

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

**Da agenda à implementação de um programa de incentivos financeiros na
educação básica: o caso do programa pé-de-meia**

Davi Gomes Milagres
Magister Scientiae

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2026**

DAVI GOMES MILAGRES

**Da agenda à implementação de um programa de incentivos financeiros na
educação básica: o caso do programa pé-de-meia**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Marco A. Marques Ferreira

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2026**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

Milagres, Davi Gomes, 1995-

M637d Da agenda à implementação de um programa de incentivos
2026 financeiros na educação básica: o caso do programa Pé-de-Meia
/ Davi Gomes Milagres. – Viçosa, MG, 2026.

1 dissertação eletrônica (92 f.): il. (algumas color.).

Orientador: Marco Aurélio Marques Ferreira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa,
Departamento de Administração e Contabilidade, 2026.

Inclui bibliografia.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2026.176>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Política pública. 2. Educação básica. 3. Estudantes do ensino médio - Aspectos econômicos. 4. Programa Pé-de-Meia (Brasil). I. Ferreira, Marco Aurélio Marques, 1976-. II. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 22. ed. 379.981

DAVI GOMES MILAGRES

**Da agenda à implementação de um programa de incentivos financeiros na
educação básica: o caso do programa pé-de-meia**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 23 de fevereiro de 2026.

Assentimento:

Davi Gomes Milagres
Autor

Marco Aurelio Marques Ferreira
Orientador

Essa dissertação foi assinada digitalmente pelo autor em 07/05/2026 às 11:04:22 e pelo orientador em 26/05/2026 às 10:19:12. As assinaturas têm validade legal, conforme o disposto na Medida Provisória 2.200-2/2001 e na Resolução nº 37/2012 do CONARQ. Para conferir a autenticidade, acesse <https://siadoc.ufv.br/validar-documento>. No campo 'Código de registro', informe o código **ROBW.LB2P.D54S** e clique no botão 'Validar documento'.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à minha mãe, que me motivou a entrar no mestrado numa época em que eu estava sem saber qual direção seguir na vida. O seu suporte me ajudou a enfrentar os altos e baixos do mestrado. Agradeço também à minha irmã, com quem sempre tenho boas e profundas conversas aos sábados.

Ao professor Marco Aurélio, agradeço por sugerir o Programa Pé-de-Meia como objeto da pesquisa. Ele foi caridoso ao encontrar um meio-termo entre o seu interesse de pesquisa e o meu. Ao longo da pesquisa, descobri as minhas lacunas de conhecimento sobre orçamento público, sobre o processo político e o rigor que a pesquisa demanda. Mas também surgiram boas ideias para futuras pesquisas.

Agradeço à professora Suely. Gostei muito de suas aulas, didáticas e participativas. Durante a escrita do primeiro artigo dessa dissertação, rememorei muitas de suas aulas. Numa futura pesquisa sobre a avaliação do Pé-de-Meia, irei revisar os slides das suas aulas.

Aos colegas, só tenho a agradecer pelo senso de coletivo que apresentaram. Algumas considerações especiais faço à Lorena, aluna estrangeira. Foi muito divertido e enriquecedor conhecer um pouco mais do espanhol e da cultura do Peru e poder desabafar as dificuldades da vida. Ao Marcelo Sedyama, agradeço pela caridade que demonstrou todas as vezes que conversamos. Espero que no seu caminho de vida surjam pessoas que saibam reconhecer e retribuir a bondade. Ao Marcelo Almeida, digo que foi uma excelente experiência debater com você, posições firmes com boa fundamentação. Seus seminários foram excelentes aulas, seja em relação ao conteúdo, seja em relação à forma. Ao Marcelo Garcia, agradeço pelas leituras e sugestões para o meu projeto de dissertação.

Este trabalho foi realizado com o apoio das seguintes agências de pesquisa brasileiras: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

RESUMO

MILAGRES, Davi Gomes, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2026. **Da agenda à implementação de um programa de incentivos financeiros na educação básica: o caso do programa pé-de-meia.** Orientador: Marco Aurelio Marques Ferreira.

