes federados, buscou assegurar a autonomia financeira necessária ao desempenho de suas funções, mas não eliminou as

desigualdades inerentes à capacidade econômica de cada região". Uma reforma tributária que comprometa a autonomia financeira dos Estados e Municípios pode ter impactos negativos no financiamento da educação, especialmente nas regiões mais pobres.

Além disso, é fundamental respeitar o princípio da vinculação de receitas para a educação, que garante que uma parcela mínima da arrecadação de impostos seja destinada ao financiamento da educação. A Constituição Federal estabelece que a União deve aplicar, no mínimo, 18% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto os Estados e Municípios devem aplicar, no mínimo, 25%. Uma reforma tributária que elimine ou reduza a vinculação de receitas para a educação pode ter impactos negativos no financiamento da educação, especialmente em um contexto de restrição fiscal.

Nesse sentido, é importante destacar a importância do Fundeb, que é o principal mecanismo de financiamento da educação básica no Brasil. Este é fundamental para garantir um financiamento mínimo para a educação básica em todo o território nacional, e sua manutenção e fortalecimento são essenciais para garantir o direito à educação de qualidade para todos os cidadãos. Uma reforma tributária que comprometa o financiamento do Fundeb pode ter impactos negativos na educação básica, especialmente nas regiões mais pobres.

Além disso, é fundamental respeitar o princípio da progressividade tributária, que estabelece que os impostos devem ser cobrados de forma proporcional à capacidade contributiva de cada cidadão. Uma reforma tributária que aumente a progressividade da tributação pode gerar recursos adicionais para o financiamento da educação, especialmente se esses recursos forem destinados a programas sociais que beneficiem as famílias de baixa renda. Orair e Gobetti (2018) definem explicitamente a progressividade como um dos objetivos básicos de um sistema tributário ideal, dentro do princípio da equidade vertical, no sentido de onerar proporcionalmente mais aqueles que possuem maior capacidade contributiva, de acordo com os objetivos distributivos do governo e com as preferências sociais.

Nesse sentido, é importante destacar a importância de tributar a renda e o patrimônio dos mais ricos, que são os que têm maior capacidade contributiva. A tributação da renda e do patrimônio pode gerar recursos adicionais para o financiamento da educação e de outros direitos sociais, além de contribuir para a redução das desigualdades sociais.

Como bem destaca Afonso (2013, p. 119), especialista em federalismo fiscal, a "centralização da arrecadação tributária na União, acompanhada por um sistema de transferências ineficiente, agrava as desigualdades regionais e compromete a oferta de serviços essenciais, como a educação". Uma reforma tributária que promova uma maior descentralização

das receitas e que fortaleça os mecanismos de financiamento da educação é fundamental para superar os desafios do federalismo fiscal e garantir o direito à educação de forma plena e efetiva.

Além disso, é importante considerar a necessidade de fortalecer a gestão fiscal dos entes federados e de garantir a transparência e a eficiência na aplicação dos recursos públicos. A má gestão dos recursos públicos e a corrupção desviam recursos que poderiam ser destinados ao financiamento da educação e de outros direitos sociais. Como destaca Orair e Gobetti (2018), mesmo com uma arrecadação mais justa, se o gasto público continuar ineficiente, com desperdícios ou desvios de recursos, o impacto na educação e na redução das desigualdades será limitado. A reforma tributária, por si só, não resolve os problemas de gestão e governança. A tributação progressiva pode liberar recursos e sinalizar valores, mas precisa ser acompanhada de políticas educacionais, de saúde, de assistência social e de mercado de trabalho que garantam que os benefícios cheguem à população.

Nesse sentido, é imprescindível que a reforma tributária respeite os princípios constitucionais da autonomia financeira dos entes federados, da vinculação de receitas para a educação, da progressividade tributária e da capacidade contributiva. Essa reforma deve ser acompanhada de medidas que fortaleçam a gestão fiscal dos entes federados, assegurando maior transparência e eficiência na aplicação dos recursos públicos. Além disso, é essencial o fortalecimento dos mecanismos de controle social<sup>18</sup> e da participação da sociedade civil na gestão e fiscalização dos recursos, garantindo que as políticas públicas sejam implementadas de forma inclusiva, equitativa e alinhada às necessidades sociais.

Portanto, a consolidação de um sistema tributário mais justo e eficiente, aliado ao fortalecimento da gestão fiscal e à ampliação dos espaços de participação e controle social, representa um passo decisivo para superar as desigualdades regionais e melhorar a oferta de uma educação pública de qualidade. No entanto, para que os recursos cheguem de maneira efetiva às escolas e tenham impactos diretos no cotidiano das comunidades escolares, é necessário contar com políticas e programas que promovam a descentralização administrativa e financeira, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Na próxima seção, exploraremos a estrutura e o funcionamento desse programa, destacando como ele tem contribuído para atender às demandas das escolas e fortalecer a autonomia escolar frente aos desafios do sistema educacional brasileiro.

---

<sup>18</sup> Controle social “é entendido como a participação da comunidade [...] na formulação, no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução de suas políticas, avaliando seus objetivos, processos e efeitos, para o exercício da cidadania” (SANTOS, 2009, p. 110).

### **3 PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE)**

Esta seção tem como objetivo apresentar o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), ressaltando sua importância como uma iniciativa voltada ao fortalecimento da infraestrutura e ao desenvolvimento das unidades escolares no Brasil. Inicialmente, abordamos o contexto histórico do programa, bem como suas bases legais que dão suporte à sua implementação e funcionamento. Em seguida, será detalhados a estrutura operacional e o funcionamento do PDDE, com ênfase nos mecanismos de gestão e aplicação dos recursos pelas escolas. Por fim, apontamos os programas integrantes das contas PDDE, como o PDDE Estrutura e o PDDE Qualidade, evidenciando suas especificidades e contribuições diretas para a melhoria das condições educacionais. Esta análise visa proporcionar uma compreensão ampla das diferentes dimensões do programa e sua relevância no contexto educacional brasileiro.

#### **3.1 Contexto histórico do PDDE e bases legais**

Para compreender o histórico do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e sua relevância no fortalecimento da educação pública, é fundamental retomar o contexto do surgimento e da consolidação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Como principal órgão responsável pela formulação e execução de políticas de financiamento educacional no Brasil, o FNDE desempenhou um papel estratégico na criação do PDDE, consolidando ações que buscavam descentralizar e agilizar a aplicação de recursos nas escolas. Assim, compreender a trajetória histórica do FNDE oferece uma base indispensável para entendermos não apenas as motivações que levaram ao surgimento do PDDE, mas também os desafios que o programa buscou enfrentar em um sistema educacional marcado por desigualdades regionais e limitações estruturais.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) surgiu a partir da fusão de vários órgãos do governo. Segundo Frare (2006), essa Autarquia Federal vinculada ao MEC, foi criada de fato pela lei nº 5.537 de 1968, com a função de angariar recursos financeiros para investir em financiamentos de programas e projetos educacionais, sendo responsável pela execução da grande maioria das ações e programas da Educação Básica em todo o país, envolvendo as áreas de planejamento, alimentação, ensino, pesquisa, material escolar, livro didático e transporte escolar, dentro do regimento de planejamento educacional.

Sua criação remonta ao ano de 1968, sob o contexto político de reestruturações administrativas do regime militar, com o objetivo inicial de centralizar e garantir maior eficiência na gestão dos recursos destinados ao sistema educacional. O FNDE foi concebido como um mecanismo para apoiar o planejamento, repasse e aplicação de recursos financeiros, que, até então, eram administrados de maneira mais fragmentada e descoordenada. Cruz (2009, p. 201) relata que:

[...] o FNDE tem por objetivos captar recursos financeiros para o desenvolvimento de programas destinados à educação, em especial à universalização do ensino fundamental. [...] Embora tendo o ensino fundamental como principal preocupação, de forma crescente o FNDE vem financiando ações voltadas às demais etapas da educação básica.

Ao longo das décadas seguintes, o FNDE passou por um processo gradativo de ampliação de suas competências, consolidando-se como o principal órgão executor das políticas educacionais no Brasil. Sua atuação abarca desde o financiamento da educação básica até a gestão de programas voltados à educação superior, contribuindo para a operacionalização de ações que promovem a inclusão educacional em diferentes níveis e regiões do país. Segundo (Fraire, 2006, p. 58): “A atual missão do Fundo é resultado de processo histórico que gerou inúmeras mudanças nas atribuições dessa organização”.

Ao longo das décadas, o FNDE assumiu novas responsabilidades e expandiu sua atuação para atender às demandas crescentes e diversificadas da educação brasileira. A promulgação da Constituição Federal de 1988, que consolidou a educação como um direito social fundamental, foi um marco para o fortalecimento institucional do FNDE. Com o seu papel ampliado, tornou-se o órgão central na execução de políticas de financiamento educacional, assumindo a responsabilidade pela operacionalização de recursos destinados a estados, municípios e escolas, em um movimento que buscava reduzir as desigualdades regionais e melhorar a equidade na oferta educacional.

Diferente das secretarias do MEC cuja a função é a de planejar as políticas educacionais, o FNDE foi criado com a função de executar essas políticas públicas, sendo uma entidade pública, que possui autonomia para sua gestão, entretanto, é fiscalizada pela Controladoria Geral da União (CGU) e tem as contas analisadas anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A autarquia trabalha sempre em parceria com alguma secretaria onde cada uma tem uma linha de ação e ela executa, trabalhando diretamente com os municípios fazendo a análise de forma direta dos pedidos de recursos.

O FNDE é financiado por inúmeras fontes, mas a sua principal fonte é oriunda da

contribuição social, um tributo vinculado, conhecido como Salário-Educação<sup>19</sup> que é descontado 2,5% direto da folha de pagamento das empresas (Gouveia; Polena, 2010). As ações realizadas pelo FNDE são exclusivas para a rede pública de ensino para prestar o auxílio financeiro e técnico aos municípios e assim reduzir a desproporcionalidade educacional por meio das políticas públicas.

A estruturação da educação escolar está expressa na Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB 9394/96, mais precisamente em seu artigo 21 que divide em duas categorias: educação básica, que engloba a educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e as modalidades de educação (Educação para Jovens e Adultos - EJA e Educação Especial para pessoa com necessidades especiais), e a educação superior. A competência para administrar o sistema educacional brasileiro é competência comum da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, em regime colaborativo em que para cada Ente Federativo lhe foi outorgado o dever de ofertar para a população um nível e modalidade diferentes na educação, onde a União é responsável por organizar o ensino superior apoiando tecnicamente e financeiramente seus Entes, o estado é responsável de forma prioritária a fornecer o ensino fundamental e médio, e aos Municípios entregou a responsabilidade da educação infantil principalmente e ensino fundamental, e ao Distrito Federal foi outorgado a competência cumulativa dos Estados e Municípios.

O FNDE também é responsável por coordenar os recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, de forma expressa e vinculada na Carta Magna afim de garantir o

---

<sup>19</sup> A Lei nº 10.832/2003 introduziu modificações significativas na repartição do montante da arrecadação do salário-educação, de forma que, de um lado, restou elevado o montante de recursos alocados no orçamento do FNDE e, de outro, foi assegurada participação dos municípios na parcela até então direcionada aos governos estaduais. Essas mudanças permanecem vigentes até os dias atuais, da seguinte forma:

- a. 10% da arrecadação líquida fica com o próprio FNDE, que a aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica;
- b. 90% da arrecadação líquida é desdobrada e automaticamente disponibilizada aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, sendo:
  - o quota federal – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, que é mantida no FNDE, que a aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios e os estados brasileiros;
  - o quota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), a qual é creditada, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF).

oferecimento da educação básica assegurando a aplicação dos direitos fundamentais.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o distrito Federal e os municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento de Ensino.

A Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo III, Sessão I Da Educação, especificamente no artigo 112, reza sobre o valor mínimo a ser disponibilizado para que cada ente federativo aplique em MDE, conforme especificado no quadro 02:

**Quadro 02 - Alíquotas referentes à União, estados, municípios e DF**

União	- 18% das receitas líquidas dos impostos devidos à União - Deduz-se da receita bruta de impostos a parcela transferida aos estados, DF e municípios
Estados	- 25% das receitas líquidas dos impostos devidos - Deduz-se da receita bruta de impostos e transferências, a parcela transferida aos municípios
Municípios e DF	- 25% sobre toda a receita de impostos (próprios e transferidos)

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Constituição Federal de 1988; Art. 212

Segundo Gouveia e Polena (2010), os recursos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) são vinculados a receita de impostos pela Constituição Federal, e destes recursos, o que são oferecidos aos municípios são oriundos das receitas próprias municipais somadas às receitas repassada pela a União e estados, conforme o quadro 03:

**Quadro 03 – Recursos dos municípios para educação**

Quadro 2 - Recursos dos municípios para educação	
Transferências da União	
+	Transferências constitucionais do estado
+	Receitas próprias
Total de recursos	
-	15% contribuição p/o FUNDEF ou 20% de contribuição para p/o FUNDEB <sup>6</sup>
+	Cota estadual do salário educação <sup>7</sup>
+	Outros programas estaduais
+	Recursos recebidos pelo FUNDEF
+	Recursos do FNDE
Total para investir em educação	

} Sendo 25% para aplicação em MDE

Fonte: Constituição federal de 1988; Emenda Constitucional 14/1996 e 53/2007 - elaborado por Andrea Polena

Entre os programas geridos pelo FNDE, destacam-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que garante a merenda escolar para milhões de estudantes; o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que promove a distribuição gratuita de materiais pedagógicos; e o Projeto Caminho da Escola, que busca renovar e ampliar a frota de transporte escolar, especialmente em áreas rurais. Dentre essas iniciativas, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995, foi um dos mais emblemáticos, dado seu caráter inovador ao descentralizar recursos diretamente às escolas, fortalecendo sua autonomia administrativa e financeira.

Diante desse panorama, a criação do PDDE, emergiu como uma resposta concreta aos desafios identificados ao longo da trajetória histórica do FNDE. Fundamentado na necessidade de descentralizar e agilizar o repasse de recursos públicos, o PDDE foi concebido para fortalecer a autonomia financeira das unidades escolares, permitindo que os gestores locais tivessem maior capacidade de atender às demandas específicas das escolas. Nesse contexto, entender o histórico do PDDE e sua estrutura de funcionamento torna-se essencial para compreender como essa política inovadora tem contribuído para a melhoria da qualidade da educação básica no Brasil, consolidando-se como um dos pilares das ações desenvolvidas pelo FNDE.

Segundo Souza *et. al.* (2024, p. 5):

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), conforme Resolução FNDE nº 12, de 10 de maio de 1995, tem sua gênese no contexto da Reforma do Estado, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, denominado inicialmente por Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e, a partir de 1998, adotou-se a nomenclatura que se conhece atualmente.

A partir das reformas educacionais dos anos 1990, o financiamento da educação brasileira passou a ser orientado por duas diretrizes fundamentais: descentralização e focalização. Nesse modelo gerencial, políticas e programas foram estruturados com base em uma lógica empresarial, vinculando a atribuição de recursos diretamente às escolas e sistemas de ensino. É nesse contexto que o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado como uma política de financiamento focalizada, integrando as estratégias de reforma do Estado. Com o repasse direto de verbas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o programa foi acompanhado pelo discurso oficial de promover maior autonomia escolar, permitindo às instituições gerir seus recursos de forma mais ágil e específica (Souza *et. al.*, 2024).

Conforme Montezuma (2025), o PDDE foi inovador ao estabelecer a transferência direta de recursos do governo federal às escolas públicas municipais e estaduais, eliminando a necessidade de mediação pelas secretarias de educação. Inicialmente voltado ao ensino fundamental, o programa teve sua abrangência ampliada após a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que tornou obrigatória a oferta de educação infantil e ensino médio. Com isso, as instituições que oferecem essas etapas da educação básica passaram a ser contempladas pelo programa.

Nessa perspectiva, Souza *et. al.* (2024) destaca que o PDDE foi criado com o objetivo de promover a autonomia das escolas na administração de seus recursos financeiros, defendendo a melhoria da qualidade da educação pública e o fortalecimento da gestão democrática. Além disso, ao realizar o repasse direto de recursos às instituições, buscou-se reduzir a possibilidade de desvios e garantir uma aplicação mais adequada dos recursos disponíveis.

Apesar de suas contribuições, é válido destacar que “o PDDE deve ser compreendido, no contexto da materialização na política educacional brasileira, como uma das ações de redefinições do papel do Estado” (Souza *et. al.*, 2024, p. 6). A política educacional, nesse contexto, consolidou-se por meio de um movimento que combinava centralização e descentralização. Enquanto o financiamento da educação foi descentralizado, o controle sobre as decisões de política e gestão educacional permaneceu centralizado.

Ao analisar as estratégias educacionais implementadas na década de 1990, percebe-se que o Estado manteve o controle centralizado por meio de instrumentos de avaliação e regulação, ao mesmo tempo em que transferiu a responsabilidade pelo financiamento da educação para as instâncias locais. Nesse interim, Dantas (2022, p. 42) corrobora com essa

reflexão ao afirmar que “a criação do PDDE ocorreu em meio a reforma do Estado, justamente na perspectiva de descentralização. Todavia, o Estado começa a atuar de modo suplementar, retirando a responsabilidade de gestão de si para as escolas”.

Embora o PDDE tenha sido concebido no contexto das reformas do Estado dos anos 1990, que buscavam a descentralização do financiamento e a focalização dos recursos, ele trouxe benefícios significativos para as escolas locais. A transferência direta de recursos às instituições de ensino eliminou barreiras burocráticas e possibilitou maior autonomia na gestão financeira das demandas escolares. Isso permitiu que as escolas agissem de forma mais ágil e eficiente na solução de problemas cotidianos, como manter a infraestrutura, adquirir materiais pedagógicos e realizar pequenas obras de manutenção. Além disso, ao transferir os recursos diretamente às escolas, o PDDE fortaleceu a capacidade dos gestores escolares de tomar decisões mais alinhadas às necessidades específicas da comunidade, promovendo uma gestão mais transparente e participativa. Assim, mesmo inserido em um modelo gerencial de políticas públicas, o programa pode contribuir para melhorar o ambiente escolar e, conseqüentemente, a qualidade do ensino nas esferas locais.

A Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009 em seu art. 23 destaca que:

Os recursos financeiros repassados para o PDDE serão destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino (Brasil, 2009).

Entre os principais marcos legais do PDDE, destaca-se a Resolução FNDE nº 3, de 4 de março de 1997, que estabelece os critérios e as formas para a transferência de recursos financeiros às escolas públicas. Essa normativa determina a criação de uma entidade representativa da comunidade escolar, conhecida como Unidade Executora (UEX), que assume a responsabilidade pela gestão dos recursos recebidos. Assim, para que uma escola possa acessar os valores repassados pelo FNDE, é indispensável a instituição de sua Unidade Executora (Souza *et. al.*, 2024).

Sendo assim, as Unidades Executoras (UEX) elaboram a prestação de contas dos recursos a elas repassados e as enviam às prefeituras municipais ou secretarias estaduais e distrital de educação, dependendo da vinculação da escola (Souza *et. al.*, 2024, p. 8).

Durante o primeiro mandato do governo Lula, o FNDE passou por diversas mudanças alinhadas às novas diretrizes do MEC e à prioridade dada à educação. A Resolução nº 10, de 22 de março de 2004, destaca-se ao aumentar os valores do PDDE, retirar os gastos com

formação docente e determinar que escolas com mais de 50 alunos instituíam a Unidade Executora (UEX), além de estabelecer critérios para a transferência e prestação de contas dos recursos. Posteriormente, a Resolução FNDE nº 17, de 9 de maio de 2005, reforçou a obrigatoriedade da UEX para escolas com pelo menos 50 estudantes e possibilitou que as instituições, ao aderirem ao programa, definissem a distribuição dos recursos entre custeio e despesas permanentes.

A Resolução nº 6, de 28 de março de 2006, introduz pela primeira vez a ideia de um planejamento estratégico voltado ao fortalecimento da autonomia escolar. Para Souza *et. al.* (2024, p. 9-10):

De acordo com essa Resolução, o planejamento estratégico é visto como um mecanismo a ser usado pela comunidade escolar com a finalidade de contribuir com a elaboração e sistematização das ações a serem desenvolvidas pela escola, definindo os objetivos, as estratégias e os planos de ação de maneira participativa.

A introdução do planejamento estratégico, conforme apontado na Resolução nº 6, de 28 de março de 2006, representa um avanço significativo na gestão escolar ao promover a participação ativa da comunidade escolar no desenvolvimento das ações da instituição. Esse mecanismo tem como objetivo principal não apenas organizar e sistematizar as atividades da escola, mas também alinhar essas ações a metas claras, estratégias bem definidas e planos de execução, fortalecendo a autonomia da escola em sua gestão. O aspecto participativo do processo é especialmente relevante, pois insere professores, alunos, pais e demais atores escolares na construção de uma visão coletiva para a instituição, o que contribui para uma gestão mais democrática e eficiente. Além disso, o planejamento estratégico permite maior precisão na definição de prioridades, a monitoramento dos resultados alcançados e o alinhamento das práticas educativas às reais necessidades da comunidade atendida, garantindo maior transparência e responsabilidade na utilização dos recursos públicos.

Em 2007, durante o segundo mandato do governo Lula, o PDDE foi incorporado ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). A Resolução nº 9, de 24 de abril de 2007, trouxe importantes reorientações, incluindo a vinculação direta dos repasses de recursos ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). De acordo com a Resolução as transferências de recursos do PDDE serão acrescidas de uma parcela extra de 50%, a título de incentivo, às escolas públicas urbanas que cumprirem as metas intermediárias do Índice de Desenvolvimento IDEB. Além disso, a norma estabelece os critérios de adesão e habilitação, os processos para execução e prestação de contas do programa, entre outras providências.

A vinculação dos repasses do PDDE ao IDEB, como estabelecido pela Resolução nº 9,

de 24 de abril de 2007, apresenta tanto desafios quanto possibilidades no fortalecimento da gestão e qualidade da educação pública. A seguir, algumas análises que podem ser feitas diante desta afirmação:

Quanto as possibilidades: A política estabelece um estímulo financeiro adicional para que as escolas atinjam suas metas no IDEB, criando uma motivação extra para o aprimoramento dos processos pedagógicos e de gestão; Para atender as metas, podem surgir estratégias mais inclusivas para melhorar o desempenho de estudantes em situação de vulnerabilidade; As escolas que atingem as metas têm a oportunidade de dispor de mais recursos, o que pode ampliar sua autonomia para investir em necessidades específicas, como infraestrutura, capacitação de professores e materiais pedagógicos.

Quanto aos desafios: Escolas em contextos mais vulneráveis, como regiões com baixos índices socioeconômicos, podem encontrar mais dificuldades em atingir as metas, perpetuando desigualdades, já que não recebem o incentivo adicional; A vinculação direta dos repasses ao desempenho no IDEB pode levar à sobrecarga de gestores e professores, além de práticas prejudiciais como o foco excessivo nos resultados de avaliações em detrimento de um ensino mais amplo e integral; Escolas que já enfrentam dificuldades estruturais ou pedagógicas podem não dispor de recursos de base para implementar mudanças significativas na busca pelas metas, podendo ficar ainda mais distantes do incentivo; A medição de resultados por meio de índices pode desconsiderar aspectos externos e contextuais que impactam diretamente o desempenho educacional, como a desigualdade social, acesso limitado a infraestrutura e recursos ou baixa participação familiar.

Embora vinculação dos recursos ao IDEB busque estimular avanços na qualidade educacional, é necessário garantir que as escolas tenham suporte técnico e financeiro inicial para alcançar as metas estabelecidas. Além disso, políticas complementares devem ser implementadas de forma a mitigar desigualdades regionais e a evitar que o foco no desempenho comprometa práticas pedagógicas mais humanizantes. A combinação de incentivos financeiros com uma visão inclusiva e colaborativa pode assegurar que o programa contribua para o fortalecimento da educação básica sem penalizar instituições mais vulneráveis.

Durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), o PDDE passou por mudanças significativas com a promulgação da Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Essa lei estabeleceu diretrizes para o apoio técnico e financeiro fornecido pela União, de forma suplementar e voluntária, às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). Segundo Souza *et. al.*

(2024), a partir dessa legislação, as transferências de recursos do PDDE foram ampliadas e fortalecidas, baseando-se no PAR desenvolvido pelos entes federados em parceria com o Ministério da Educação (MEC).

Os recursos do PDDE, mencionados na Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013, não podem ser utilizados de forma arbitrária. Seu uso deve seguir estritamente a destinação prevista, conforme estabelecido no artigo 4º da referida resolução:

Art. 4º Os recursos do programa destinam-se à 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:

- I - na aquisição de material permanente;
- II - na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar;
- III - na aquisição de material de consumo;
- IV - na avaliação de aprendizagem;
- V - na implementação de projeto pedagógico; e
- VI - no desenvolvimento de atividades educacionais (Brasil, 2013).

O texto da Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013, estabelece expressamente as restrições quanto à aplicação dos recursos do PDDE, buscando garantir sua utilização adequada e alinhada aos objetivos do programa. Entre as principais vedações destacam-se o uso dos recursos para financiar ações já contempladas por outros programas do FNDE, salvo aquelas regidas pelas normas do próprio PDDE; o custeio de despesas com pessoal; e o pagamento a servidores públicos da ativa ou a empresas que possuam empregados de empresas públicas ou sociedades de economia mista em seu quadro por serviços prestados, como consultorias ou assistência técnica. Também é proibida a destinação de verba para cobrir tarifas bancárias ou para o pagamento de tributos federais, estaduais, distritais e municipais que não incidam diretamente sobre os bens ou serviços adquiridos com o objetivo de atender o programa. Essas restrições demonstram a preocupação do FNDE em assegurar que os recursos sejam aplicados de maneira eficiente, promovendo a correta execução das ações previstas pelo PDDE.

A partir de 2007, no governo Lula, com a implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), os valores destinados foram ampliados de forma contínua, ano após ano, à medida que novas modalidades eram incorporadas ao programa. Em 2009, houve um aumento expressivo no volume de recursos, uma vez que muitas escolas passaram a ser contempladas com financiamentos do Mais Educação e do PDE Escola, modalidades que concentraram os maiores repasses financeiros. Conforme Mafassioli (2017, p. 228):

Conforme os dados apresentados no Relatório do FNDE de 2014, os investimentos do PDDE, no ano de 2013, incluindo as ações agregadas, foram de R\$ 2,7 bilhões. O montante beneficiou mais de 133 mil escolas em todo o País. Isto pode ser observado

na evolução do orçamento do FNDE, que passou de R\$ 6,33 bilhões, em 2003, para R\$ 50,93 bilhões, em 2013.

Os dados apresentados evidenciam uma evolução expressiva nos investimentos realizados pelo PDDE e no orçamento global do FNDE ao longo da década analisada. Este crescimento demonstra o compromisso do governo com o fortalecimento das políticas públicas voltadas à educação básica, tendo o PDDE como um dos pilares para a melhoria das condições estruturais e pedagógicas das escolas públicas.

Após essa contextualização histórica, é importante ressaltar que o PDDE é uma política educacional que atravessou diferentes gestões governamentais. Sua origem remonta ao período do governo Fernando Henrique Cardoso, em um contexto marcado por políticas inspiradas em princípios neoliberais. Posteriormente, foi mantido e reformulado durante os governos de Lula e Dilma Rousseff, sendo adaptado às diretrizes educacionais de cada administração. Nessas diferentes fases, o programa incorporou ações diversificadas e focos distintos, ampliando seu alcance e objetivos conforme as prioridades de cada governo.

### **3.2 Estrutura e funcionamento do PDDE**

No vasto arcabouço de políticas e programas que compõem a atuação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) se destaca como um dos mais emblemáticos por sua metodologia de transferência direta de recursos às unidades escolares. Instituído pela Lei nº 11.947/2009 e normatizado por diversas resoluções, o PDDE tem como objetivo primordial prestar assistência financeira suplementar às escolas da rede pública de educação básica e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. Essa assistência visa cobrir despesas de custeio e de capital, que contribuam para o aprimoramento da infraestrutura física e pedagógica, bem como para a implementação de projetos educacionais que promovam a melhoria do desempenho escolar (Brasil, 2009).

O PDDE é atualmente regulamentado pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021, que entrou em vigor em 1º de outubro de 2021. Essa normativa introduziu inovações ao programa, estabelecendo diretrizes para o apoio técnico e financeiro, além de orientar a fiscalização e o monitoramento de sua execução. A resolução cumpre o que dispõe a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, buscando aprimorar a gestão e a aplicação dos recursos destinados às escolas.

Como destaca Mafassioli (2017, p. 128), as unidades atendidas pelo programa são

enquadradas em uma das seguintes categorias:

Escolas públicas das redes estaduais, municipais ou do Distrito Federal;  
Escolas privadas de educação especial, mantidas por entidade sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social, ou de atendimento direto e gratuito ao público, que apresente o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) atualizado;  
Polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil que atendem a programas de formação inicial ou continuada de profissionais de educação básica.

O PDDE tem como principal objetivo a promoção de melhorias tanto na infraestrutura física quanto no desenvolvimento pedagógico das escolas, assegurando melhores condições para a elevação da qualidade do ensino público no Brasil. Essas ações não apenas beneficiam diretamente o ambiente educacional, mas também incentivam o fortalecimento da autonomia escolar por meio da autogestão, essencial para consolidar uma escola democrática e inclusiva. Para Mafassioli (2017, 129): “Em volume de recursos, é a quarta transferência (está atrás da complementação da União ao FUNDEB, da repartição da receita do salário educação com estados e municípios e da merenda escolar)”.

A execução e o monitoramento do Programa englobam a atuação de diversos agentes, responsáveis pela elaboração e implementação de cada etapa e das ações complementares necessárias para seu adequado funcionamento.

A seguir são identificados esses dois grupos de atores, os formuladores e os implementadores, e suas respectivas atribuições:

**Atores formuladores do PMDE**

• **Ministério da Educação**

• **FNDE**, autarquia vinculada ao MEC que atua no financiamento de ações suplementares voltadas, principalmente, para a educação básica ofertada por estados e municípios. Órgão formulador e executor do PDDE.

**Atores implementadores do PMDE/PDDE**

• Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) e da Secretaria de Educação Básica (SEB), bem como dos órgãos de controle externo e interno e comunidades escolares dos estabelecimentos de ensino beneficiários dos recursos.

• FNDE.

• Unidade Executora Própria (UEX).

• Entidade Executora (EEX)

• Dirigentes de unidades executoras de escolas (Mafassioli, 2017, p. 129-130).

A análise da estrutura operacional do PDDE evidencia a atuação coordenada de dois grupos principais de atores: os formuladores e os implementadores do programa, cada qual com atribuições específicas para garantir seu funcionamento efetivo. Essa divisão de responsabilidades reflete a natureza descentralizada e colaborativa do PDDE, reforçando que seu sucesso depende tanto de uma formulação sólida quanto da implementação eficaz em nível local, envolvendo gestores, escolas e comunidades no processo. Essa articulação busca garantir

a transparência, eficiência e alinhamento dos recursos às necessidades reais da educação pública.

A legislação que regulamenta o programa PDDE determina que, para que os recursos sejam repassados diretamente às escolas, é necessário que existam Unidades Executoras (UEX). Essas unidades são definidas como entidades de direito privado, sem fins lucrativos, compostas por membros da comunidade escolar (Souza *et. al.*, 2024).

Nesse sentido, conforme o Manual De Orientação Para Constituição De Unidades Executoras (Brasil, 2014), as Unidades Executoras têm como responsabilidades administrar os recursos transferidos por órgãos das esferas federal, estadual, distrital e municipal, bem como gerir os valores provenientes de doações da comunidade e de entidades privadas. Além disso, cabe a elas controlar os recursos obtidos por meio de campanhas escolares e outras fontes, fomentar as atividades pedagógicas, realizar a manutenção e conservação dos equipamentos, adquirir os materiais necessários para o funcionamento da escola e, por fim, prestar contas de todos os recursos repassados, arrecadados e doados.

Sobre a importância do sistema de cadastramento e atualização dos dados (PDDEWeb), Dantas (2022, p. 45) explica que:

O FNDE realiza os repasses as Entidades de todas as escolas aptas e cadastradas ao PDDE, sendo que para o recebimento de tais valores, faz-se necessário o cadastro no sistema PDDEWeb, no qual a escola interessada faz todo o fornecimento de dados e informações inerentes as exigências.

Considerando que se trata de uma política educacional conduzida por uma autarquia federal, o elevado número de beneficiários exige o uso de ferramentas online, visando alcançar o maior público possível e atender, de forma eficaz, a maioria das escolas beneficiadas pelo programa.

Segundo Souza *et. al.* (2024), para que a escola receba a verba, o recurso é depositado diretamente em uma conta bancária criada no Banco do Brasil vinculada ao órgão ou instituição responsável pela unidade escolar, podendo ser uma Entidade Executora (EEx), Unidade Executora Própria (UEX) ou Entidade Mantenedora (EM). A Resolução/FNDE/MEC nº 17, de 19 de abril de 2011, em seu art. 4º elucida sobre essas instituições e sua função no recebimento dos recursos:

1. Entidade Executora (EEx) – prefeituras municipais e secretarias distrital e estaduais de educação, responsáveis pela formalização dos procedimentos de adesão ao programa e pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos destinados às escolas de suas redes de ensino que não possuem UEX;
2. Unidade Executora Própria (UEX) – entidade privada sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas, integrada por membros da comunidade escolar

comumente denominada de caixa escolar, associação de pais e mestres, conselho escolar, círculo de pais e mestres, etc., constituída para receber, executar e prestar contas dos recursos destinados às referidas escolas; e

3. Entidade Mantenedora (EM) – entidade privada sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social, ou de atendimento direto e gratuito ao público, responsável pela formalização dos procedimentos de adesão e habilitação ao programa e pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos destinados às escolas privadas de educação especial por ela mantidas (Brasil, 2011).

Neste interim, Mafassioli (2017) adverte que a efetivação dos cadastros pelas Entidades Executoras (EExs) e Unidades Executoras (UExs), realizada por meio do sistema PDDEWeb, juntamente com a regularização de pendências relacionadas à prestação de contas de recursos recebidos em exercícios anteriores, é um dos requisitos para a habilitação das escolas públicas e polos de apoio presencial da UAB para o recebimento dos recursos do programa.

A constituição da Unidade Executora (UEX) exige a realização de uma assembleia geral que envolva professores, pais, alunos, funcionários e demais integrantes da comunidade escolar. Durante essa reunião, deve-se debater e aprovar o estatuto da Unidade Executora, além de eleger e empossar os membros da diretoria, do conselho deliberativo e do conselho fiscal, registrando os acontecimentos em ata, devidamente assinada pelos participantes presentes (Brasil, 2014). Nesse aspecto, Montezuma (2025) destaca que a autogestão escolar e a participação da comunidade se concretizam quando a comunidade escolar, juntamente com seus agentes sociais, como direção, corpo docente, funcionários e pais dos estudantes, identificam as necessidades da escola, definem as prioridades e monitoram a aplicação dos recursos financeiros destinados à unidade escolar.

Montezuma (2025, p. 37) explica que: “Os recursos são repassados diretamente para a conta bancária da [...] (UEX) de cada escola, anualmente, conforme a quantidade de estudantes que estão matriculados e declarados no censo escolar do ano anterior”. Dantas (2022, p. 43) destaca que: “Os dados para embasar todas as ações realizadas e/ou métricas do PDDE são feitas com base no Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP”.

Ainda sobre os repasses dos recursos, Montezuma (2025, p. 37) esclarece que:

Os repasses dos recursos são feitos em duas parcelas anuais. A primeira parcela será realizada até 30 de abril e a segunda até 30 de setembro. As escolas de pequeno porte (até 50 estudantes), que não possuírem UEX próprias, terão os recursos transferidos para a Secretaria Municipal ou Estadual de Educação para que os valores sejam repassados a essas escolas.

A essência do PDDE reside na sua capacidade de descentralizar o gerenciamento dos recursos, conferindo autonomia financeira às próprias escolas. Diferente de outros programas

que demandam processos licitatórios complexos ou a intermediação de instâncias governamentais, o PDDE opera através do repasse direto dos valores a Unidades Executoras (UEX), que são entidades jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, representativas das escolas, como Caixas Escolares ou Associações de Pais e Mestres (APM). Essa característica permite que as escolas, com a participação de suas comunidades escolares, decidam as prioridades de investimento e custeio de acordo com suas necessidades mais imediatas e específicas, promovendo uma gestão mais participativa e flexível.

Os recursos do PDDE podem ser empregados em diversas frentes, refletindo a pluralidade de demandas de uma unidade escolar. Entre as aplicações mais comuns estão a aquisição de material de consumo (material de limpeza, expediente, higiene), pequenos reparos, adaptações e manutenção da infraestrutura (pintura, conserto de mobiliário, manutenção de instalações elétricas e hidráulicas), aquisição de bens permanentes (equipamentos de cozinha, mobiliário, computadores) e a implementação de projetos pedagógicos (reforço escolar, atividades culturais e esportivas). Essa flexibilidade é crucial para que as escolas possam reagir prontamente a problemas emergenciais ou investir em iniciativas que, de outra forma, demorariam a ser atendidas pela burocracia das redes de ensino. Sendo assim, “As despesas classificam-se em duas categorias: I) de custeio – que são destinadas a aquisição de materiais de apoio pedagógico; II) de capital – que são empenhadas na aquisição de bens móveis para composição do patrimônio das instituições de ensino” (Montezuma, 2025, p. 38).

Em relação aos valores associados aos tipos de recursos mencionados, cada entidade responsável tem a possibilidade de informar, até o último dia do ano, por meio do sistema PDDEWeb, a aplicação dos percentuais em cada categoria referente aos recursos de custeio e de capital. Caso a escola, através de sua respectiva entidade, não forneça essas informações, será aplicado um padrão previamente estabelecido. Caso as Unidades Executoras (UEX) não informem os percentuais desejados para custeio e capital, o FNDE aplicará os seguintes padrões: 80% para custeio e 20% para capital nas escolas públicas com UEX e polos da UAB; 50% para custeio e 50% para capital nas Entidades Mantenedoras (EM); e escolas públicas com até 50 alunos, sem UEX, receberão exclusivamente recursos de custeio (Dantas, 2022).

É importante observar que alguns gastos são proibidos com os recursos do PDDE, dentre eles: despesas com pessoal, gêneros alimentícios, festas, contas de água, luz, telefone, taxas ou tarifas bancárias. Também é vedada a compra de livros já distribuídos pelo FNDE e o pagamento de tributos como IPTU, PIS e Cofins, exceto quando embutidos em bens ou serviços adquiridos, como ICMS e ISS. Além disso, é proibido utilizar os recursos para ações já

financiadas pelo FNDE, como manutenção de veículos escolares e compra de combustível, que são cobertas pelo Pnate (Mafassioli, 2017).

A importância do PDDE, especialmente no contexto de desigualdades financeiras entre municípios, não pode ser subestimada. Para municípios com baixa capacidade de arrecadação própria e dependentes de transferências, os recursos do PDDE representam um fôlego vital para a manutenção básica das escolas, muitas vezes suprimindo lacunas que as verbas ordinárias municipais não conseguem cobrir. Ele atua como um mecanismo de equalização ao garantir um fluxo mínimo de recursos diretos, independentemente da riqueza do município. No entanto, o montante per capita do PDDE, embora significativo para a gestão autônoma escolar, muitas vezes não é suficiente para grandes intervenções estruturais, evidenciando a natureza complementar do programa em relação a investimentos mais substanciais provenientes de outras fontes (Hermida; Albuquerque, 2021).

Contudo, a efetividade do PDDE está condicionada a alguns desafios. A gestão desses recursos pelas Unidades Executoras requer capacidade administrativa e transparência, bem como a devida prestação de contas aos órgãos fiscalizadores e à comunidade. Embora o FNDE ofereça orientações e manuais, a falta de qualificação ou a rotatividade de gestores nas UEx, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade social, pode dificultar o uso adequado e a prestação de contas dos valores. A fiscalização social, exercida pelos Conselhos Escolares, é, portanto, um elemento-chave para garantir a correta aplicação dos recursos e combater possíveis desvios.

Dantas (2022, p, 51) esclarece que no ano de 2007 o PDDE passou por um processo de reestruturação, “deixando de ter apenas um eixo de articulação, desencadeando em três grandes grupos que compõe a organização até hoje do programa, sendo, pois, o PDDE integral, PDDE estrutura e o PDDE qualidade”. Desse modo, o programa desdobrou-se em ações integradas que visam atender necessidades específicas, como o PDDE Estrutura (para reformas e pequenas construções) e o PDDE Qualidade (para escolas com baixo IDEB). Essa ramificação demonstra a adaptabilidade do programa em responder a desafios específicos, reforçando seu papel como ferramenta de apoio à gestão escolar e à melhoria da qualidade do ensino.

Para uma melhor visualização, apresentamos o quadro 04 com os programas que integram as Contas do PDDE Estrutura e PDDE Qualidade.

#### Quadro 04- Programas integrantes das Contas PDDE Estrutura e PDDE Qualidade

<b>PDDE ESTRUTURA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Sala de Recursos Multifuncionais</li> <li>• Programa Escola Acessível</li> <li>• Programa Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais</li> <li>• Programa PDDE Escolas Rurais; Campo; Indígenas e Quilombolas</li> </ul>
<b>PDDE QUALIDADE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Inovação Educação Conectada</li> <li>• Programa Novo Ensino Médio</li> <li>• PDDE Emergencial</li> <li>• Programa Tempo de Aprender</li> <li>• Programa Brasil na Escola</li> <li>• Programa Educação e Família</li> <li>• Programa Itinerários Formativos</li> <li>• Programa Primeira Infância na Escola</li> </ul>

Fonte: Montezuma (2025, p. 39).

As Ações Integradas incorporadas ao PDDE representam mecanismos destinados a fortalecer a política de descentralização financeira na educação, com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino público por meio da autonomia na gestão financeira e da participação da comunidade escolar na administração dos recursos transferidos às escolas. No tópico seguinte discutiremos de forma mais detalhada sobre as ações desses programas.

Por tanto, a existência do PDDE ressalta a importância de mecanismos que, em um sistema federativo complexo como o brasileiro, consigam alcançar a ponta, ou seja, a escola, com maior agilidade e flexibilidade. Ao prover recursos diretamente, o programa fortalece a gestão democrática na escola e potencializa a capacidade de resposta das comunidades às suas demandas educacionais. Contudo, para que seu impacto seja maximizado, é fundamental que as redes municipais de ensino ofereçam suporte técnico e pedagógico às UEx, promovendo a capacitação contínua de seus membros e incentivando a participação ativa da comunidade na tomada de decisões e na fiscalização. A análise de como o PDDE se manifesta no município de Imperatriz/MA, entre 2017 e 2024, que será trabalhada na seção 4 dessa dissertação, é importante para compreender a efetividade desse programa em um contexto local específico.

### 3.3 Programas integrantes das Contas PDDE Estrutura e PDDE Qualidade

Os Programas integrantes das contas PDDE Estrutura e PDDE Qualidade representam iniciativas estratégicas voltadas para o fortalecimento da infraestrutura escolar e para a promoção da qualidade do ensino público. Enquanto o PDDE Estrutura busca assegurar a manutenção e a melhoria das condições físicas das unidades escolares, o PDDE Qualidade concentra-se em ações que elevem os padrões de ensino, oferecendo suporte pedagógico e administrativo. Ambos os programas enfatizam a descentralização financeira e a autonomia das escolas, destacando a importância da gestão participativa e do uso eficiente dos recursos transferidos para alcançar resultados mais significativos na educação básica.

#### a) Programa Sala de Recursos Multifuncionais

O Programa Sala de Recursos Multifuncionais, como uma das ações integradas no âmbito do PDDE, tem como objetivo central promover a inclusão e a valorização da diversidade no ambiente escolar, garantindo o atendimento educacional especializado a estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades/superdotação. Esse programa fomenta a instalação ou aprimoramento de salas equipadas com materiais pedagógicos, recursos de tecnologia assistiva e mobiliários adaptados às necessidades específicas dos alunos, assegurando que esses espaços sejam adequados para a realização de atividades complementares e suplementares ao ensino regular.

A implementação do programa também reforça a política de descentralização financeira do PDDE, uma vez que os recursos são transferidos diretamente às escolas, proporcionando maior autonomia na gestão e aplicação desses valores. Dessa forma, o programa permite que as escolas respondam de maneira mais rápida e efetiva às demandas locais, promovendo um atendimento educacional especializado alinhado às realidades e especificidades de cada contexto.

#### b) Programa Escola Acessível

Conforme Mafassioli (2017), o programa direciona recursos financeiros às escolas públicas de educação básica das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal que possuem alunos da educação especial matriculados em classes comuns do ensino regular e registrados no Censo Escolar do ano anterior ao atendimento. Para Mafassioli (2017, p. 209), podem ser contempladas nesse programa as seguintes ações:

Adequação arquitetônica: rampas, sanitários, vias de acesso, instalação de corrimão e de sinalização visual, tátil e sonora;  
Aquisição de cadeiras de rodas, recursos de tecnologia assistiva, bebedouros e mobiliários acessíveis;

Enquanto o Programa Sala de Recursos Multifuncionais foca na instalação e equipagem de espaços especializados que proporcionam atendimento educacional complementar ou suplementar às aulas regulares, o Programa Escola Acessível dedica-se à eliminação de barreiras arquitetônicas e à garantia de acessibilidade física, instrumental e atitudinal dentro das unidades escolares.

Dessa forma, os dois programas se complementam, de modo que, o Escola Acessível assegura que a infraestrutura das escolas seja inclusiva, com rampas, sinalizações, banheiros adaptados e outros recursos de acessibilidade essencial para a mobilidade e autonomia dos estudantes com deficiência. Para Dantas (2022, p. 53), “é visível que cada ação objetiva sanar determinado aspecto escolar que esteja deficitário, motivo pelo qual as escolas decidem em como utilizar os recursos dentro das respectivas possibilidades oportunizada”.

#### c) Programa Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais

A Resolução CD/FNDE/MEC nº 2, de 20 de abril de 2021, trata dos procedimentos para a destinação de recursos financeiros destinados à cobertura de despesas de custeio e capital, conforme as diretrizes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Esses recursos são direcionados às escolas públicas das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal, que atendem a educação básica em comunidades do campo, indígenas e quilombolas, com o objetivo de assegurar o acesso a água potável em condições adequadas para consumo e à implementação de sistemas de esgotamento sanitário nas unidades escolares contempladas. Essa iniciativa busca contribuir diretamente para a melhoria da qualidade de vida dos estudantes e para a criação de um ambiente escolar mais seguro, saudável e propício à aprendizagem. A mesma resolução aponta as condicionalidades para recebimento do recurso:

Art. 2º São elegíveis para receber o apoio financeiro as escolas públicas da educação básica do campo, indígena e quilombola que:

- I – tenham declarado no Censo Escolar do ano anterior ao do repasse a inexistência de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário;
- II – funcionem em prédio próprio;
- III – possuam Unidade Executora Própria – UEx;
- IV – não tenham sido beneficiadas em anos anteriores;
- V – enviem à Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação do Ministério da Educação – Semesp/MEC o Termo de Declaração e Compromisso, o Plano de Atendimento, Ata da reunião e as fotos; (Brasil, 2021).

Sobre as condicionalidades, Dantas (2022) chama a atenção para que caso a escola necessite dessa assistência, é necessário atender a uma série de requisitos, incluindo a obrigatoriedade de possuir prédio próprio. No entanto, muitas escolas funcionam em imóveis alugados, e como o acesso à água potável é uma necessidade humana fundamental, condicionar seu fornecimento a critérios que não correspondem à gravidade e à urgência da questão é algo que merece ser reavaliado.

Portanto, de modo geral, podemos considerar que o programa reforça aspectos pedagógicos ao fomentar ações de educação ambiental e saneamento, incentivando a conscientização de estudantes, funcionários e a comunidade sobre o uso responsável da água e a importância do saneamento básico. Essa aproximação também fortalece o vínculo entre a escola e a comunidade local, promovendo o engajamento e a corresponsabilidade na gestão dos recursos naturais disponíveis.

#### d) Programa PDDE Escolas Rurais; Campo; Indígenas e Quilombolas

Este programa é mais amplo e visa atender às necessidades gerais das escolas dessas comunidades, promovendo o custeio e investimentos em infraestrutura voltados para a melhoria das condições de ensino e aprendizado. Seu intuito é fortalecer a oferta educacional, considerando as especificidades culturais, regionais e contextuais de escolas do campo, indígenas e quilombolas, além de expandir a autonomia da gestão escolar. Oferece suporte financeiro que pode ser usado para diversas finalidades, como manutenção e reparos gerais na escola, aquisição de insumos pedagógicos, transporte escolar, adaptações de infraestrutura e melhorias destinadas a facilitar o ensino, além de serem culturalmente adequados às necessidades das comunidades.

A prioridade é atender às demandas educacionais relacionadas à infraestrutura e aos projetos pedagógicos, adaptando intervenções para o contexto local e cultural. As ações podem contemplar desde a distribuição de recursos pedagógicos até pequenas reformas escolares. Segundo a Resolução nº 5, de 20 de abril de 2021, os recursos financeiros do PDDE Escolas do Campo devem ser utilizados de forma a atender diversas necessidades das unidades escolares, incluindo a contratação de mão de obra para a realização de reparos e pequenas ampliações, a cobertura de despesas destinadas à manutenção, conservação e melhoria das instalações, a aquisição de mobiliário escolar e a implementação de ações que contribuam para a elevação do desempenho escolar. Essa flexibilidade na aplicação dos recursos permite que as escolas

atendam de maneira eficaz suas demandas específicas, promovendo um ambiente mais funcional e adequado ao processo de ensino e aprendizagem.

#### e) Programa de Inovação Educação Conectada

O Programa de Inovação Educação Conectada é uma iniciativa do governo brasileiro que tem como objetivo promover o uso da tecnologia digital na educação básica, integrando-a ao processo de ensino e aprendizagem nas escolas públicas. Lançado pelo Ministério da Educação (MEC), o programa busca ampliar o acesso à internet de alta velocidade nas escolas e proporcionar tecnologias digitais que potencializem práticas pedagógicas inovadoras, alinhadas às demandas do século XXI.

O programa é estruturado em quatro dimensões principais: visão, formação, conteúdos e recursos digitais e infraestrutura. A dimensão de visão envolve o planejamento estratégico por parte das escolas e redes de ensino para a integração efetiva das tecnologias na educação. A dimensão de formação oferece suporte para capacitar gestores e professores no uso pedagógico das ferramentas digitais. Já a dimensão de conteúdos e recursos digitais busca disponibilizar materiais pedagógicos e plataformas de apoio que favoreçam o aprendizado mediado pela tecnologia. Por fim, a dimensão de infraestrutura é orientada para garantir o fornecimento de conectividade, equipamentos e melhorias estruturais que assegurem o pleno acesso à tecnologia nas escolas (Dantas, 2022).

Além disso, o programa incentiva a integração curricular das tecnologias digitais, promovendo interatividade, inclusão digital e o desenvolvimento de competências relacionadas à cultura digital, contribuindo para formar estudantes mais preparados para os desafios da sociedade contemporânea. O Educação Conectada é, portanto, uma estratégia central para a inovação educacional e para a democratização do acesso às ferramentas digitais na educação básica no Brasil.

#### f) Programa Novo Ensino Médio

O Programa Novo Ensino Médio, no contexto do PDDE Qualidade, representa uma ação estratégica que visa potencializar a implementação das diretrizes do Novo Ensino Médio por meio de investimentos voltados à infraestrutura, recursos pedagógicos e capacitação profissional. O PDDE Qualidade atua como um mecanismo de descentralização de recursos

financeiros, permitindo que as escolas públicas adequem sua estrutura e práticas educacionais às inovações propostas pelo Novo Ensino Médio.

Segundo Dantas (2022, p. 55): “Com a aprovação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC<sup>10</sup> em 2018, diante das novas necessidades dos jovens no Ensino Médio, fora criado o Programa Novo Ensino Médio”. A reforma do ensino médio, instituída pela Lei nº 13.415/2017, demanda várias mudanças no cotidiano escolar, como a reorganização curricular, a ampliação de carga horária, e a oferta dos itinerários formativos, que proporcionam maior personalização do aprendizado. Para atender a essas necessidades, o PDDE Qualidade tem como objetivo apoiar as escolas com recursos que garantam a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, viabilizando uma implementação eficiente e alinhada às exigências do novo modelo.

#### g) PDDE Emergencial

O PDDE Emergencial é uma ação específica do PDDE criada para atender a necessidades urgentes e imprevistas das escolas públicas, especialmente em situações de emergência ou calamidade pública. Seu objetivo principal é assegurar o funcionamento das atividades pedagógicas e operacionais, mesmo diante de condições adversas, por meio da descentralização de recursos financeiros que possibilitem ações rápidas e eficazes.

O programa tem como foco principal garantir que as escolas públicas consigam enfrentar situações críticas que impactam diretamente o ambiente escolar e a continuidade da educação dos estudantes. Entre os objetivos, destacam-se: minimizar os prejuízos à educação causados por situações emergenciais; prover assistência imediata à infraestrutura escolar; garantir a continuidade das atividades escolares.

O PDDE Emergencial é uma ferramenta fundamental para garantir a resiliência das escolas públicas diante de adversidades, permitindo-lhes uma resposta rápida às necessidades urgentes. Ele também ajuda a reduzir os impactos negativos dessas situações sobre a educação, preservando a segurança e o bem-estar dos estudantes e profissionais da educação.

#### h) Programa Tempo de Aprender

O Programa Tempo de Aprender é uma iniciativa do Ministério da Educação (MEC) que integra a Política Nacional de Alfabetização (PNA). Ele foi criado para oferecer suporte técnico e financeiro às redes públicas de educação, com o objetivo central de melhorar a alfabetização das crianças nas escolas públicas durante os anos iniciais do ensino fundamental

(1º e 2º anos). O programa busca garantir que todos os estudantes desenvolvam habilidades essenciais de leitura, escrita e matemática nos primeiros anos de escolarização, reduzindo os índices de atraso no processo de alfabetização e as desigualdades educacionais no país.

Para a realização da ação retro mencionada foram divididos quatro eixos, sendo o primeiro de formação continuada de profissionais da alfabetização; o segundo, de apoio pedagógico e gerencial para a alfabetização; o terceiro, referente ao aprimoramento das avaliações da alfabetização; e, o quarto eixo, valorização dos profissionais da alfabetização (Dantas, 2022, p. 57).

O Programa Tempo de Aprender também pode ser associado ao PDDE em casos onde há necessidade de suporte financeiro para a aquisição de materiais, implementação de formações pedagógicas, realização de avaliações ou enriquecimento da infraestrutura do processo de alfabetização nas escolas públicas. A descentralização dos recursos do PDDE permite maior autonomia aos municípios e estados para adaptarem as ações do Tempo de Aprender às suas realidades específicas.

#### i) Programa Brasil na Escola

O Programa Brasil na Escola é uma iniciativa do Ministério da Educação (MEC) voltada para a melhoria da qualidade da educação no ensino fundamental, especialmente nos anos finais (6º ao 9º ano), com o objetivo de combater o abandono, a repetência e o baixo desempenho escolar. Lançado em 2021, o programa busca fortalecer as escolas públicas que enfrentam maiores desafios educacionais e promover o protagonismo dos estudantes, criando um ambiente mais inclusivo, atrativo e adaptado às suas necessidades.

Quanto aos objetivos do programa, destacamos: apoiar escolas com baixos indicadores educacionais; fortalecer a gestão escolar; promover equidade e inclusão; estimular inovações pedagógicas; reforçar o protagonismo dos alunos.

O Brasil na Escola atua em um dos pontos críticos da educação brasileira: os anos finais do ensino fundamental, onde historicamente os índices de desempenho caem e a evasão escolar aumenta. Essa etapa é especialmente desafiadora devido à entrada dos jovens na adolescência, um momento de transição em que o risco de abandono escolar é mais significativo.

#### j) Programa Educação e Família

O Programa Educação e Família é uma iniciativa do Ministério da Educação (MEC)

voltada para estreitar a relação entre as escolas públicas e as famílias dos estudantes, contribuindo para o fortalecimento do vínculo entre os responsáveis e o ambiente escolar. Reconhecendo a importância da parceria entre a escola e a família para o sucesso acadêmico e a formação integral dos alunos, o programa busca envolver os familiares de forma mais ativa no acompanhamento e no apoio ao desempenho escolar, promovendo a participação em ações pedagógicas, socioemocionais e culturais.

Quanto aos objetivos do programa, destacamos: fortalecer a relação escola-família; ampliar a parceria entre a escola e comunidade; contribuir para o desenvolvimento integral do estudante; redução da evasão escolar; promover ações inclusivas e participativas. Para Dantas (2022, p. 58): “Tal programa encontra-se intimamente ligado a visão da própria gestão democrática, no que diz respeito a participação [...] no sentido de que a família, a escola, os alunos e toda a comunidade devam participar do processo educacional”.

O Programa Educação e Família funciona por meio de incentivos financeiros e políticos para que redes de ensino e escolas desenvolvam ações que aproximem as famílias do contexto escolar. Esses recursos são descentralizados por meio de mecanismos como o PDDE e podem ser usados para: organizar encontros e eventos com as famílias; produzir materiais informativos para orientar responsáveis sobre o sistema educacional e estratégias de apoio; adequar espaços escolares para que sejam mais acolhedores para a recepção das famílias; financiar projetos e palestras com temas educacionais e socioemocionais.

#### 1) Programa Itinerários Formativos

O Programa Itinerários Formativos está diretamente ligado à implementação do Novo Ensino Médio e tem como objetivo proporcionar uma formação mais flexível, diversificada e personalizada para os estudantes do ensino médio. Por meio dos itinerários formativos, os alunos podem aprofundar seus conhecimentos em áreas do currículo que dialoguem com suas aptidões, interesses e projetos de vida, indo além da base curricular obrigatória estabelecida pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Quanto aos objetivos do programa, destacamos: diversificar os percursos formativos; aproximar o ensino da realidade dos estudantes; promover articulação com o mercado de trabalho; preparar para o futuro acadêmico; flexibilizar a aprendizagem. Dantas (2022, p. 60) destaca alguns eixos de desenvolvimento do programa, dentre eles: “o apoio técnico e financeiro as escolas, fomento as escolas modelo, integração das redes e monitoramento e

avaliação da implementação do Novo Ensino Médio”.

Embora os itinerários formativos representem uma importante inovação no modelo de ensino médio, ao buscar flexibilizar o currículo e aproximá-lo dos interesses e projetos de vida dos estudantes, sua implementação tem sido alvo de críticas devido a desafios práticos e estruturais. Um dos principais pontos levantados é a falta de equidade na oferta, já que muitas escolas, especialmente em regiões vulneráveis, não possuem infraestrutura e recursos suficientes para disponibilizar uma ampla variedade de itinerários, limitando as escolhas dos estudantes.

#### m) Programa Primeira Infância na Escola

O Programa Primeira Infância na Escola é uma iniciativa voltada para apoiar as redes de ensino na melhoria da qualidade da educação infantil, focando em ações que promovam o desenvolvimento integral das crianças de 0 a 5 anos. Implementado pelo Ministério da Educação (MEC), o programa assume a importância da primeira infância como etapa fundamental para o desenvolvimento cognitivo, socioemocional, motor e linguístico, reconhecendo que os estímulos adequados nessa fase impactam significativamente na trajetória educacional e na vida dos indivíduos.

Quanto aos objetivos do programa, destacamos: garantir a qualidade da educação infantil; fortalecer o desenvolvimento integral das crianças; apoiar gestores e professores na formação continuada; envolver famílias; promover equidade no acesso à educação infantil.

O Programa Primeira Infância na Escola busca ampliar o acesso à educação infantil de qualidade para garantir que todas as crianças tenham oportunidades iguais de aprendizado e desenvolvimento. Além disso, ao envolver as famílias e os professores como atores centrais na formação das crianças, o programa contribui para a criação de uma base sólida que influenciará positivamente o sucesso escolar e as habilidades para a vida.

Na próxima seção faremos a análise de como os recursos desses programas chegam as escolas na rede municipal de Imperatriz/MA e quais os seus impactos nos indicadores de qualidade.

#### 4 RECURSOS DO PDDE E SUA APLICAÇÃO EM IMPERATRIZ/MA

Esta seção examina de forma integrada como os recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) têm sido distribuídos, executados e convertidos em resultados educacionais e sociais no município de Imperatriz – MA, articulando três eixos analíticos complementares: (i) a contextualização socioeconômica, demográfica, territorial e institucional de Imperatriz, indispensável para compreender condicionantes locais de oferta educacional, custos de provisão e capacidade de gestão; (ii) a trajetória, a composição e o uso dos repasses do PDDE no município, incluindo critérios de alocação, volume financeiro, regularidade dos repasses; e (iii) os impactos associados desses recursos no desenvolvimento educacional, observados por meio de indicadores (acesso, permanência, aprendizagem; IDEB; taxa de aprovação).

Considerando que a rede municipal de Imperatriz/MA conta com 126 escolas na zona urbana e rural, segundo o Censo Escolar de 2024<sup>20</sup>. Realizamos uma investigação por amostragem de cinco escolas municipais, analisando de forma comparativa os dados de recursos que chegaram às escolas por meio do PDDE com os dados de aprovação, reprovação e abandono. Essas escolas foram selecionadas por apresentarem um valor bem diversificado quanto ao recebimento dos recursos do PDDE, desde escolas que recebem valores mais baixos, como escolas recebem valores mais acentuados. Ainda mais, fizemos um comparativo também das taxas do IDEB dessas escolas no marco temporal aqui definido (2027-2024).

Os dados das escolas foram fornecidos pela Secretaria de Educação (SEMED), onde os dados referentes ao IDEB e permanência dos alunos na escola foram coletados no site do QEdu<sup>21</sup> e os dados referentes ao recebimento dos recursos do PDDE foram coletados no site do PDDE info<sup>22</sup>. Sendo assim apresentamos diversos gráficos e tabelas para melhor visualização dos números que coletamos, seguidos de análises qualitativas de nossas interpretações das relações estabelecidas entre as variáveis.

Ao conjugar o desenho institucional, a prática de distribuição dos recursos e evidências empíricas, a análise busca identificar em que medida os recursos do PDDE reduzem desigualdades internas, fortalecem capacidades escolares, melhoram insumos críticos (materiais didáticos, infraestrutura) e se traduzem em ganhos mensuráveis para estudantes e comunidades. Ainda assim, reconhecemos que não é possível afirmar relações de causa e efeito de forma absoluta, e que os resultados podem ser influenciados por fatores externos. Por isso,

---

<sup>20</sup> <https://qedu.org.br/municipio/2105302-imperatriz/censo-escolar>

<sup>21</sup> <https://qedu.org.br/>

<sup>22</sup> <https://www.fnde.gov.br/pddeinfo/pddeinfo/escola/consultar>

deixamos explícitos os critérios adotados, as fontes de dados utilizadas e as escolhas metodológicas feitas, garantindo transparência e solidez na interpretação dos resultados.

#### **4.1 Contextualização e caracterização do município de Imperatriz /MA**

Para compreender a aplicação e influência do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em um contexto local, é imperativo contextualizar e caracterizar o município de Imperatriz, localizado no estado do Maranhão. A escolha de Imperatriz como lócus desta pesquisa justifica-se por sua proeminência enquanto segundo maior polo econômico, educacional e cultural do estado, o que a torna um campo de estudo valioso para investigar como um programa de repasse direto de recursos impacta a gestão escolar e a qualidade da educação em uma cidade de porte médio com significativa importância regional. A análise da realidade imperatrizense sob a ótica do PDDE permitirá entender as nuances da autonomia financeira escolar e seus reflexos diretos.

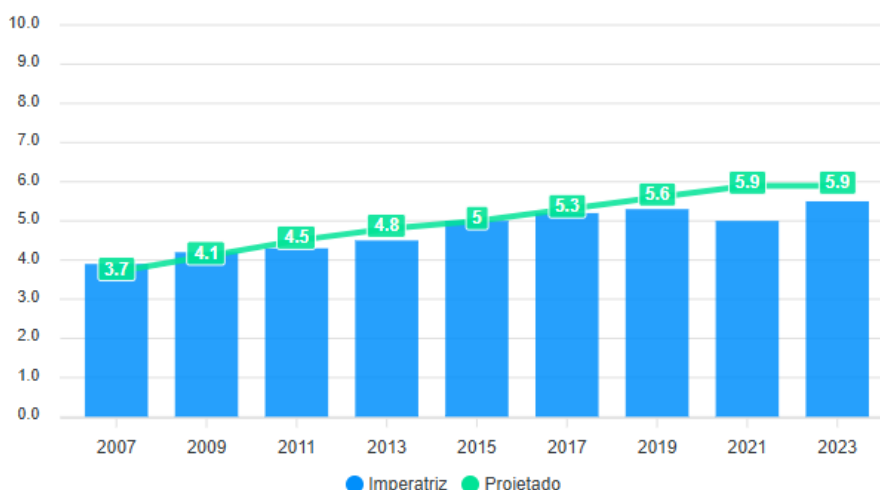
Geograficamente, Imperatriz está situada às margens do Rio Tocantins, em uma área de transição entre o Cerrado e a Floresta Amazônica, o que confere à região características ambientais e econômicas singulares. Sua posição estratégica a conecta a importantes eixos de desenvolvimento, como a Ferrovia Norte-Sul e a BR-010, facilitando o escoamento de produção e o fluxo de pessoas (IBGE, 2022a). Demograficamente, o município apresenta uma população de 273.110 habitantes, conforme dados do Censo Demográfico de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022b). Esse crescimento populacional constante nas últimas décadas gera uma demanda contínua por vagas e infraestrutura educacional, evidenciando a necessidade de mecanismos de apoio como o PDDE para a manutenção e aprimoramento das condições das escolas que precisam de flexibilidade para atender às suas demandas locais.

Do ponto de vista econômico, Imperatriz se destaca pela diversificação de suas atividades, com um importante centro de agronegócio, forte presença da pecuária e da agricultura, além de um pujante setor de comércio e serviços. A existência de desafios socioeconômicos, como a informalidade e a concentração de renda, que se refletem nos indicadores sociais do município, torna a atuação de programas como o PDDE ainda mais relevante. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Imperatriz, que em 2010 era de 0,724, considerado alto, de acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD, IPEA, FJP, 2013), apesar de positivo, não esconde as disparidades internas que demandam investimentos específicos nas unidades escolares, investimentos esses que o PDDE busca suprir diretamente.

No que tange ao cenário educacional, Imperatriz, como polo regional, abriga uma extensa rede de ensino que compreende instituições de educação infantil, ensino fundamental, médio e superior. Contudo, a rede municipal lida com desafios comuns a muitas cidades brasileiras, como a necessidade de melhorias na infraestrutura escolar, a adequação de materiais didáticos e a implementação de projetos pedagógicos inovadores. O PDDE, ao transferir recursos diretamente às escolas, oferece uma ferramenta crucial para que as próprias comunidades escolares, cientes de suas necessidades mais prementes, possam realizar pequenos reparos, adquirir materiais ou desenvolver atividades que visem mitigar essas dificuldades e aprimorar a qualidade do ensino. Conforme citado na introdução do presente trabalho, "Segundo o IDEB de 2023, os índices acadêmicos na região ainda são inferiores à média nacional de avaliação da qualidade do Ensino Fundamental Anos Iniciais, alcançando a meta de 5,5 e os Anos Finais atingiu a pontuação de 4,5" (PREFEITURA DE IMPERATRIZ, s.d.), o que reforça a importância de programas de apoio direto que possam impactar o cotidiano das escolas e contribuir para a melhoria desses índices. A seguir, apresentamos o gráfico 01 que detalha a evolução do IDEB na Rede Municipal de Imperatriz Ensino Fundamental Anos Iniciais.

### Gráfico 01 – Evolução do IDEB na Rede Municipal de Imperatriz Ensino Fundamental Anos Iniciais

**Evolução do Ideb**



Fonte: Ideb 2023, INEP.

Fonte: Ideb 2023, INEP. Disponível em: <https://qedu.org.br/municipio/2105302-imperatriz/ideb>

Antes de aprofundarmos a análise dos dados do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) em Imperatriz/MA no período entre 2017 e 2024, é importante reconhecer que o IDEB não deve ser encarado como a única ferramenta para medir a qualidade da aprendizagem. Uma educação significativa não se limita a indicadores quantitativos, e priorizamos uma abordagem crítica e humanizada do processo educativo. Contudo, os dados trazidos por essa métrica estão amplamente disponíveis e favorecem uma pesquisa documental que contribui para delinear tendências e pontos de reflexão no contexto educacional.

Com base nos resultados do IDEB, podemos identificar paralelos e divergências significativas entre os valores projetados e os resultados obtidos pelo município, destacando tanto avanços pontuais quanto pontos de estagnação ou retrocesso. Destacamos nossa análise a partir de 2017, o índice de 5,2 aponta para uma boa aproximação à meta projetada de 5,3, sinalizando um período de desempenho consistente, ainda que marginalmente inferior ao previsto. Este resultado positivo reflete um esforço contínuo das redes de ensino, mesmo que as metas tenham ficado ligeiramente acima do que foi alcançado.

Em 2019, o município apresentou pela primeira vez uma discrepância mais notável entre o valor projetado e o índice alcançado. Com o resultado de 5,3, houve uma leve evolução em relação a 2017, mas ainda assim ficou aquém da meta de 5,6. A "queda" em comparação com o valor projetado pode sinalizar desafios mais estruturais no avanço educacional ou a dificuldade de manter um ritmo de melhoria constante.

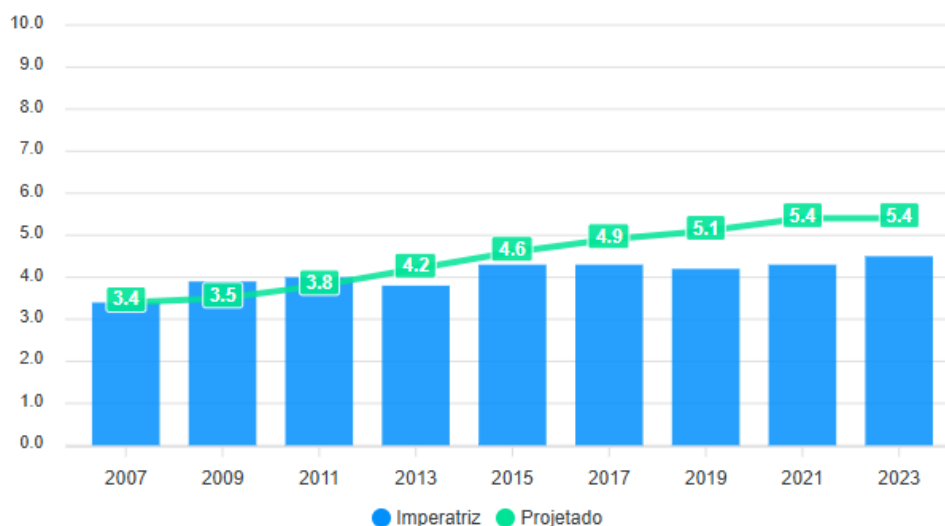
O ano de 2021 caracteriza-se por uma regressão significativa, com um índice IDEB de apenas 5,0, o que não só se distanciou da meta de 5,9, mas também retornou aos níveis observados em 2015. Esse declínio substancial deve ser interpretado no contexto de um período de enormes desafios globais e nacionais, especialmente o impacto devastador trazido pela pandemia da COVID-19. O fechamento prolongado das escolas, dificuldades na adaptação ao ensino remoto, lacunas de infraestrutura e desigualdades no acesso à tecnologia foram fatores determinantes para essa interrupção no avanço da educação.

Em 2023, o município apresentou um leve movimento de recuperação, atingindo o índice de 5,5. Apesar de ainda não atingir a meta de 5,9, esse resultado representa uma evolução significativa em relação aos anos anteriores, permitindo uma leitura positiva no contexto de retomada pós-pandêmica. Esse cenário estima-se ligado a esforços de mitigação de perdas educacionais no biênio de 2022-2023, com políticas públicas que buscaram reequilibrar o processo de ensino-aprendizagem, além da gradual normalização dos calendários e práticas pedagógicas.

Na sequência, apresentamos o gráfico 02 que detalha a evolução do IDEB na Rede Municipal de Imperatriz Ensino Fundamental Anos Finais.

### Gráfico 02 – Evolução do IDEB na Rede Municipal de Imperatriz Ensino Fundamental Anos Finais

#### Evolução do Ideb



Fonte: Ideb 2023, INEP.

Fonte: Ideb 2023, INEP. Disponível em: <https://qedu.org.br/municipio/2105302-imperatriz/ideb>

A evolução do IDEB (Ensino Fundamental - Anos Finais) de Imperatriz/MA no período entre 2017 e 2024, conforme apresentado no Gráfico 02, demonstra uma situação preocupante, destacando a dificuldade de alcance e aproximação das metas projetadas, bem como uma estagnação com pequenos avanços ao longo desse intervalo. Esse cenário evidencia desafios estruturais e conjunturais presentes no contexto educacional que demandam reflexão e intervenções mais efetivas.

Já em 2017, identificamos um significativo distanciamento do IDEB projetado, com o município alcançando 4,3 contra uma meta de 4,9. Esse desempenho revela um ponto de alerta, onde questões como lacunas de aprendizagem e possíveis gargalos na gestão educacional podem ter impedido resultados mais expressivos. Essa diferença de 0,6 pontos ressalta que, já neste período, os anos finais carregavam desafios que precisavam de atenção prioritária.

O índice obtido em 2019 é ainda mais preocupante. Além de não avançar em relação à meta de 5,1, o município apresentou 4,2, uma queda em seu desempenho em comparação a

2017. O distanciamento da projeção aumentou para 0,9 pontos, mostrando não só a manutenção de desafios, mas também uma possível deterioração do processo educacional nos anos finais. Essa queda pode estar vinculada a fatores como aumento da evasão escolar, dificuldades na adaptação das escolas às demandas curriculares e pedagógicas e desigualdades históricas no acesso a uma educação de qualidade.

Os impactos da pandemia de COVID-19 ficam ainda mais evidentes na análise dos dados de 2021. Com o fechamento das escolas, as restrições ao ensino presencial e as lacunas no atendimento de alunos vulneráveis, o município manteve o índice de 4,3, sem mostrar avanços em relação a 2017. O distanciamento em relação à meta de 5,4 aumentou para impressionantes 1,1 pontos, o que ilustra a gravidade dos desafios enfrentados nesse período, especialmente para os anos finais do Ensino Fundamental, onde as necessidades pedagógicas e emocionais dos estudantes são mais complexas.

Em 2023, observa-se um pequeno avanço nos números em comparação a 2021, com o IDEB alcançando 4,5. Esse crescimento marginal demonstra que esforços foram empregados na recuperação de aprendizagem no período pós-pandêmico, com possíveis investimentos em programas de reforço escolar e incentivos à retomada das atividades presenciais. No entanto, o município ainda está distante da meta projetada de 5,4, com uma diferença de 0,9 pontos, evidenciando que os resultados ainda não são suficientes para superar os impactos acumulados em anos de dificuldades estruturais e eventos extraordinários como a pandemia.

A trajetória do IDEB nos anos finais no município de Imperatriz revela um conjunto de desafios complexos, que vão da gestão de políticas públicas às dinâmicas locais de infraestrutura e suporte pedagógico. É importante ressaltar que os anos finais do Ensino Fundamental representam uma fase crucial, onde os estudantes enfrentam conteúdos curriculares mais densos enquanto se preparam para ingressar no Ensino Médio.

Entre os principais aspectos que influenciaram os resultados do IDEB ao longo deste período, destacamos:

- **Impactos da Pandemia (2020-2021):** A Covid-19 trouxe impactos diretos ao aprendizado, incluindo a lacuna educacional provocada pelo fechamento prolongado das escolas e a desigualdade no acesso ao ensino remoto. Muitas famílias enfrentaram dificuldades no suporte ao aprendizado domiciliar, enquanto os profissionais tiveram que lidar com uma adaptação abrupta ao uso de tecnologias e metodologias à distância sem a devida capacitação prévia.

- **Desafios Estruturais:** Mesmo antes da pandemia, muitos municípios brasileiros enfrentavam demandas urgentes ligadas à infraestrutura escolar, formação docente e materiais pedagógicos adequados. Em municípios como Imperatriz, esses desafios se apresentam de forma ainda mais intensificada, especialmente em regiões mais vulneráveis.
- **Esforços de Recuperação:** O leve avanço observado em 2023 pode ser creditado a políticas públicas focadas em recuperação de aprendizagem, ampliação da jornada escolar e a adaptação curricular para atender defasagens acumuladas. Vale destacar também a resiliência de gestores educacionais, professores e alunos na superação das dificuldades dos últimos anos.

Ressaltamos novamente que, embora os dados do IDEB sejam uma ferramenta útil para avaliação e comparação, eles representam uma visão parcial do processo educativo, já que se baseiam em exames padronizados (como a Prova Brasil) e taxas de aprovação. Aspectos como desenvolvimento socioemocional, criatividade, habilidades críticas e valores éticos não são capturados por essa métrica e são igualmente essenciais para garantir uma educação integral e transformadora.

De todo modo, os dados do IDEB servem como ponto de partida para reflexões importantes sobre o desempenho educacional local e as estratégias necessárias para continuar avançando no processo de aprendizagem de maneira mais equitativa e sustentável. Essa breve análise do contexto geral da rede municipal de Imperatriz/MA é significativa, pois serve como base para os tópicos seguintes, onde realizamos análises pontuais da evolução do IDEB em escolas selecionadas. Essas análises foram feitas de forma comparativa, observando a evolução dos índices de cada escola em relação aos recursos recebidos pelo PDDE.

A conjugação desses fatores – crescimento demográfico, dinamismo econômico contrastado com desafios sociais, e uma rede educacional sob pressão – faz de Imperatriz um caso exemplar para a análise de como o PDDE, especificamente, é distribuído, utilizado e, em última instância, impacta a qualidade da educação local. A investigação em Imperatriz-MA permitiu analisar de que forma as políticas educacionais implementadas no município, entre 2017 e 2024, refletiram na aplicação efetiva dos recursos provenientes do PDDE e seus desdobramentos na realidade da comunidade escolar. A conexão pessoal do pesquisador com a cidade, como local de vivência e experiência escolar e acadêmica, reforça a relevância e o compromisso com a análise aprofundada das dinâmicas educacionais locais sob a perspectiva desse programa federal.

#### **4.2 Distribuição e utilização dos recursos do PDDE no município de Imperatriz/MA**

A análise da distribuição e utilização dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no município de Imperatriz – MA é fundamental para compreender como este mecanismo de financiamento direto impacta a gestão e a autonomia das escolas locais. No período compreendido entre 2017 e 2024, objeto desta pesquisa, o PDDE tem desempenhado um papel crucial na suplementação do orçamento escolar, permitindo que as unidades de ensino da rede pública municipal, e algumas privadas de educação especial, atendam a necessidades específicas e emergenciais, muitas vezes não cobertas pelos recursos ordinários (BRASIL, 2009).

A distribuição dos recursos do PDDE em Imperatriz segue os critérios estabelecidos pelo FNDE, que consideram o número de alunos matriculados e a modalidade de ensino de cada escola. A transferência ocorre diretamente para as Unidades Executoras (UEx), geralmente Caixas Escolares ou Associações de Pais e Mestres (APM), constituídas e geridas pela própria comunidade escolar. Em um município como Imperatriz, que, embora seja um polo regional, enfrenta desafios socioeconômicos e demandas crescentes por serviços educacionais, a regularidade e o volume desses repasses são vitais. Dantas (2022) explica que a criação do PDDE ocorreu em meio à reforma do Estado na perspectiva de descentralização, mas o Estado passou a atuar de modo suplementar, retirando de si a responsabilidade de gestão e transferindo-a para as escolas.

Desse modo, a alocação por aluno, mesmo que suplementar, busca promover uma equalização de oportunidades ao garantir um piso mínimo de recursos que chegue diretamente à escola, independentemente da capacidade arrecadatória do município como um todo. É necessário destacar aqui a natureza complementar do financiamento (Oliveira, 2011). Além disso, Hermida e Albuquerque (2021) destacam que, embora mecanismos como o PDDE sejam indispensáveis, não se mostram suficientes para elevar a qualidade educacional, mas sim uma condição básica para esse fim.

A utilização dos recursos do PDDE pelas escolas de Imperatriz reflete a autonomia conferida pelo programa e as prioridades estabelecidas pelas próprias comunidades escolares. No dia a dia das unidades de ensino imperatrizenses, esses recursos são frequentemente empregados em:

Custeio: Aquisição de materiais de consumo essenciais para o funcionamento diário da escola, como produtos de limpeza, higiene, expediente, pequenos itens de copa/cozinha, e

materiais pedagógicos básicos. Essa flexibilidade é particularmente relevante para suprir lacunas na aquisição centralizada pela Secretaria Municipal de Educação ou para atender demandas urgentes que não podem esperar por processos burocráticos mais lentos.

**Pequenos Reparos:** Manutenção da infraestrutura física, como conserto de carteiras, reparos em instalações elétricas e hidráulicas, pintura de salas de aula e áreas comuns, e outras intervenções que visam garantir um ambiente escolar seguro e adequado. Dada a variedade e o estado de conservação das diferentes escolas do município, a capacidade de realizar esses pequenos reparos de forma ágil é um diferencial do PDDE.

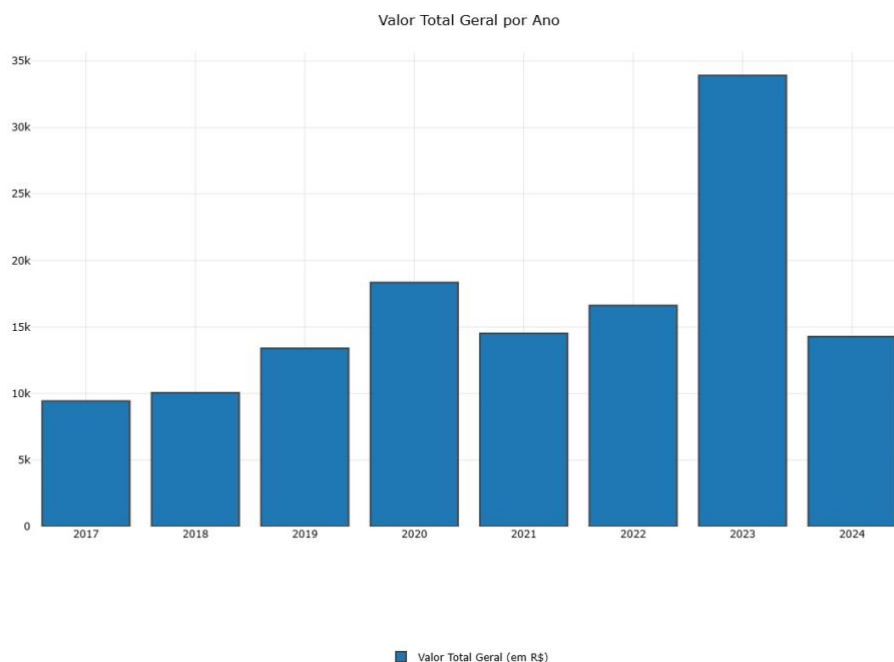
**Aquisição de Bens Permanentes:** Compra de equipamentos necessários para o aprimoramento pedagógico e administrativo, como computadores, impressoras, mobiliário, equipamentos de cozinha para a preparação da merenda, e outros itens que contribuam para a melhoria das condições de ensino e aprendizado.

**Projetos Pedagógicos:** Desenvolvimento de atividades complementares e projetos inovadores que visam enriquecer o currículo e promover o desenvolvimento integral dos alunos. Isso pode incluir a realização de eventos culturais, esportivos, aquisição de livros para a biblioteca escolar ou materiais para laboratórios.

A gestão desses recursos nas escolas de Imperatriz, contudo, não está isenta de desafios. A capacidade de planejamento, execução e prestação de contas das Unidades Executoras é um fator determinante para a efetividade do PDDE. Embora o programa vise simplificar a burocracia, a falta de capacitação continuada para os membros dos Caixas Escolares, em especial no que tange às normas de prestação de contas, pode gerar dificuldades e, por vezes, a não utilização plena dos recursos ou a ocorrência de irregularidades. Nesse sentido, o suporte técnico e a orientação por parte da Secretaria Municipal de Educação são cruciais para otimizar a aplicação desses valores e garantir a conformidade (FNDE, 2023).

A seguir, faremos uma análise pormenorizada dos recursos que cada escola pesquisada recebeu ao longo dos anos enquadrados em nosso recorte temporal (2017-2024). Apesar de os dados aqui analisados estarem disponíveis em plataformas públicas na internet, utilizaremos a sigla (E1, E2, E3, E4, E5) para representarmos as escolas aqui investigadas.

### **Gráfico 03 – Valor total do PDDE recebido na escola E1.**



Fonte: Criado pela autora com base nos dados fornecidos pelo site PDDE info.

A análise da evolução do financiamento anual total do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) para escola E1, entre 2017 e 2024, revela uma tendência de crescimento, pontuada por um pico significativo em 2023, devido à inclusão de programas de equidade.

O ano de 2017 registrou um Total Geral de **R\$ 9.440,00**. Este montante foi integralmente proveniente do PDDE / PDDE EDUC. BÁSICA, distribuído em duas parcelas iguais (P1 e P2), sendo que cada uma totalizou R\$ 4.720,00. A soma dos subtotais de custeio (R\$ 7.552,00) e capital (R\$ 1.888,00) resultou no total geral.

Em 2018, houve um leve aumento no financiamento, atingindo um Total Geral de **R\$ 10.060,00**. Assim como no ano anterior, o financiamento foi composto unicamente pelo PDDE / PDDE EDUC. BÁSICA, com as duas parcelas (P1 e P2) somando R\$ 5.030,00 cada. O subtotal de custeio foi de R\$ 7.042,00 e o de capital foi de R\$ 3.018,00.

O total geral de 2019 subiu para **R\$ 13.408,00**, marcando um crescimento notável impulsionado pela introdução de programas de qualidade. O PDDE Básico (PDDE / PDDE EDUC. BÁSICA P1 e P2) contribuiu com R\$ 10.080,00. Além disso, o programa PDDE QUALIDADE / Educação Conectada adicionou R\$ 3.328,00 ao total, sendo este valor dividido entre custeio (R\$ 1.560,00) e capital (R\$ 1.768,00).

O ano de 2020 apresentou um aumento expressivo, chegando a **R\$ 18.340,77** no Total Geral, refletindo diversas iniciativas emergenciais. O financiamento básico foi de R\$ 10.280,00. O restante do valor foi composto por três categorias de PDDE QUALIDADE: o

PDDE Emergencial Complementar (R\$ 730,69), a Educação Conectada 2019 (R\$ 3.328,00) e o PDDE Emergencial Municipal (R\$ 4.002,08). O subtotal desses programas de qualidade atingiu R\$ 8.060,77.

Em 2021 o financiamento total geral sofreu uma redução após o pico emergencial, fechando em **R\$ 14.518,81**. O valor do PDDE Básico (dividido em duas parcelas) foi de R\$ 10.460,00. Os programas de PDDE QUALIDADE incluíram o Emergencial - Parcela Complementar (R\$ 730,81) e a Educação Conectada (R\$ 3.328,00), somando um subtotal de R\$ 4.058,81.

Em 2022 houve uma recuperação no financiamento, que totalizou **R\$ 16.618,00**. O PDDE Básico atingiu R\$ 10.790,00, incluindo uma pequena Parcela Complementar de R\$ 40,00. O PDDE QUALIDADE continuou relevante, trazendo o programa Educação e Família (R\$ 2.500,00, inteiramente custeio) e a Educação Conectada (R\$ 3.328,00, inteiramente capital), totalizando R\$ 5.828,00 em programas de qualidade.

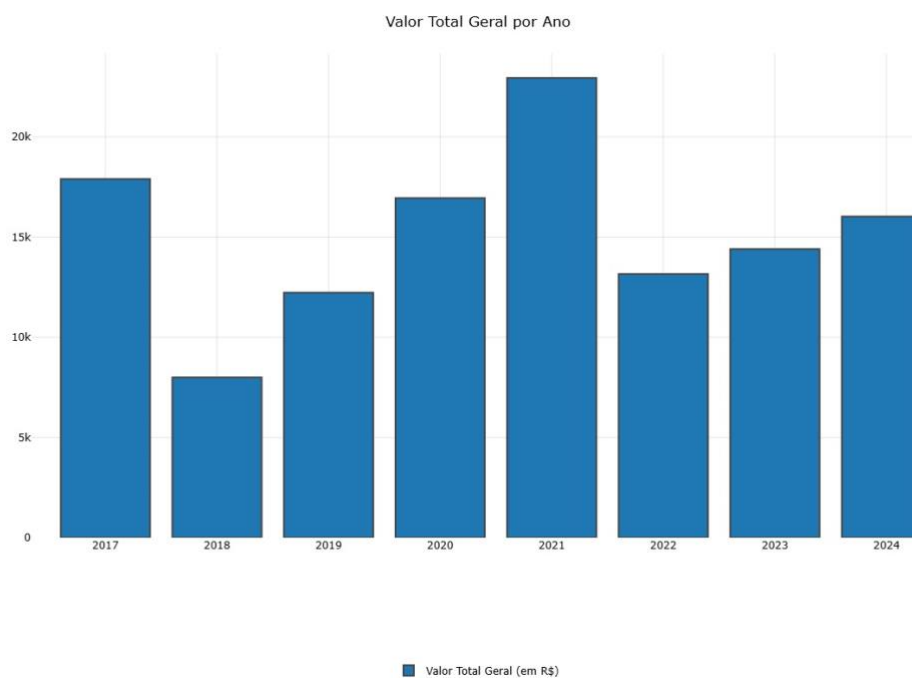
O ano de 2023 registrou o pico máximo de financiamento do período, alcançando **R\$ 33.918,00**. Esse aumento extraordinário foi impulsionado pela adição do PDDE EQUIDADE / Sala de Recursos multifuncionais, que injetou R\$ 20.000,00, com R\$ 16.000,00 destinados a capital. O PDDE Básico contribuiu com R\$ 10.590,00, e a Educação Conectada somou R\$ 3.328,00. Devido ao programa de Equidade, o investimento em capital (R\$ 22.505,00) foi significativamente maior do que o custeio (R\$ 11.413,00).

Em 2024, o financiamento total geral retornou a um patamar semelhante aos anos pré-pico, totalizando **R\$ 14.278,00**. O financiamento foi composto pelo PDDE Básico (duas parcelas), somando R\$ 10.950,00, o valor mais alto do PDDE Básico para o período analisado. O restante do valor veio do PDDE QUALIDADE / Educação Conectada 2024, que contribuiu com R\$ 3.328,00.

A análise da evolução do financiamento do PDDE para a escola E1 entre 2017 e 2024 evidencia um padrão de crescimento, com flutuações pontuadas por eventos e programas específicos que influenciaram os valores totais em determinados anos. Após um início estável em 2017 e 2018, o financiamento começou a crescer gradualmente, sobretudo com a introdução de programas de qualidade, como Educação Conectada e iniciativas emergenciais em 2019 e 2020. O ano de 2023 representou o ponto mais alto do período, impulsionado pela inclusão do programa PDDE Equidade / Sala de Recursos Multifuncionais, que trouxe um investimento substancial em capital. Contudo, em 2024, houve retorno a um patamar mais próximo ao observado antes do pico de 2023, mantendo a relevância de programas estruturais, como o

PDDE Básico e o Educação Conectada. Esse comportamento reflete a dependência de aportes adicionais para aumentar os recursos da escola e evidencia que programas intermitentes ou específicos têm forte impacto nas variações anuais, sobretudo na composição entre Custeio e Capital.

#### Gráfico 04 – Valor total do PDDE recebido na escola E2.



Fonte: Criado pela autora com base nos dados fornecidos pelo site PDDE info.

A evolução das proporções de Custeio e Capital nos financiamentos anuais do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) da escola E2 demonstra uma tendência de maior foco em Custeio na maioria dos anos, com uma notável inversão em 2021, onde o investimento em Capital se tornou majoritário.

Os valores de Custeio (gastos de manutenção e despesas correntes) e Capital (investimento em bens duráveis) variam significativamente ano a ano, refletindo diferentes necessidades de investimento e possíveis parcelas específicas do PDDE (como Acessibilidade, Educação Conectada e Desempenho).

O Valor Total Geral de financiamento em 2017 foi de **R\$ 17.900,00**. A maior parte deste montante foi destinada ao Custeio, com R\$ 14.320,00, enquanto Capital recebeu R\$ 3.580,00. O Subtotal do PDDE Básico (P1 e P2) foi de R\$ 3.320,00 para custeio e R\$ 1.580,00 para capital. O programa PDDE EQUIDADE / PDDE Acessibilidade contribuiu com R\$ 10.000,00, sendo R\$ 8.000,00 para Custeio e R\$ 2.000,00 para Capital.

O Valor Total Geral de 2018 foi de **R\$ 8.000,00**, o menor valor registrado no período. O total foi dividido em R\$ 5.600,00 para Custeio e R\$ 2.400,00 para Capital. O financiamento total se concentrou no PDDE Básico (P1 e P2), que correspondeu aos R\$ 8.000,00 totais.

Em 2019, o Valor Total Geral subiu para **R\$12.228,00**. A divisão foi de R\$ 8.559,60 para Custeio e R\$ 3.668,40 para Capital. O PDDE Básico (P1 e P2) totalizou R\$ 8.900,00 (R\$ 6.230,00 Custeio e R\$ 2.670,00 Capital). O PDDE QUALIDADE, por meio da Educação Conectada, adicionou R\$ 3.328,00 (R\$ 2.329,60 Custeio e R\$ 998,40 Capital).

O Valor Total Geral de 2020 foi de **R\$ 16.943,92**. Os recursos foram distribuídos em R\$ 11.860,71 para Custeio e R\$ 5.083,21 para Capital. O PDDE Básico (1ª e 2ª parcela) somou R\$ 9.280,00 (R\$ 6.496,00 Custeio e R\$ 2.784,00 Capital). O subtotal de PDDE QUALIDADE alcançou R\$ 7.663,92, englobando o PDDE Emergencial Complementar (R\$ 657,34), a Educação Conectada (R\$ 3.328,00), e o PDDE Emergencial Municipal (R\$ 3.678,58).

O ano de 2021 registrou o maior Valor Total Geral do período, totalizando **R\$ 22.945,46**. Foi o único ano em que o investimento em Capital superou o Custeio, com R\$ 7.696,22 em Custeio e R\$ 15.249,24 em Capital. O PDDE Básico (incluindo a Parcela Desempenho) somou R\$ 18.960,00. Percebemos um anotável investimento do PDDE – Parcela Desempenho que contribuiu sozinha com R\$ 8.980,00, valor integralmente destinado ao Capital. O subtotal PDDE QUALIDADE (R\$ 3.985,46) incluiu o Emergencial – Parcela Complementar (R\$ 657,46) e a Educação Conectada (R\$ 3.328,00, sendo R\$ 3.078,00 alocados para Capital).

Em 2022, o Valor Total Geral foi de **R\$ 13.158,00**. O Custeio retomou a maioria, totalizando R\$ 7.137,62, enquanto Capital somou R\$ 6.020,38. O PDDE Básico (incluindo uma Parcela Complementar de R\$ 40,00) totalizou R\$ 9.830,00 (R\$ 6.881,00 Custeio e R\$ 2.949,00 Capital). O PDDE QUALIDADE / Educação Conectada somou R\$ 3.328,00, com R\$ 3.071,38 dedicados ao Capital.

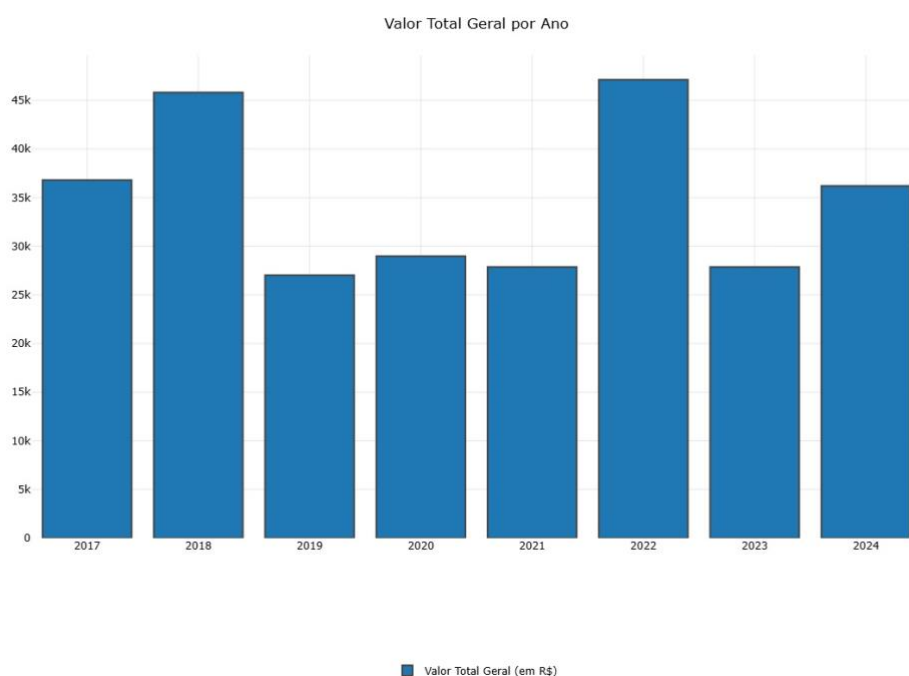
Em 2023, o Valor Total Geral foi de **R\$ 14.398,00**. O Custeio foi de R\$ 9.184,00 e o Capital foi de R\$ 5.214,00. O PDDE Básico (P1 e P2) totalizou R\$ 11.070,00 (R\$ 8.856,00 Custeio e R\$ 2.214,00 Capital). O PDDE QUALIDADE / Educação Conectada somou R\$ 3.328,00, direcionando R\$ 3.000,00 para Capital.

O Valor Total Geral em 2024 foi de **R\$ 16.022,00**. O Custeio demonstrou forte preponderância, com R\$ 12.383,00, versus R\$ 3.639,00 em Capital. O PDDE Básico - Primeira Infância (P1 e P2) somou R\$ 12.130,00 (R\$ 8.491,00 Custeio e R\$ 3.639,00 Capital). O PDDE QUALIDADE / Educação Conectada somou R\$ 3.892,00, e é notável por ter sido

inteiramente alocado para Custeio.

A análise dos dados de financiamento do PDDE na escola E2, entre 2017 e 2024, revela tendências claras e pontos de inflexão estratégicos na alocação de recursos, notadamente a volatilidade do financiamento total e a forte influência de programas específicos na distribuição entre Custeio e Capital. Os dados demonstram que o financiamento total anual da escola E2 não é estável, mas sim altamente volátil. Essa flutuação sugere que a escola depende não apenas do repasse básico, mas também de parcelas específicas e/ou programas suplementares para impulsionar seu orçamento.

### Gráfico 05 – Valor total do PDDE recebido na escola E3.



Fonte: Criado pela autora com base nos dados fornecidos pelo site PDDE info.

A distribuição dos fundos do PDDE entre as categorias de Custeio e Capital para a escola E3 apresentou variações anuais significativas no período de 2017 a 2024, tanto no montante total alocado quanto na proporção entre as duas naturezas de despesa.

Em 2017, o Total Geral distribuído foi de **R\$ 36.816,00**. A maior parte foi destinada ao Custeio (R\$ 32.688,00), sendo o Capital significativamente menor, totalizando R\$ 4.128,00. O programa PDDE Básico (P1 e P2) totalizou R\$ 20.640,00, e foi a única fonte de Capital (R\$ 4.128,00) naquele ano. A grande contribuição para o Custeio veio do PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL, que alocou R\$ 16.176,00 integralmente para Custeio.

O ano de 2018 registrou um Total Geral de **R\$ 45.816,00**, marcando o maior Custeio de

todo o período, com R\$ 41.904,00. Embora o Custeio tenha sido recorde, o Capital foi o menor do período, totalizando R\$ 3.912,00. O PDDE Básico (P1 e P2) somou R\$ 19.560,00 e forneceu todo o Capital do ano. O valor elevado de Custeio foi impulsionado pelo PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL (R\$ 22.536,00) e pelo PDDE QUALIDADE (R\$ 3.720,00), os quais não alocaram fundos para Capital.

Em 2019, houve uma queda acentuada no financiamento total, resultando no menor Total Geral (**R\$ 27.017,00**) registrado. O Custeio foi de R\$ 19.951,40 e o Capital subiu para R\$ 7.065,60. O PDDE Básico (P1 e P2) totalizou R\$ 19.660,00, contribuindo com 5.898,00 para Capital. O PDDE QUALIDADE (R\$ 7.357,00) incluiu o PMALFA, integralmente em Custeio, e a Educação Conectada (R\$ 3.892,00), que destinou R\$ 1.167,60 ao Capital.

O ano de 2020 manteve o nível de financiamento baixo, com um Total Geral de **R\$ 28.990,03**. Houve um aumento notável na alocação de Capital, atingindo R\$ 8.697,05, enquanto o Custeio foi de R\$ 20.292,98. O PDDE Básico (1ª e 2ª parcela) contribuiu com R\$ 5.250,00 para Capital. O ano foi marcado por verbas emergenciais no PDDE QUALIDADE (total de R\$ 11.490,03), como o PDDE Emergencial Complementar (R\$ 1.260,28) e o PDDE Emergencial Municipal (R\$ 6.337,75), que juntos contribuíram substancialmente para o Custeio e Capital adicionais.

Em 2021, o Total Geral foi de **R\$ 27.872,50**. O ano registrou o menor Custeio do período (R\$ 17.978,35), mas o Capital continuou a crescer, atingindo R\$ 9.894,15. O PDDE Básico totalizou R\$ 19.720,00, com R\$ 5.916,00 em Capital. O principal impulsionador do Capital neste ano foi o PDDE QUALIDADE / Educação Conectada (R\$ 3.892,00), que direcionou R\$ 3.600,00 majoritariamente para Capital.

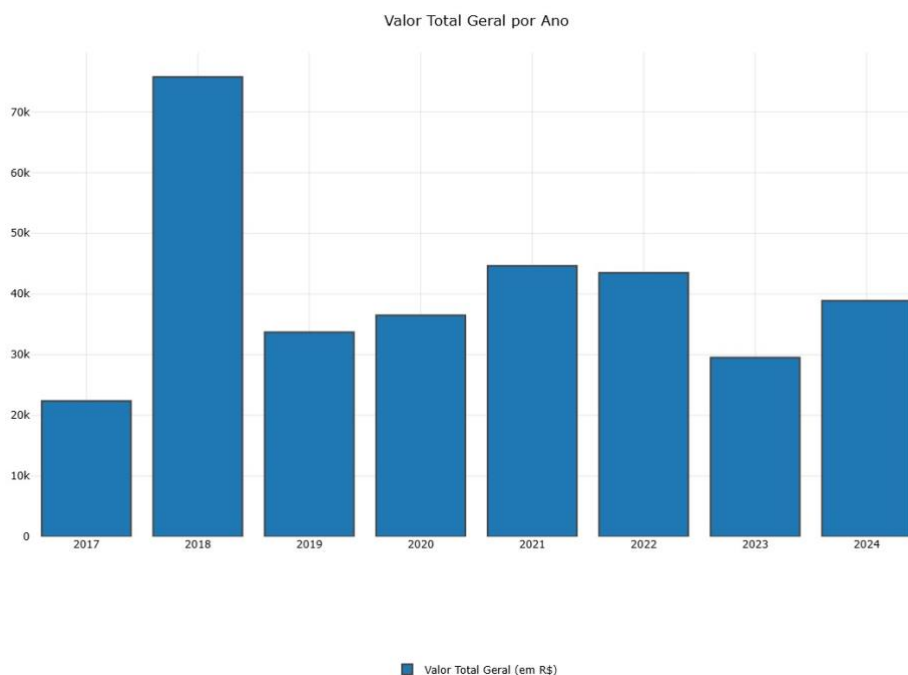
O ano de 2022 foi o de maior alocação de recursos, com o Total Geral atingindo **R\$ 47.127,00**. Consequentemente, registrou-se o segundo maior Custeio (R\$ 34.872,00) e o maior Capital de todo o período (R\$ 12.255,00). O PDDE Básico (R\$ 29.810,00) contribuiu com R\$ 8.943,00 para Capital. O alto Custeio foi garantido pelo PDDE QUALIDADE / Tempo de Aprender, que destinou R\$ 13.425,00 integralmente para Custeio, enquanto a Educação Conectada contribuiu com R\$ 3.312,00 para Capital.

A distribuição em 2023 foi uma repetição exata de 2021, totalizando **R\$ 27.872,50**. O Custeio (R\$ 17.978,35) permaneceu no patamar mais baixo da série, e o Capital (R\$ 9.894,15) permaneceu elevado. Os programas incluíram o PDDE Básico (R\$ 19.720,00), a Parcela Complementar Emergencial (R\$ 1.260,50), o PDDE Educação e Família (R\$ 3.000,00, todo Custeio) e a Educação Conectada (R\$ 3.892,00), que direcionou R\$ 3.600,00 para Capital.

Finalmente, em 2024, o Total Geral registrado foi de **R\$ 36.202,00**. Houve uma recuperação significativa no Custeio (R\$ 30.440,00), mas o Capital caiu drasticamente para R\$ 5.762,00. O PDDE Básico (R\$ 28.810,00) forneceu todo o Capital do ano. O PDDE QUALIDADE (R\$ 7.392,00), que incluiu a Educação Conectada e o Escola e Comunidade, foi integralmente destinado ao Custeio, explicando a forte redução no Capital.

A análise da distribuição dos recursos do PDDE para a escola E3 entre 2017 e 2024 evidencia uma dinâmica marcada por variações significativas tanto no montante total recebido quanto na proporção entre Custeio e Capital. O Custeio dominou os aportes ao longo do período, destacando-se como a principal prioridade da aplicação dos recursos, especialmente em anos como 2018 e 2022, que registraram os maiores volumes nessa categoria. Por outro lado, o Capital apresentou crescimento sustentado a partir de 2019, atingindo seu ápice em 2022, mas com oscilações nos anos finais. Estas flutuações refletem a dependência de fontes específicas, como o PDDE Básico e as iniciativas vinculadas ao PDDE QUALIDADE, que em alguns anos priorizaram categoricamente o Custeio enquanto em outros houve maior equilíbrio. Anos marcados por verbas emergenciais e programas adicionais, como 2020 e 2021, demonstram o impacto de recursos extraordinários na manutenção da resiliência financeira. Observa-se que decisões programáticas e conjunturas econômicas exerceram influência direta na distribuição, com forte ênfase na adaptação das escolas às demandas emergenciais e estruturais ao longo do tempo.

**Gráfico 06 – Valor total do PDDE recebido na escola E4.**



Fonte: Criado pela autora com base nos dados fornecidos pelo site PDDE info.

A distribuição dos fundos do PDDE entre custeio e capital evoluiu significativamente ano a ano no período de 2017 a 2024, apresentando variações notáveis nos montantes totais e na proporção entre as categorias, especialmente em 2018 e 2022. A seguir, apresentamos uma análise detalhada da evolução da distribuição dos fundos do PDDE na escola E4 entre custeio e capital, estruturada por ano, conforme os dados fornecidos nas fontes.

O ano de 2017 marcou o início do período analisado com uma distribuição total de **R\$ 22.391,00**. A maior parte desses fundos foi destinada ao custeio (R\$ 18.331,00), em uma proporção significativamente maior do que o capital (R\$ 4.060,00). O programa principal de distribuição foi o PDDE Educação Básica (P1 e P2), que somou R\$ 20.300,00 no subtotal, mantendo a proporção 4:1 entre custeio e capital (R\$ 16.240,00 e R\$ 4.060,00, respectivamente). Além disso, o programa PDDE-Educação Integral, referente ao ano de 2016, contribuiu com R\$ 2.091,00, alocados integralmente em custeio.

Em 2018, ocorreu o maior volume total de repasses do PDDE neste período, atingindo **R\$ 75.790,00**. O aumento foi puxado drasticamente pelo custeio (R\$ 69.532,00), demonstrando uma forte priorização de despesas de manutenção e programas específicos. O PDDE-Educação Integral foi o principal motor desse crescimento, contribuindo com R\$ 46.590,00, todo em custeio. O PDDE Básico distribuiu R\$ 20.860,00, mantendo a divisão entre custeio (R\$ 14.602,00) e capital (R\$ 6.258,00). Os programas PDDE Qualidade / PMALFA (1ª e 2ª parcelas) adicionaram R\$ 8.340,00, exclusivamente em custeio.

Em 2019, o total geral dos fundos caiu substancialmente após o pico de 2018, somando **R\$ 33.711,00**. A distribuição manteve o foco no custeio (R\$ 26.815,00), com o capital em R\$ 6.896,00. O PDDE Básico representou R\$ 21.620,00. Pela primeira vez, o PDDE Qualidade incluiu o programa Educação Conectada, que injetou R\$ 3.892,00, dos quais R\$ 2.572,00 foram destinados a capital e R\$ 1.320,00 a custeio. O programa PMALFA continuou a contribuir com R\$ 8.199,00 em custeio.

O ano de 2020 viu um ligeiro aumento no total geral para **R\$ 36.477,14**. O mais significativo foi o aumento dos fundos de capita, que ultrapassaram a marca de R\$ 10.000,00, chegando a R\$ 10.061,54. Essa alta no capital foi impulsionada pela inclusão de repasses emergenciais devido a` pandemia, como o PDDE Emergencial Complementar (R\$ 496,03 em capital) e o PDDE Emergencial Municipal (R\$ 2.421,51 em capital). O custeio totalizou R\$ 26.415,60. O PDDE Básico distribuiu R\$ 22.860,00, sendo R\$ 4.572,00 em capital e R\$ 18.288,00 em custeio.

Em 2021, o valor total distribuído subiu para **R\$ 44.660,73**. O custeio (R\$ 36.676,61) continuou predominante. O ano se destacou pela contribuição do programa PDDE QUALIDADE / Tempo de Aprender, que adicionou R\$ 16.635,00, todos a locados em custeio. Outros programas, como o Emergencial – Parcela Complementar e o PDDE Educação e Família, somaram fundos exclusivamente ou majoritariamente em custeio. O capital foi de R\$ 7.984,12, impulsionado por R\$ 3.592,00 do programa Educação Conectada.

O ano de 2022 representou o ponto de maior desvio do padrão histórico, com uma inversão na prioridade de investimento. O capital superou o custeio, atingindo o pico de R\$ 23.814,00, *enquanto o custeio ficou em R\$ 19.688,00*, totalizando **R\$ 43.502,00**. Essa inversão foi causada pelo programa PDDE EQUIDADE / Sala de Recursos, que alocou R\$ 16.000,00 diretamente para capital, versus R\$ 4.000,00 para custeio. Além disso, o programa Educação Conectada contribuiu com R\$ 3.892,00, integralmente em capital. O PDDE Básico manteve a proporção usual (R\$ 19.610,00 no total), mas seu montante foi inferior ao investimento focado em capital para equidade.

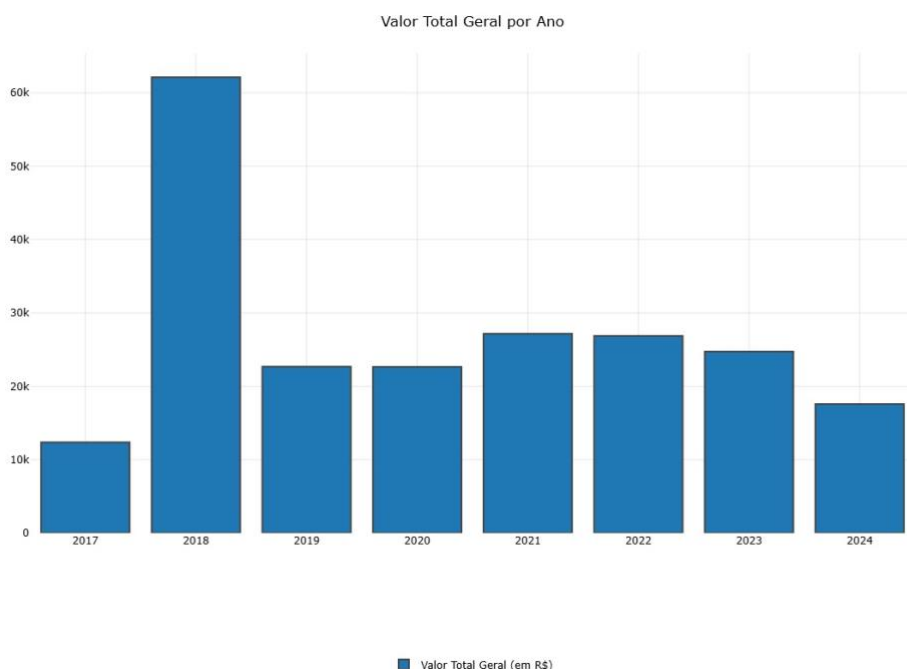
Em 2023, a distribuição voltou ao padrão de maior volume para custeio, totalizando **R\$ 29.522,00**. O custeio somou R\$ 21.810,00 e o capital diminuiu para R\$ 7.712,00. Os programas PDDE Qualidade / Educação Conectada e PDDE Compromisso – Cantinho da Leitura contribuíram para o capital com R\$ 2.692,00 e R\$ 1.482,00, respectivamente. O programa PDDE Educação e Família destinou R\$ 3.000,00 integralmente ao custeio.

Para 2024, a distribuição somou **R\$ 38.902,00**, comum a forte predominância do custeio

(R\$ 31.348,00) sobre o capital (R\$ 7.554,00). O PDDE Básico de 2024 apresenta o maior subtotal no período de 2017 a 2024, com R\$ 31.510,00. Os programas PDDE Qualidade, incluindo Educação Conectada e Escola e Comunidade, compõem o restante.

A evolução demonstra que, historicamente, o custeio é a alocação dominante do PDDE, fundamental para a manutenção básica das escolas. No entanto, o ano de 2022 age como um catalisador de capital, onde a destinação de fundos específicos para projetos de equidade, como a Sala de Recursos, pode temporariamente reconfigurar a balança de investimentos, superando os valores de custeio.

### Gráfico 07 – Valor total do PDDE recebido na escola E5.



Fonte: Criado pela autora com base nos dados fornecidos pelo site PDDE info.

A variação do financiamento total anual do PDDE para a escola E5 é marcada por um crescimento explosivo em 2018, seguido por uma fase de estabilidade em patamares médios e uma recente tendência de queda. Abaixo, segue a análise detalhada por ano.

Em 2017, o financiamento total geral para a escola E5 foi de **R\$ 12.380,00**. Este montante foi dividido em R\$ 9.904,00 para custeio e R\$ 2.476,00 para capital. A totalidade dos recursos provinha do PDDE Básico, distribuído em duas parcelas iguais (P1 e P2), sendo cada uma no valor de R\$ 6.190,00 (R\$ 4.952,00 de custeio e R\$ 1.238,00 de capital). Não houve repasses registrados em rubricas de programas como o PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL neste ano.

O ano de 2018 registrou o maior valor de financiamento na série analisada, atingindo um Total Geral de **R\$ 62.132,00**. O custeio representou a vasta maioria desse valor (R\$ 58.490,00), enquanto o capital somou R\$ 3.642,00. Este salto é explicado principalmente pela inclusão do programa PDDE – EDUCAÇÃO INTEGRAL, que sozinho contribuiu com R\$ 44.937,00, integralmente classificado como custeio. O PDDE BÁSICA contribuiu com R\$12.140,00 (P1 e P2), e houve ainda R\$ 5.055,00 adicionais via PDDE QUALIDADE, nas rubricas PMALFA 1P e 2P.

Após o pico atípico, o financiamento caiu acentuadamente em 2019, estabilizando-se em **R\$ 22.677,00**. A distribuição foi de R\$ 18.497,00 para custeio e R\$ 4.180,00 para capital. Além do PDDE BÁSICO (R\$ 12.500,00 total), notou-se a presença de programas específicos do PDDE QUALIDADE, como o PMALFA (R\$ 6.285,00 total em custeio) e o Educação Conectada, que adicionou R\$ 3.892,00, sendo R\$ 1.680,00 destinados a capital.

O financiamento total em 2020 permaneceu no mesmo patamar do ano anterior, totalizando **R\$ 22.648,33**. O custeio foi de R\$ 16.637,43 e o capital, R\$ 6.010,90. Neste ano, destacou-se a presença de programas relacionados a necessidades temporárias, como o PDDE Emergencial Complementar (R\$ 927,27) e o **PDDE Emergencial Municipal** (R\$ 4.869,06). A parcela básica somou R\$ 12.960,00.

Em 2021, o financiamento total aumentou ligeiramente, atingindo **R\$ 27.154,43**, com R\$ 20.692,20 de custeio e R\$ 6.462,23 de capital. Programas de qualidade representaram uma grande fatia do repasse (Subtotal de R\$ 14.194,43). As rubricas significativas incluíram o Tempo de Aprender (R\$ 6.375,00 de custeio), o PDDE Educação e Família (R\$ 3.000,00 de custeio) e o Educação Conectada 2021 (R\$ 3.892,00), que teve uma expressiva contribuição de capital de R\$ 3.592,00.

O valor total em 2022 se manteve muito próximo do ano anterior, somando **R\$ 26.857,00**. O custeio foi de R\$ 20.415,00 e o capital de R\$ 6.442,00. O PDDE Básico totalizou R\$ 12.750,00, incluindo uma pequena parcela complementar. Os programas de qualidade totalizaram R\$ 14.107,00, como Tempo de Aprender sendo a maior rubrica individual (R\$ 7.215,00 de custeio) e o Educação Conectada 2022 contribuindo com R\$ 3.892,00, neste caso, integralmente para capital.

Em 2023, o financiamento total teve uma pequena redução para **R\$ 24.722,00**. Embora o custeio tenha diminuído (R\$ 16.770,00), o capital atingiu seu ponto mais alto desde 2018, totalizando R\$ 7.952,00. Isso foi impulsionado pelo programa PDDE Compromisso – Cantinho da Leitura (R\$ 4.940,00, sendo R\$ 1.482,00 de capital) e pela rubrica Educação Conectada, que

manteve sua contribuição de R\$ 3.892,00, toda destinada ao capital.

O ano de 2024 registrou a maior queda de financiamento nos anos recentes, com o total geral caindo para **R\$ 17.578,00**. O custeio somou R\$ 14.560,00 e o capital R\$ 3.018,00. O valor do PDDE Básico (R\$ 11.750,00) foi inferior ao dos anos anteriores. Os programas de qualidade incluem o Educação Conectada 2024 (R\$ 3.328,00) e o Escola e Comunidade (R\$ 2.500,00 custeio).

A análise dos dados de financiamento do PDDE para a escola E5 entre 2017 e 2024 evidencia flutuações marcantes no total alocado e na proporção entre Custeio e Capital, refletindo a influência de prioridades programáticas e conjunturas específicas. O ano de 2018 destaca-se pelo ápice do financiamento no período, impulsionado pelo programa PDDE – Educação Integral, que concentrou recursos quase exclusivamente em Custeio. Após este pico, observa-se uma estabilização em valores mais baixos, com um ligeiro crescimento no percentual destinado a Capital em anos posteriores, atingindo seu ponto mais alto em 2023, graças a iniciativas como o PDDE Compromisso – Cantinho da Leitura e o programa Educação Conectada. A inclusão periódica de programas emergenciais e/ou específicos, como o PDDE Emergencial em 2020 e o Educação e Família em anos subsequentes, contribuiu para mitigar quedas mais acentuadas no financiamento total, mas sem superar a volatilidade observada. O ano de 2024, porém, marca a maior retração no financiamento da série, evidenciando uma tendência recente de diminuição dos recursos, especialmente no Custeio, apesar da continuidade de aportes em rubricas de qualidade, como o Educação Conectada.

Nossa intenção com a apresentação e análise dos diversos recursos do PDDE às escolas selecionadas para a investigação foi demonstrar a grande variação em quantidade desses recursos que cada escola recebe e a grande variação dos tipos de programas que se associam ao PDDE básico e que dão volume significativo a esse financiamento. Foi importante também para vermos na empiria como esses programas chegam e somam recursos no chão da escola, seja para suprir as despesas de custeio ou de capital. No tópico seguinte fazemos uma análise comparativa do volume desses recursos com dados referentes ao Ideb das escolas selecionadas. Ainda mais, analisamos também a relação dos dados do PDDE com os aspectos de permanência dos alunos na escola.

#### **4.3 Impactos dos recursos do PDDE no desenvolvimento educacional da rede municipal**

## de Imperatriz/MA

A análise dos impactos do PDDE no desenvolvimento educacional da rede municipal de Imperatriz/MA, por meio da avaliação de indicadores educacionais, como dados do Ideb e dados de permanência (reprovação, abandono e aprovação), constitui uma das dimensões mais sensíveis e desafiadoras desta pesquisa, dado o seu caráter complementar e a natureza micro de sua atuação.

No período compreendido entre 2017 e 2024, o PDDE, ao prover autonomia financeira às unidades escolares de Imperatriz/MA, desempenhou um papel que, embora não seja de substituição integral do financiamento, é essencial na materialização de melhorias que reverberam no cotidiano escolar e, por extensão, na comunidade. A cidade de Imperatriz, com suas particularidades geográficas, demográficas e socioeconômicas, oferece um terreno fértil para observar como essas "pequenas" injeções de recursos podem, cumulativamente, colaborar para a superação de desafios estruturais.

É crucial reconhecer que o PDDE, por sua concepção de financiamento suplementar e direto à escola, não se destina a promover transformações macroestruturais isoladamente. Seu impacto é mais palpável no nível micro, na capacidade da escola de responder a suas demandas específicas, o que, no agregado, contribui para um cenário educacional mais robusto. A atribuição direta de grandes saltos em indicadores educacionais a um programa de caráter complementar é metodologicamente complexa, pois múltiplos fatores – como outras políticas públicas, conjunturas econômicas e sociais, e o próprio esforço municipal – atuam concomitantemente. Contudo, a pesquisa busca identificar evidências de correlação entre a efetiva aplicação dos recursos do PDDE e a melhoria dos indicadores, considerando a ação do programa como um facilitador e um catalisador de micro transformações essenciais (Kroth; Gonçalves, 2019).

Os principais indicadores que foram objeto de análise para inferir os impactos do PDDE em Imperatriz incluem:

Indicadores Educacionais Cruciais:

**Acesso e Permanência Escolar:** Embora o PDDE não seja primariamente uma política de expansão de vagas, sua contribuição para a melhoria do ambiente físico e pedagógico das escolas é um fator indireto, mas significativo, para o acesso e, principalmente, a permanência dos alunos. Uma escola com banheiros em funcionamento, salas de aula ventiladas, carteiras em bom estado, e materiais pedagógicos atualizados, tornados possíveis por recursos do PDDE,

é um espaço mais acolhedor e seguro. Em comunidades vulneráveis de Imperatriz, onde a decisão de manter o filho na escola pode ser influenciada por condições básicas, o PDDE pode ser determinante para evitar o abandono. A análise comparativa de taxas de matrícula, frequência e abandono entre escolas com gestão eficaz do PDDE e aquelas com dificuldades pode iluminar essa relação, oferecendo dados sobre a criação de um "ambiente propício" que valorize a continuidade da trajetória escolar.

**Qualidade da Aprendizagem e Desempenho Escolar (IDEB):** A influência do PDDE no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é de natureza qualitativa e incremental. Ao viabilizar a compra de materiais didáticos complementares (livros paradidáticos, jogos educativos, kits científicos), a manutenção de laboratórios de informática ou salas de leitura, ou até mesmo o suporte a projetos pedagógicos inovadores, o programa permite que as escolas diversifiquem suas práticas e enriqueçam o processo de ensino-aprendizagem. A introdução do PDDE, e sua gestão autônoma, capacita os docentes a terem acesso a recursos que podem ser diretamente aplicados em sala de aula, impactando a qualidade do ensino e, conseqüentemente, os resultados em avaliações padronizadas. Os índices de IDEB de Imperatriz, que em 2023 eram de 5,5 para os Anos Iniciais e 4,5 para os Anos Finais (PREFEITURA DE IMPERATRIZ, s.d.), indicam um campo onde pequenas melhorias no cotidiano escolar, potencializadas pelo PDDE, podem ser cruciais para o avanço. A investigação buscou identificar escolas que, com a gestão otimizada do PDDE, conseguiram demonstrar um crescimento acima da média municipal, sugerindo uma correlação positiva.

**A) Acesso e permanência escolar:**

A seguir apresentamos a tabela 01 que trata das taxas de rendimento por etapa escolar na Rede Municipal de Imperatriz (2017-2024).

**Tabela 01 – Taxas de Rendimento por etapa escolar na Rede Municipal de Imperatriz (2017-2024)**

Taxas de Rendimento		Reprovação	Abandono	Aprovação
2017	Anos iniciais	4,6%	0,5%	94,9%
	Anos finais	9,3%	2,1%	88,6%
2018	Anos iniciais	5,3%	0,5%	94,2%
	Anos finais	10,9%	2%	87,1%
2019	Anos iniciais	4,5%	0,5%	95%

	Anos finais	9,7%	1,8%	88,5%
2020	Anos iniciais	1,6%	3,3%	95,1%
	Anos finais	3,2%	6,1%	90,8%
2021	Anos iniciais	2,8%	1,6%	95,6%
	Anos finais	5,4%	4%	90,6%
2022	Anos iniciais	3,3%	0,5%	96,2%
	Anos finais	8,9%	2,1%	89%
2023	Anos iniciais	1,5%	0,2%	98,3%
	Anos finais	6%	0,7%	93,3%
2024	Anos iniciais	2%	0,1%	97,9%
	Anos finais	6,2%	0,9%	92,9%

Fonte: Elaborado pelo autor obedecendo aos dados do INEP. Disponível em: <https://qedu.org.br/municipio/2105302-imperatriz/taxas-rendimento>

Com os dados fornecidos, podemos fazer várias análises para discutir a permanência dos alunos na escola, principalmente olhando tendências e padrões nos índices de reprovação, abandono e aprovação ao longo dos anos. A seguir, organizamos nossas análises em categorias para estabelecer uma melhor reflexão sobre os dados apresentados a nível de rede municipal:

#### **a) Tendências Gerais por Período (anos iniciais e finais)**

- **Reprovação:**

- Nos anos iniciais, a reprovação segue uma tendência de redução após 2017, alcançando valores mínimos em anos como 2023 (1,5%) e aumentando ligeiramente em 2024 (2%).
- Nos anos finais, a reprovação é consistentemente mais alta do que nos anos iniciais em quase todos os anos. Apesar de uma redução entre 2020 e 2021, há um pico em 2022 (8,9%) e estabilização leve nos anos seguintes.

- **Abandono:**

- O abandono nos anos iniciais é muito baixo (0,5%) na maioria dos anos, mas aumenta abruptamente para 3,3% em 2020 (provavelmente devido à pandemia de COVID-19), depois caindo novamente em 2023 e 2024.
- Nos anos finais, o abandono é sempre maior do que nos anos iniciais, atingindo um pico em 2020 (6,1%), seguido por um declínio constante até 2024 (0,9%).

- **Aprovação:**

- Nos anos iniciais, a aprovação mantém um índice alto, chegando ao pico de 98,3% em 2023 e mantendo-se acima de 95% nos últimos anos.
- Nos anos finais, a aprovação é mais instável, variando de 87,1% (2018) a 93,3% (2023), mas mostra uma recuperação gradual após 2021.

#### **b) Impactos da Pandemia de COVID-19 (2020 e 2021)**

- Grande aumento no índice de abandono escolar, especialmente em 2020:
  - Anos iniciais: salto de 0,5% para 3,3%.
  - Anos finais: de 2,1% para 6,1%.
- A pandemia aparentemente desestabilizou o sistema escolar, resultando numa redução da reprovação e aumento da aprovação, especialmente em 2020. Isso pode indicar políticas de flexibilização ou medidas para evitar reprovações durante o período.
- Nos anos seguintes (2021–2024), nota-se uma recuperação nos índices de aprovação e queda no abandono, sugerindo esforços para a retomada da permanência dos alunos na escola.

#### **c) Comparação entre Anos Iniciais e Anos Finais**

- Maior vulnerabilidade nos anos finais:
  - Os índices de reprovação e abandono nos anos finais são consistentemente maiores do que nos anos iniciais, indicando que essa etapa do ensino enfrenta maiores desafios para manter os estudantes na escola.
  - Como consequência, a aprovação nos anos finais é sempre mais baixa.
- Influência dos desafios sociais e acadêmicos:
  - A transição para as séries finais pode apresentar mais desafios acadêmicos (conteúdo mais complexo) e sociais (adolescência, contexto socioeconômico), resultando em maior dificuldade de permanência.

#### **d) Melhoria ao Longo do Tempo**

- **Queda no abandono após a pandemia:**
  - Os dados de 2023 e 2024 mostram um abandono escolar significativamente menor em ambas as etapas (0,2% nos anos iniciais e 0,9% nos anos finais). Isso sugere ações

bem-sucedidas, como campanhas de manutenção de alunos ou reforço de vínculos escolares.

- **Aprovação em alta nos anos iniciais:**

- Nos anos iniciais, a aprovação atinge valores recordes em 2023 (98,3%) e 2024 (97,9%), mostrando grande eficiência no sistema escolar dessa etapa.

- **e) Impacto de Políticas Educacionais**

- Os eventos de 2023 e 2024 podem indicar efeitos positivos de políticas públicas voltadas à permanência escolar, como:
  - Ampliação de programas de reforço escolar.
  - Melhora no atendimento social e inclusão.
  - Campanhas de sensibilização para redução do abandono escolar.

É possível relacionar a manutenção de um nível significativo de investimentos do PDDE, especialmente através de programas de qualidade e equidade, com as tendências gerais positivas observadas nas taxas de aprovação, reprovação e abandono entre 2017 e 2024, principalmente no período de recuperação pós-pandemia (2021–2023). Contudo, não houve um aumento linear de investimento total geral que corresponda diretamente à melhoria das tendências gerais. O maior pico de investimento ocorreu em 2018, enquanto o pico de desempenho (maior aprovação e menor reprovação nos anos iniciais) ocorreu em 2023.

A relação entre os dados deve ser vista na natureza dos programas financiados pelo PDDE e na estabilidade do fluxo de recursos durante os anos críticos. O período de melhor desempenho (com aprovação de 98,3% nos anos iniciais e 93,3% nos anos finais, e reprovação mínima de 1,5%) foi em 2023, um ano em que o investimento total geral nas escolas era alto, mas não alcançava os valores máximos de 2018.

A crise sanitária de 2020 levou a um aumento abrupto do abandono nos anos iniciais (3,3%) e nos anos finais (6,1%). Neste mesmo ano, os dados das escolas investigadas mostram que o PDDE injetou recursos adicionais destinados à crise, denominados PDDE Emergencial Complementar e PDDE Emergencial Municipal. A injeção desses fundos emergenciais em 2020, embora não tenha evitado o aumento do abandono naquele ano, indica que houve um esforço financeiro para sustentar a infraestrutura e as atividades escolares durante o período de maior crise.

A queda acentuada nas taxas de abandono (de 6,1% em 2020 para 0,9% em 2024 nos anos finais) e a recuperação gradual da aprovação após 2021 ocorreram em um período de investimentos significativos e direcionados (PDDE Qualidade e Equidade). A seguir apresentamos a tabela 02 que demonstra os investimentos estratégicos do PDDE durante o período de recuperação (2021–2023).

**Tabela 02 - Investimentos Estratégicos do PDDE Durante a Recuperação (2021–2023)**

Ano	Programa PDDE Qualidade/Equidade	Impacto Potencial
2021	PDDE Qualidade / Tempo de Aprender e PDDE Educação e Família.	Programas focados na recuperação da aprendizagem e engajamento familiar, cruciais para reverter as perdas de 2020.
2022	PDDE Qualidade / Tempo de Aprender e PDDE Equidade / Sala de Recursos.	Focados em reforço de conteúdo e apoio à inclusão, possivelmente combatendo a alta reprovação de 2022 nos anos finais (8,9%).
2023	PDDE EQUIDADE / Sala de Recursos multifuncionais; PDDE Compromisso - Cantinho da Leitura	Investimentos em infraestrutura de apoio à inclusão e programas de leitura podem ter contribuído diretamente para a maior taxa de aprovação observada neste ano (98,3% nos anos iniciais).
Constante	PDDE QUALIDADE / Educação Conectada.	Presente em quase todos os anos (2019-2024), garante recursos para capital e custeio visando aprimorar a infraestrutura tecnológica.

Fonte: Elaborado pela autora.

Embora o crescimento do investimento total geral do PDDE não tenha sido o principal motor para as melhorias de 2023 (visto que 2018 teve picos maiores), a continuidade e a diversificação dos investimentos de qualidade entre 2020 e 2023, focando em recuperação de aprendizagem (Tempo de Aprender) e infraestrutura de inclusão (Equidade/Sala de Recursos), sugerem uma relação de apoio financeiro que pode ter possibilitado a retomada das altas taxas de aprovação e a redução do abandono após o choque da pandemia.

Os dados indicam que o PDDE atuou como um fundo de resiliência e aprimoramento estratégico, fornecendo os recursos necessários para que as escolas se recuperassem dos picos de reprovação e abandono de 2020 e 2022, culminando no melhor desempenho em 2023. Ao compararmos o desempenho escolar a uma plantação, o investimento significativo realizado em 2018, por meio do programa Educação Integral, pode ser entendido como uma ampla irrigação inicial, essencial para estabelecer as condições básicas de suporte. Entretanto, o pico no desempenho escolar alcançado em 2023, refletido na melhor taxa de aprovação, não foi

diretamente resultado desse investimento isolado, mas sim do uso contínuo e estrategicamente direcionado de intervenções específicas, representadas por programas como o PDDE Qualidade/Equidade, incluindo o Tempo de Aprender e a Sala de Recursos Multifuncionais, implementados entre 2021 e 2023. Essas iniciativas foram determinantes para mitigar os impactos adversos da "praga" representada pela pandemia de 2020, fortalecendo as bases pedagógicas e estruturais necessárias para que a escola atingisse seu máximo potencial de rendimento e produtividade.

### **B) Qualidade da Aprendizagem e Desempenho Escolar (IDEB):**

A seguir apresentamos a tabela 03 que trata dos índices do IDEB enquanto indicadores de qualidade por etapa escolar na Rede Municipal de Imperatriz (2017-2024).

**Tabela 03 - índices do IDEB enquanto indicadores de qualidade por etapa escolar na Rede Municipal de Imperatriz (2017-2024).**

IDEB	2017		2019		2021		2023	
	Anos iniciais	Anos finais	Anos iniciais	Anos finais	Anos iniciais	Anos finais	Anos iniciais	Anos finais
Escola E1	6,2	4,4	6,1	4,7		4,7	6	5
Escola E3	4,6	4,4	4,6	4,5	4,7		5,6	4,4
Escola E4	4,5				4,3		5,1	4,5
Escola E5	6	4,9	5,7	4,1	5,8	4,9	6,3	5,3

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo site QEdU.

A análise dos dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das escolas selecionadas, em comparação com os recursos totais recebidos através do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) entre 2017 e 2023, revela relações complexas e contradições significativas. Não existe uma correlação linear imediata entre o volume total de investimento em um ano e o desempenho no mesmo período ou no ciclo subsequente.

A relação mais forte se estabelece entre o investimento em programas específicos do PDDE Qualidade/Equidade no período pós-crise e o aumento do IDEB no ciclo de 2023. Na sequência, apresentamos algumas observações possíveis nessa relação.

## 1. RELAÇÕES OBSERVADAS

- A Injeção de Capital (PDDE Educação Integral) e a Ausência de Impacto Imediato no IDEB (2018–2019):

As entidades que receberam os maiores montantes de investimento total geral do PDDE em 2018 – impulsionados majoritariamente pelo PDDE-EDUCAÇÃO INTEGRAL – não registraram uma melhoria proporcional ou garantida no IDEB no ciclo seguinte (2019).

A escola E4 recebeu o maior investimento total em 2018 (R\$ 75.790,00), com R\$ 46.590,00 provenientes do PDDE-Educação Integral. Contudo, o IDEB Anos Iniciais caiu de 4.5 em 2017 para 4.3 em 2021 (embora o dado de 2019 não esteja disponível).

A escola E5 recebeu R\$ 62.132,00 em 2018, também com alto aporte da Educação Integral. No entanto, seu IDEB Anos Iniciais caiu de 6.0 (2017) para 5.7 (2019). O IDEB Anos Finais também caiu de 4.9 (2017) para 4.1 (2019).

Esta evidência sugere que grandes volumes de recursos, quando destinados a programas de transformação estrutural (como a Educação Integral) ou utilizados em um único ano, podem não gerar resultados imediatos e mensuráveis no IDEB no ciclo de avaliação subsequente.

- Investimento Estratégico (Qualidade/Equidade) e o Desempenho em 2023:

A tendência mais positiva nos dados é o aumento notável do IDEB em 2023 na maioria das escolas, o que coincide com os investimentos estratégicos e continuados feitos no período de recuperação pós-pandemia (2021 e 2022).

Na escola E3, o IDEB Anos Iniciais saltou de 4.7 (2021) para 5.6 (2023). O total geral de 2022 (R\$ 47.127,00) foi o maior investimento da escola no período, incluindo R\$ 13.425,00 destinados ao PDDE QUALIDADE / Tempo de Aprender 2022.

Na escola E4, seu IDEB Anos Iniciais aumentou de 4.3 (2021) para 5.1 (2023), e Anos Finais para 4.5. O investimento de 2022 (R\$ 43.502,00) incluiu R\$ 20.000,00 para PDDE EQUIDADE / Sala de Recursos 2022.

Na escola E1, após uma queda em 2021, o IDEB Anos Iniciais recuperou-se para 6.0 em 2023, e Anos Finais atingiu 5.0. O investimento de 2023 (R\$ 33.918,00) incluiu R\$ 20.000,00 em capital para PDDE EQUIDADE / Sala de Recursos multifuncionais.

Na escola E5, o IDEB Anos Iniciais atingiu 6.3 e Anos Finais 5.3 em 2023, após receber repasses significativos para PDDE QUALIDADE / Tempo de Aprender em 2021 e 2022.

Esta relação sugere que os recursos do PDDE, quando direcionados a programas de qualidade específicos (como apoio à leitura, recuperação de aprendizado, ou infraestrutura de

inclusão), tiveram um impacto positivo e tangível no desempenho do IDEB no ciclo mais recente, atuando como fator de resiliência e recuperação pedagógica.

## 2. CONTRADIÇÕES NOS DADOS

- Investimento e Queda Acentuada em 2021:

Apesar dos recursos adicionais de contingência distribuídos em 2020, o ciclo de avaliação de 2021 reflete a crise sanitária, mostrando que o apoio financeiro não evitou quedas drásticas no desempenho em alguns casos.

A escola E1 recebeu R\$ 18.340,77 em 2020, incluindo fundos emergenciais complementares e municipais. No entanto, seu IDEB Anos Iniciais caiu de 6.1 (2019) para 4.7 (2021).

A escola E4 recebeu R\$ 36.477,14 em 2020, incluindo mais de R\$ 13.617,14 em subprogramas de qualidade e emergenciais. Seu IDEB Anos Iniciais caiu de 4.5 (2017) para 4.3 (2021).

O aporte de recursos de custeio emergenciais do PDDE em 2020, que buscou apoiar a manutenção e o enfrentamento da pandemia, não foi suficiente para mitigar o declínio do IDEB em 2021, que reflete as interrupções do ensino. Isso demonstra as limitações dos recursos financeiros diante de crises sistêmicas de grande escala.

- IDEB Alto vs. Investimento Básico (2017):

Em 2017, a escola E1 (IDEB Anos Iniciais 6.2) e a escola E5 (IDEB Anos Iniciais 6.0) já apresentavam altos índices de desempenho. Curiosamente, o investimento total geral do PDDE em 2017 foi um dos mais baixos para ambas as escolas (R\$ 9.440,00 para E1 e R\$ 12.380,00 para E5), composto principalmente apenas pelo PDDE Básico.

O alto desempenho inicial (IDEB 2017) ocorreu com um nível mínimo de repasse, indicando que outros fatores (como qualidade do corpo docente, gestão escolar e contexto social) eram, naquele momento, mais determinantes para o alto IDEB do que o volume total do PDDE. O recurso do PDDE parece ser mais crucial para sustentar ou recuperar o desempenho do que para iniciar um alto desempenho.

## 3. ANÁLISES ADICIONAIS

- Análise da Variabilidade e Estabilidade do PDDE Básico:

O PDDE Básico (repasse regulares) é a parcela mais estável do financiamento, mas seu valor per capita e sua evolução temporal merecem avaliação. Embora os programas Qualidade/Equidade sejam responsáveis pelos picos de investimento ao longo dos anos, o PDDE Básico é crucial para o custeio e capital mínimos.

Na escola E3, o subtotal do PDDE Básico (Custeio + Capital) foi de R\$ 20.640,00 em 2017 e R\$ 19.720,00 em 2021. Em 2022, o subtotal básico subiu para R\$ 29.810,00.

Na escola E4, o subtotal do PDDE Básico variou de R\$ 20.300,00 em 2017 para R\$ 22.860,00 em 2020, R\$ 19.480,00 em 2021, e R\$ 19.610,00 em 2022. Em 2024, atinge R\$ 31.510,00.

A instabilidade do PDDE Básico em anos como 2021, logo após a crise de 2020, sugere que as escolas enfrentaram desafios na manutenção operacional, mesmo com a injeção de fundos específicos de qualidade. A recuperação do IDEB em 2023 ocorreu, portanto, não apenas devido aos programas Qualidade, mas também em meio a flutuações no financiamento básico, indicando a necessidade de estabilidade operacional para capitalizar os ganhos pedagógicos.

- Análise da Priorização de Capital vs. Custeio:

Os recursos do PDDE são rigidamente divididos entre Custeio (manutenção, materiais de consumo) e Capital (equipamentos, bens permanentes). A proporção de Capital pode indicar o nível de investimento em infraestrutura de longo prazo.

Na escola E2, em 2017, 20% do total geral (R\$ 3.580,00 de R 17.900,00) foi destinado a Capital, devido ao PDDE EQUIDADE / Acessibilidade. Em 2021, o capital explodiu para R\$ 15.249,24 (R\$ 8.980,00 em capital e fundos para Educação Conectada). O IDEB desta escola não foi disponibilizado no site QEdu.

Na escola E1, o Capital totalizou R\$ 22.505,00 em 2023, representando cerca de 66% de R\$ 33.918,00. Este valor incluiu R\$ 16.000,00 do PDDE EQUIDADE para Sala de Recursos Multifuncionais.

Os picos de desempenho do IDEB em 2023 foram precedidos por anos de forte investimento em Capital, notadamente para programas como Educação Conectada e Sala de Recursos Multifuncionais. Isso sugere que a melhoria do IDEB pode estar correlacionada com a modernização da infraestrutura de capital, que apoia tanto a tecnologia educacional quanto a inclusão e a equidade, elementos essenciais para o aprendizado contemporâneo.

- **Análise da Continuidade dos Programas Específicos e a Tendência do IDEB:**

Os Programas específicos do PDDE Qualidade, como Educação Conectada e Tempo de Aprender, aparecem em múltiplos anos para diversas escolas. É interessante também fazer um estudo da relação do efeito cumulativo de Programas de Qualidade.

O programa Educação Conectada é repassado anualmente para as escolas E1, E2, E3, E4 e E5. Os programas focados em reforço, como Tempo de Aprender (E4 em 2021, E5 em 2021 e 2022, E3 em 2022), foram aplicados em anos cruciais de recuperação após o IDEB de 2021, que refletia a crise.

A recuperação e o avanço do IDEB em 2023 não resultam de um único investimento, mas sim do efeito acumulado de programas de melhoria de qualidade aplicados de forma consistente (Educação Conectada) ou estrategicamente (Tempo de Aprender) no período de 2021-2022. Essa continuidade estabiliza a infraestrutura (Capital) e permite intervenções pedagógicas direcionadas (Custeio), gerando um retorno positivo no IDEB, que mede a qualidade da aprendizagem e do fluxo escolar.

- **Análise da Disparidade entre Anos Iniciais e Anos Finais**

Os dados apresentados mostram que o IDEB é frequentemente mais alto nos Anos Iniciais (AI) do que nos Anos Finais (AF). Embora o PDDE seja uma ferramenta de uso geral, muitos programas de qualidade no período de 2017 a 2019 (como o PMALFA, por exemplo) eram focados na alfabetização, beneficiando primariamente os Anos Iniciais.

Na escola E5, o IDEB Anos Iniciais (AI) foi de 6.0 (2017) e 6.3 (2023). O IDEB Anos Finais (AF) foi de 4.9 (2017) e 5.3 (2023). A diferença entre AI e AF é grande, mas ambos mostram melhora em 2023.

Na escola E3, o IDEB AI subiu de 4.6 (2019) para 5.6 (2023), mas o IDEB AF permaneceu relativamente estagnado em 4.4 (2017, 2023) e 4.5 (2019).

A melhora mais expressiva observada no IDEB Anos Iniciais em 2023 pode ser parcialmente atribuída à direção de recursos de custeio (PDDE Básico e Programas Qualidade) que, historicamente, tendem a beneficiar mais o ciclo de alfabetização e os primeiros anos. O PDDE parece ter sido mais eficaz em impulsionar o desempenho onde o investimento em custeio e materiais pedagógicos (como PMALFA e Cantinho da Leitura) tem impacto mais direto e rápido, evidenciando que os desafios estruturais nos Anos Finais (e sua relação com o IDEB) persistem, apesar dos investimentos gerais.

A análise dos impactos do PDDE no desenvolvimento educacional da rede municipal de Imperatriz/MA, ao longo do período de 2017 a 2024, revela que este programa desempenhou um papel fundamental no enfrentamento de desafios estruturais locais e na promoção de melhorias contínuas, ainda que seu alcance seja, por natureza, complementar. A autonomia financeira proporcionada às escolas pelo PDDE permitiu intervenções específicas e descentralizadas, que, cumulativamente, se traduziram em avanços significativos nos indicadores educacionais, especialmente no contexto pós-pandemia.

Os dados sugerem que, embora não seja possível atribuir um aumento linear nos indicadores educacionais exclusivamente ao programa, existem evidências consistentes de sua contribuição enquanto elemento catalisador de mudanças no ambiente escolar. A melhoria das condições físicas das escolas, a ampliação dos recursos pedagógicos e a implementação de programas específicos, como o Tempo de Aprender e as Salas de Recursos Multifuncionais, potencializaram a capacidade das unidades escolares de responder às suas demandas específicas e promover um espaço mais acolhedor para alunos e professores.

Ainda assim, os resultados variam em função da natureza e do foco dos investimentos realizados. A análise demonstrou que a continuidade e a diversificação das ações do PDDE, alinhadas às necessidades locais, têm maior impacto do que intervenções pontuais de grandes valores. Sua ação foi especialmente eficaz na recuperação de indicadores após as adversidades causadas pela pandemia de COVID-19, como evidenciado pela queda nas taxas de abandono e o aumento da aprovação e do IDEB a partir de 2021, alcançando os melhores resultados em 2023.

Por outro lado, persistem disparidades importantes entre os Anos Iniciais e os Anos Finais, tanto nos indicadores de permanência quanto nos de aprendizagem. Nos Anos Iniciais, o PDDE demonstrou maior eficácia, refletida em índices elevados de aprovação e IDEB, enquanto os desafios nos Anos Finais permanecem significativos, exigindo maior foco em políticas que lidem com questões mais complexas de equidade, permanência e transições educacionais.

O estudo também evidenciou que crises sistêmicas, como a pandemia, ressaltam a fragilidade das redes de ensino e a importância de programas de financiamento flexíveis e adaptáveis como o PDDE. A injeção de recursos emergenciais em 2020, embora insuficiente para prevenir todas as perdas naquele momento, foi fundamental para mitigar impactos e criar uma base para a recuperação.

Portanto, a experiência de Imperatriz/MA demonstra que o PDDE é um instrumento relevante, embora não autossuficiente, para a melhoria da educação pública municipal. Seus resultados são mais perceptíveis quando articulados a estratégias integradas e continuadas, que priorizam tanto o fortalecimento da infraestrutura escolar quanto a equidade e inclusão no processo de ensino-aprendizagem. Dessa forma, o PDDE se consolida como uma ferramenta indispensável na promoção de transformações microestruturais, cujos impactos, quando acumulados, podem contribuir para o avanço sustentável da educação básica no Brasil.

## 5 O PRODUTO DA PESQUISA

Além da entrega da dissertação de mestrado, produzimos um manual técnico-pedagógico destinado aos gestores municipais da cidade de Imperatriz/MA, local onde a pesquisa foi realizada.

O **Manual PDDE para Gestores e Gestoras Municipais** oferece uma orientação estratégica voltada para a aplicação eficiente, transparente e inovadora dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em Imperatriz/MA. O documento destaca o Ciclo PDDE Orientado por Evidências (COE), uma metodologia que fundamenta as decisões de investimento em indicadores como o IDEB e as taxas de abandono escolar. Além de fornecer um diagnóstico detalhado dos desafios e oportunidades no município, o manual apresenta uma Matriz de Decisão Estratégica, alinhando as características específicas das escolas (como baixo IDEB e alto abandono) com prioridades de investimento, seja em custeio ou capital.

Com foco no uso estratégico dos recursos do FNDE, o manual busca promover uma educação pública mais equitativa e de qualidade, priorizando ações que impactem positivamente o desempenho escolar, a permanência dos alunos e a infraestrutura educacional. Através da utilização do COE, incentiva-se uma gestão baseada em dados e evidências, canalizando esforços para investimentos nas áreas de maior necessidade: permanência, infraestrutura e inovação. Para assegurar uma governança eficiente, o documento reforça a importância da transparência na divulgação dos repasses, da participação ativa da comunidade escolar e da capacitação contínua dos gestores para uma prestação de contas clara e correta, atendendo aos critérios do FNDE, órgãos de controle e da sociedade.

O manual é estruturado para funcionar como um plano de ação e uma ferramenta de política pública. Seu formato detalha:

1. Foco e Estratégia: Tem como foco principal a Metodologia Inovadora, buscando o Financiamento Estratégico para gerar impacto no IDEB e na Permanência Escolar em Imperatriz/MA.

2. Metodologia (COE): Apresenta o Ciclo PDDE Orientado por Evidências (COE), que integra o investimento com o diagnóstico de desempenho. O COE é dividido em passos, começando pelo Diagnóstico 360° (coleta de Indicadores de Desempenho, Permanência, Infraestrutura e Histórico de Uso do PDDE), e seguindo para a Matriz de Decisão Estratégica (Ação).

### 3. Conteúdo Prático: Inclui guias e orientações sobre:

- Governança: Detalha o Tripé da Governança (Transparência, Participação e Fiscalização), apresentando ações e ferramentas de apoio para o gestor.
- Prestação de Contas: Oferece um Guia Direto e Prático com as 5 Etapas Cruciais para a prestação de contas, desde a Conciliação Bancária até a Submissão ao FNDE.
- Prioridades: Lista as prioridades de investimento em Capital em Imperatriz/MA, separadas por programa (PDDE Básico, PDDE Educação Conectada, PDDE Estrutura/Compromisso).

Em essência, ele se apresenta como um documento técnico e prático, focado em estratégia, transparência e inovação na aplicação dos recursos do FNDE.

Quanto ao formato, o manual foi disponibilizado em versão digital acessível (PDF com leitura facilitada) e versão impressa, entregue em mãos ao Prefeito de Imperatriz, Rildo Amaral, à Secretária Municipal de Educação, Genilza Sipião e à Secretária Municipal de Adequação e Conformidade, Perla Amaral.

Por fim, o guia enfatiza a importância da governança e da prestação de contas correta, alertando sobre erros comuns e detalhando o processo para garantir a aplicação democrática e fiscalizada dos fundos.

## 6 CONCLUSÃO

Essa dissertação buscou analisar a gestão e aplicação do PDDE no município de Imperatriz/MA no período de 2017 e 2024. Adotamos essa abordagem para entender como os recursos federais da educação vêm sendo aplicados na localidade e de que forma complementam ou suplementam os recursos próprios do município. Deste modo, desenvolvemos um marco teórico e histórico sobre o financiamento da educação no Brasil com ênfase no FNDE; mapeamos a distribuição dos recursos do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), entre 2017 e 2024, no município pesquisado, a partir de cinco escolas selecionadas; e analisamos de que forma as políticas educacionais implementadas no município de Imperatriz/MA, no período de 2017 a 2024, refletiram na aplicação efetiva dos recursos do PDDE e seus impactos na qualidade da educação local. O estudo é impulsionado pela urgência em entender a real efetividade da destinação de verbas públicas para a educação, especialmente em uma região que, como a nossa, enfrenta consideráveis desafios socioeconômicos e estruturais. A questão central que nos move é justamente essa: Como se deu a gestão e aplicação dos recursos do PDDE no município de Imperatriz/MA no período de 2017 e 2024?

Inicialmente, construímos um percurso crítico robusto, começando com uma contextualização histórica do financiamento da educação pública no Brasil. Exploramos as raízes e a estrutura desse financiamento, revelando suas transformações desde o período colonial. O período contemporâneo, a partir de 1934, foi palco de uma luta incansável pela vinculação constitucional de um percentual mínimo de recursos para a educação. Finalmente, a Constituição Federal de 1988, consolidou e ampliou essa prerrogativa, onde a União passou a destinar 18% e estados, Distrito Federal e municípios, 25% de suas receitas de impostos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Contudo, apesar desse avanço, a análise de Kroth e Gonçalves (2019) nos lembra que, apesar do crescimento do volume de recursos para a educação nos últimos anos, estes ainda estão em um nível baixo, aquém de proporcionar os ganhos de qualidade esperados.

A complexidade inerente ao financiamento da educação torna-se ainda mais patente quando nos debruçamos sobre a estrutura do pacto federativo brasileiro, conforme meticulosamente estabelecido pela Constituição de 1988. Embora a gênese desse modelo tenha sido pautada pela nobre aspiração de democratizar a gestão pública e de distribuir as responsabilidades de forma mais equitativa entre a União, os Estados e os Municípios, observa-se que sua aplicação prática se depara com desafios substanciais, notadamente no que concerne

à garantia de uma alocação de recursos que seja efetivamente equitativa em todo o território nacional. A fragmentação das políticas e a ausência de uma coordenação eficaz entre os níveis de governo também são obstáculos, levando à dispersão de recursos e ao aprofundamento das desigualdades regionais.

Ao explorar a dinâmica do federalismo fiscal brasileiro, uma constatação se impõe: a capacidade de arrecadação mais robusta e de maior potencial concentrada, historicamente, na União. Em contrapartida, os entes subnacionais, nossos estados e municípios, que estão na linha de frente da oferta de serviços públicos, são muitas vezes dependentes de tributos de base mais voláteis e vulneráveis, como o ICMS e o ISS. Essa assimetria estrutural na capacidade de geração de receitas, lamentavelmente, não apenas intensifica as disparidades regionais já consolidadas, mas também exige de forma contundente a prestação de serviços essenciais à cidadania, com a educação despontando como um caso emblemático. E, apesar da relevância de instrumentos de equalização como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), concebidos para mitigar tais desequilíbrios, é imperativo considerar que sua atuação se mostra insuficiente para reverter as assimetrias profundas e persistentes que caracterizam historicamente o financiamento público em nosso país.

Diante desse cenário multifacetado e repleto de desafios, a iminente reforma tributária emerge como um momento histórico singular, capaz de redefinir o arcabouço de financiamento da educação e, por extensão, fomentar uma justiça social mais robusta. Contudo, é importante destacar a constatação de que o sistema tributário brasileiro, em sua configuração atual, padece de um viés regressivo, o que se traduz em uma oneração desproporcional das camadas de menor poder aquisitivo, justamente aquelas cuja maior parcela de rendimentos é destinada ao consumo de bens e serviços já intrinsecamente gravados por uma elevada carga tributária. A proposição de um Imposto sobre Valor Agregado (IVA), embora objeto de intenso debate, suscita questionamentos cruciais sobre a definição de sua alíquota específica à educação e a necessidade de garantia de estabilidade e previsibilidade para esses recursos. Torna-se, portanto, imperativo que essa reforma seja balizada por princípios irrenunciáveis, como a autonomia financeira dos entes federados, a obrigatória vinculação de receitas para a área educacional, e a progressividade tributária, esta última fundamental para que a tributação sobre a renda e o patrimônio das faixas mais abastadas possa gerar os recursos adicionais tão prementes.

A análise apresentada ao longo do trabalho reforça a relevância do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

como instrumentos fundamentais para a promoção de uma educação básica de qualidade no Brasil. Desde a sua criação, o FNDE se consolidou como um dos pilares do financiamento e da execução de políticas educacionais, respondendo aos desafios históricos de descentralização e atendimento às desigualdades regionais no sistema educacional.

O PDDE, concebido em um cenário de reformas estruturais na década de 1990, destaca-se como uma política inovadora, voltada para a descentralização financeira e o fortalecimento da autonomia das escolas. Por meio do repasse direto de recursos às unidades escolares, o programa não apenas agilizou a gestão das demandas locais, mas também possibilitou uma gestão democrática e participativa, envolvendo ativamente a comunidade escolar nas decisões sobre a aplicação dos recursos. Essa autonomia tem sido indispensável para a resolução de problemas cotidianos, a implementação de projetos pedagógicos e a promoção de melhorias estruturais, alinhando as ações às necessidades reais de cada escola.

Entretanto, o sucesso do PDDE não está isento de desafios. A vinculação de recursos a indicadores como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) introduziu incentivos importantes, mas também expôs as limitações presentes em contextos de maior vulnerabilidade. Além disso, a necessidade de alinhamento técnico e administrativo das Unidades Executoras (UEx) evidencia a importância de capacitação contínua e do suporte técnico por parte das redes de ensino.

A evolução e expansão do PDDE ao longo de diferentes gestões governamentais demonstram a capacidade do programa em adaptar-se às mudanças nas diretrizes educacionais e ampliar seu alcance. A criação de desdobramentos como o PDDE Estrutura, PDDE Qualidade e as ações integradas fortalece a abrangência dessa política, assegurando o atendimento às demandas estruturais e pedagógicas das escolas públicas, além de promover a inclusão e a equidade no ambiente escolar.

Os resultados do PDDE, especialmente em sua atuação descentralizada e participativa, demonstram que políticas públicas desenhadas com foco na autonomia e na transparência podem contribuir significativamente para a redução das desigualdades educacionais e para o fortalecimento das escolas como espaços de formação integral. Com base no panorama histórico, estrutural e funcional apresentado, conclui-se que o PDDE é uma política capaz de continuar desempenhando um papel central na melhoria da qualidade da educação básica no Brasil, sendo fundamental o acompanhamento constante de seus impactos e a superação dos desafios que emergem na sua implementação cotidiana. O estudo do PDDE no município de Imperatriz/MA, entre 2017 e 2024, contribuiu para compreender como as potencialidades e

limitações do programa se materializam em escala local, servindo como referência para futuras análises sobre o impacto dessa política em diferentes realidades do cenário educacional brasileiro.

A análise dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e sua aplicação no município de Imperatriz/MA revela um panorama multifacetado sobre a contribuição dessa política pública para a rede municipal de ensino. Ao longo do período de 2017 a 2024, o programa demonstrou papel central no fortalecimento da gestão escolar e na melhoria das condições educacionais, especialmente em contextos sensíveis como a recuperação dos desafios impostos pela pandemia de COVID-19.

Os resultados apresentados evidenciam que o impacto do PDDE é mais perceptível no nível micro, atuando como um catalisador de mudanças específicas e direcionadas à realidade de cada escola. A alocação de recursos diretamente às unidades escolares, aliada à flexibilidade de gestão, possibilitou respostas mais rápidas e eficazes às demandas locais, seja na manutenção da infraestrutura, no apoio pedagógico ou em iniciativas de inclusão. Os benefícios, identificados pela redução gradual das taxas de abandono, pelo aumento das taxas de aprovação e pela recuperação e crescimento no IDEB, apontam para a relevância do programa enquanto ferramenta complementar na promoção de equidade e melhoria educacional.

Contudo, os dados analisados reiteram que o sucesso do PDDE depende de sua articulação com outros programas e políticas educacionais, além de contar com uma gestão local eficaz. O estudo apontou que a continuidade e diversificação dos investimentos, como observado em programas específicos de qualidade e equidade (Tempo de Aprender, Sala de Recursos Multifuncionais, Educação Conectada), são mais eficazes do que intervenções pontuais de grandes valores. Essas ações estratégicas foram determinantes para que as escolas de Imperatriz mitigassem perdas educacionais e avançassem de forma sustentável.

Ao mesmo tempo, persistem desafios significativos, particularmente no impacto limitado do programa nos Anos Finais do Ensino Fundamental, onde os índices de reprovação e abandono são historicamente mais altos, e o desempenho no IDEB apresenta menor crescimento. Esses resultados reforçam a necessidade de políticas mais integradas, que considerem as especificidades dessa etapa educativa, incluindo o desenvolvimento de estratégias mais amplas para lidar com questões como a evasão escolar, a complexidade curricular e o atendimento a estudantes em situações de vulnerabilidade social.

A experiência de Imperatriz também evidenciou a importância da estabilidade e consistência no repasse dos recursos do PDDE. Embora os programas emergenciais tenham

desempenhado papel crucial no contexto de crise, os melhores resultados foram alcançados em anos de investimentos estratégicos e contínuos, demonstrando a importância de uma visão de longo prazo na gestão dos recursos educacionais.

Por fim, a análise conclui que o PDDE é uma política pública indispensável para impulsionar melhorias no cotidiano das escolas públicas. No entanto, para maximizar seu impacto, é fundamental que seja acompanhado de esforços mais amplos de planejamento e avaliação, que não apenas garantam a transparência e a eficiência na aplicação dos recursos, mas também priorizem ações estruturais e pedagógicas alinhadas às necessidades locais. O caso de Imperatriz/MA revela que, quando adequadamente implementado, o PDDE pode ser uma peça-chave na construção de um sistema educacional mais inclusivo, resiliente e capaz de responder aos desafios presentes na busca pela equidade educacional no Brasil.

Apesar da relevância dos resultados apresentados, esta análise deixa em aberto algumas lacunas que podem ser exploradas em futuras pesquisas. Entre elas, destaca-se a necessidade de investigar com maior profundidade o impacto do PDDE nos Anos Finais do Ensino Fundamental, considerando os fatores estruturais e pedagógicos que podem limitar os avanços educacionais nessa etapa. Além disso, seria relevante compreender como elementos externos, como políticas municipais complementares, contextos socioeconômicos locais e o papel da gestão escolar, influenciam os resultados do programa.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Federalismo e políticas públicas no Brasil: impactos sobre a educação**. São Paulo: Cortez, 2010.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Federalismo Fiscal no Brasil: Equilíbrios e Desafios**. Brasília: IPEA, 2013, p. 119.

ALVES, Antônio Sousa. O gerencialismo na gestão pública brasileira via parceiras público/privadas. In: SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. **Diálogos sobre a educação básica**. Curitiba: CRV, 2018b.

ARAÚJO, Hugo Lima; ARAÚJO, Lillian Maria Barros; FERREIRA, Antonio Alves. O uso das perspectivas de pesquisa quantitativa e qualitativa em pesquisas educacionais. **REVISTA OBSERVATORIO DE LA ECONOMIA LATINOAMERICANA**, Curitiba, v.22, n.6, p. 01-16. 2024. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/5390> Acesso: 04 set. 2025.

ARRETICHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012, p. 119.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BIZZON, Camille Aparecida de Miranda Cordeiro. Financiamento da Educação: uma breve análise do PDDE no município de Paranaguá/PR. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 12, n. 29, 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/116563/87036> Acesso em: 05 nov. 2025.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm) Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm) Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/LEI-11947-DE-16-DE-JUNHO-DE-2009.pdf> Acesso em: 13 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CD/FNDE/MEC nº17, de 19 de abril de 2011**. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/resolucoes/2011/resolucao-cd-fnde-no-17-de-19-de-abril-de-2011> Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013**. Disponível em: [https://www.fnde.gov.br/phocadownload/fnde/legislacao/resolucoes/2013/PDF/resolucao\\_cd\\_10\\_2013.pdf](https://www.fnde.gov.br/phocadownload/fnde/legislacao/resolucoes/2013/PDF/resolucao_cd_10_2013.pdf) Acesso em: 14 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de orientação para constituição de Unidade Executora própria**. Atualizado em agosto de 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/manuais/ManualdeOrientaoparaConstituiodeUnidadeExecutoraPropriaUEEx.pdf> Acesso em: 14 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez. 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm) Acesso em: 13 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CD/FNDE/MEC nº 02, de 20 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/conta-pdde-estrutura-1/media-conta-pdde-estrutura/Resoluon02de20abrilde2021.ProgramaguaeEsgotamentoSanitriionasEscolasRurais..pdf> Acesso em: 14 nov. 2025.

BRASIL. **Portaria MC nº 797, de 2 de maio de 2022**. Dispõe sobre a atualização dos valores de renda per capita para caracterização das famílias como de baixa renda no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 maio 2022. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-mc-no-797-de-18-de-julho-de-2022/> Acesso em: 13 nov. 2025.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 88.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Política educacional e a Constituição de 1988**. São Paulo: Editora Xamã, 2002.

CRUZ, Rosângela Evangelista da. **Federalismo e financiamento da educação: a política**

do FNDE em debate. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; REZENDE PINTO, José Marcelino; CORBUCCI, Paulo Roberto (Orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CRUZ, Rosangela Evangelista da. **Banco Mundial e Política Educacional: O Projeto Nordeste para a Educação Básica e seus desdobramentos no Piauí**. 2002. 300f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

CRUZ, Rosangela Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque**. 2009. 434f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

DANTAS, Clara Weinna Moura. **Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE: uma análise acerca das implicações a gestão escolar do ensino público no município de Imperatriz/MA**. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Maranhão, Imperatriz, 2022.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2013.

DOURADO, L. F. A escolha de Gestão democrática da educação: tendências atuais e novos desafios. In: XAVIER, Licola de Freitas (Org.). In: **Planejamento educativo para o século XXI**. Campinas: Papirus, 2013, p. 91-110.

DOURADO, Luiz Fernandes. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.40, e0224639, 2019.

FERREIRA, Diogo de Castro. A regressividade do sistema tributário brasileiro sob a ótica do princípio da diferença de John Rawls. **Lex Humana**, Petrópolis, v. 7, n. 1, p. 36-57, 2015, ISSN 2175-0947.

FNDE. Ministério da Educação. **Guia de Execução dos Recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/manuais/GuiaDeExecuodosRecursosdoPDDE.Verso2023.28.09.2023.pdf> Acesso em: 10 nov. 2025.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Brasília: Líber Livro, 2008.

FRARE, Irineu Rodrigues. **ESTRUTURA E CULTURA NA MUDANÇA DAS INSTITUIÇÕES: um estudo sobre a complexidade do processo de desenvolvimento institucional – o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. Financiamento da educação no governo Lula e as metas do plano nacional de educação. In: GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira; LIMA, Rosângela Novaes; ARAÚJO, Ronaldo Marcos (Org). **Políticas Públicas Educacionais: O governo Lula em questão**. Belém: CEJUP, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOUVEIA, A. B.; POLENA, A. Recursos do FNDE e sua importância nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. **Política e Gestão Educacional** (Online), v. 9, p. 1-15, 2010. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9282>

GOUVEIA, A. B.; POLENA, A. Recursos do FNDE e sua importância nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. **Política e Gestão Educacional**, v. 9, n. 1, 2010. Disponível em: [xn--peridico-y3a.fclar.unesp.br](https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9282). Acesso em: 28 mar. 2025.

HENRIQUE, Marcelo Rabelo; VIDAL, Juliane de Brito; SILVA, Sandro Braz; SAPOTIRO, Antonio. Uma análise histórica sobre a complexidade do sistema tributário nacional. **RRCF**, Fortaleza, v.14, n. 2, Julho /Agosto de 2024. Disponível em: <https://periodicos.uniateneu.edu.br/index.php/razao-contabeis-e-financas/article/view/667/447>. Acesso em: 03 set. 2025.

HERMIDA, Jorge Fernando; ALBUQUERQUE, Eduardo Ferreira. Financiamento da educação na Paraíba: os primeiros anos do FUNDEB (2007 a 2014). **Debates em Educação**, [S. l.], v. 13, n. 31, p. 692–718, 2021. DOI: 10.28998/2175-6600.2021v13n31p692-718. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/debateseducacao/article/view/11034>. Acesso em: 2 set. 2025.

IBGE. **Censo Demográfico 2022a: Primeiros Resultados de População e Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em:

 [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) Acesso em: 10 nov. 2025.

IBGE. **Censo Demográfico 2022b: Panorama Imperatriz (MA)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em:

[cidades.ibge.gov.br](https://cidades.ibge.gov.br) Acesso em: 10. nov. 2025.

KROTH, Darlan Christiano; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. O impacto dos gastos públicos municipais sobre a qualidade da educação: uma análise de variáveis instrumentais entre 2007 e 2011. **Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, n. 53, jul./dez. 2019.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIBÂNEO, José Carlos. **Didática**. São Paulo: Cortez, 2013.

LIMA, Rosângela Novaes. Políticas educacionais e a lógica neoliberal para a educação básica. In: GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira; LIMA, Rosângela Novaes; ARAÚJO, Ronaldo Marcos (Org). **Políticas Públicas Educacionais: O governo Lula em questão**. Belém: CEJUP, 2006.

LOBO, C. G. A.; XIMENES, J. M. A construção da gestão do conhecimento no FNDE – um processo. **Cadernos do FNDE**, Brasília, v.1, n.1, jan-junh. 2020.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. **Programa Dinheiro Direto na Escola: (re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 –2015)**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/158063/001020938.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 14 nov. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MENEZES, Janaina S. S. **O Financiamento da educação pública no Brasil: 500 anos de história**. VII Seminário nacional de Estudos e Pesquisas/Histedbr, 2006. Disponível em: [https://histedbrantigo.fe.unicamp.br/acer\\_histedbr/seminario/seminario7/TRABALHOS/J/Janaina%20specht%20da%20silva%20menezes.pdf](https://histedbrantigo.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario7/TRABALHOS/J/Janaina%20specht%20da%20silva%20menezes.pdf) Acesso em: 01 abr. 2025.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. [Tradução Isa Tavares]. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MÉSZÁROS, I. **A Teoria do Desenvolvimento Marxista**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MONTEZUMA, Késsia de Araújo Rufino. **Financiamento da educação básica: a gestão dos recursos do PDDE e do PDAF em uma escola pública do DF (2017 a 2023)**. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2025. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/52700/1/KessiaDeAraujoRufinoMontezuma\\_DISSERT.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/52700/1/KessiaDeAraujoRufinoMontezuma_DISSERT.pdf) Acesso em: 14 nov. 2025.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Financiamento da educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2011, p. 102.

ORAIR, Rodrigo; GOBETTI, Sérgio. Reforma tributária no Brasil: princípios norteadoras e propostas em debate. **NOVOS ESTUDOS**, CEBRAP, SÃO PAULO, V37, n02, p. 213-244, mai.–ago. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/SPvDStxHz47863pCGcxWTHN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 set. 2025.

PERONI, Vera Maria Vidal. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. In: **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p. 19-31, maio/ago. 2012.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: 30 ANOS DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n.º. 145, p.846-869, out.-dez., 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/rk4wKJgNYZsdt5QdgSgkDwG/?format=pdf&lang=pt>

PNUD; IPEA; FJP. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília, DF: PNUD, IPEA, FJP, 2013. Disponível em: [www.atlasbrasil.org.br](http://www.atlasbrasil.org.br) Acesso em: 10 nov. 2025.

PREFEITURA DE IMPERATRIZ, site, disponível em: <https://novo.imperatriz.ma.gov.br/noticias/educacao/ensino-publico-municipal-comemora-avanco-no-ideb.html>

REZENDE, Fernando. **Desafios do Federalismo Fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006, p. 72

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. Gestão Educacional Democrática e o Controle Social. In: CABRAL NETO, Antônio; CHAVES, Vera Lúcia Jacob; NASCIMENTO, Ilma Vieira (Org.). **Políticas para a Educação Superior no Brasil: velhos temas e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2009, p. 109-126.

SAVIANI, Dermeval. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2008.

SCHULTZ, Theodore W. **O Capital Humano: investimentos em educação e pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. Federalismo fiscal à brasileira: Algumas reflexões. **REVISTA DO BNDES, RIO DE JANEIRO, V. 6, N. 12, P. 3-30, DEZ. 1999.**

SOARES, Daniel Marcelo Parreiras; CASTRO, Raphael Machado de. O pacto federativo na Constituição Federal de 1988 e o papel dos municípios na descentralização administrativa contemporânea. **Rev. Campo de públicas: conexões e experiências**, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, p. 17-33, jul./dez. 2024.

SOUZA, V. A. de; ARAÚJO, M. de O. G.; KATRIB, C. M. I.; GONÇALVES, E. M. S.; SILVA, L. M. de O. T. PDDE como política pública de financiamento da educação: origem, objetivos e base legal. **REVISTA CADERNO PEDAGÓGICO – Studies Publicações e Editora Ltda., Curitiba, v.21, n.6, p. 01-22. 2024.** Disponível em: <https://doi.org/10.54033/cadpedv21n6-250>

TAVARES, Darlyng Maria Gomes. **Emenda Constitucional 95/2016: instrumento de retomada da desvinculação das receitas da União sobre a manutenção e desenvolvimento do ensino**. 2019. 114 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Amazonas, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2019. Disponível em: [https://tede.ufam.edu.br/bitstream/tede/7376/16/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_DarlyngTavare\\_s\\_PPGE.pdf](https://tede.ufam.edu.br/bitstream/tede/7376/16/Disserta%C3%A7%C3%A3o_DarlyngTavare_s_PPGE.pdf). Acesso em 01 set. 2025.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **O que é e como funciona o Fundeb?** Todos Pela Educação, São Paulo, 05 dez. 2020. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-como-funciona-o-fundeb/> Acesso em: 13 nov. 2025.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa na educação. 1. Ed. 14. Reimp. São Paulo: Atlas, 2006.