No espaço escolar, são construídas e transmitidas crenças, valores, comportamentos e habilidades que afetarão as perspectivas de trabalho, renda e o desenvolvimento socioeconômico do país como um todo. Nesse contexto, a infrequência, a reprovação, o abandono e a evasão prejudicam esse processo formativo. A fim de combater esse conjunto de problemas, em 2024 teve início o Programa Pé-de-Meia. Ele é constituído de um conjunto de incentivos financeiros que visa estimular o estudante a continuar e concluir o ensino médio. Para a compreensão e análise desse Programa, foram definidos três objetivos, desenvolvidos cada qual em um artigo, totalizando três artigos complementares: (I) descrever e analisar a formação da agenda do Pé-de-Meia a partir do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003); (II) descrever e analisar o arranjo institucional de implementação do Programa e (III) descrever e analisar as capacidades estatais mobilizadas na implementação do Programa. Foi realizado um estudo de caso único com a combinação de diversas fontes de dados. Assim, foi realizada uma pesquisa bibliográfica para a compreensão dos problemas da reprovação, abandono e evasão na educação básica. Foram realizadas pesquisas documentais a partir dos normativos que regulam o Programa. Depoimentos de servidores foram extraídos do Seminário Nacional do Pé-de-Meia. Dois acórdãos do Tribunal de Contas da União relacionados ao programa foram analisados. Dados primários foram coletados por meio de uma entrevista e um questionário aplicado online. Os discursos dos deputados federais sobre o Pé-de-Meia foram coletados no site da câmara. Para tratamento dos dados, foi realizada uma análise categorial temática e atitudinal segundo Bardin (2016). Os resultados do primeiro artigo apontam que diversas intervenções têm sido implementadas, dentre elas estão os incentivos financeiros, como o Pé-de-Meia. A criação de um programa de incentivos financeiros recebeu suporte no legislativo, no executivo e entre grupos de pressão da sociedade civil. A deputada federal Tabata Amaral foi a autora do projeto que previa a criação do programa de incentivos, e suas articulações a qualificaram como empreendedora do programa. Os resultados do segundo artigo, sobre o arranjo institucional de implementação, revelam a função central da União ao definir regras, espaços de coordenação, atores e o financiamento do Pé-de-Meia. O MEC articulou outros órgãos do governo

federal, universidades e empresas públicas. Por sua vez, as redes de ensino ofertantes do ensino médio foram responsáveis por garantir o adequado fluxo de informações. O arranjo se mostrou dinâmico quanto à entrada de novos atores e criação de espaços e estratégias de articulação, porém a inclusão da sociedade civil no arranjo foi baixa. Por fim, os resultados do terceiro artigo identificaram que a implementação do programa mobilizou capacidades estatais. A capacidade política foi relevante para contrabalançar pressões de deputados opositores ao governo. Parte desses deputados recorreu ao Tribunal de Contas da União para que o órgão investigasse o financiamento do programa. Após breve bloqueio de recursos, eles foram novamente liberados sob a condição de adequação no processo de transferência. Nesse sentido, a base governista e a bancada da educação tiveram relevância. Em relação às capacidades relacionais, houve uma complexa rede de interações entre as burocracias federais, as redes estaduais de ensino, empresas públicas e duas universidades federais. Coube ao MEC a função de coordenar a implementação do programa. As capacidades técnico-administrativas foram mobilizadas por meio da construção de uma infraestrutura para coleta, organização e análise de dados, além da capacitação dos recursos humanos das secretarias de educação para a gestão de dados.

Palavras-chave: políticas públicas; arranjo institucional; capacidades estatais; educação; Pé-de-Meia

ABSTRACT

MILAGRES, Davi Gomes, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2026. **From the agenda to the implementation of a financial incentive program in basic education: the case of the "pé-de-meia" program..** Adviser: Marco Aurelio Marques Ferreira.

In the school environment, beliefs, values, behaviors, and skills are constructed and transmitted that will affect job prospects, income, and the socioeconomic development of the country as a whole. In this context, absenteeism, grade repetition, dropout, and truancy harm this formative process. In order to combat this set of problems, the Pé-de-Meia Program was launched in 2024. It consists of a set of financial incentives aimed at encouraging students to continue and complete high school. To understand and analyze this Program, three objectives were defined, each developed in a separate article, totaling three complementary articles: (I) to describe and analyze the formation of the Pé-de-Meia agenda based on Kingdon's (2003) multiple streams model; (II) to describe and analyze the institutional arrangement for implementing the Program; and (III) to describe and analyze the state capacities mobilized in the implementation of the Program. A single case study was conducted using a combination of various data sources. Thus, a bibliographic research was conducted to understand the problems of grade repetition, dropout, and absenteeism in basic education. Documentary research was carried out based on the regulations governing the Program. Testimonials from civil servants were extracted from the National Seminar of the "Pé-de-Meia". Two rulings from the Federal Court of Accounts related to the program were analyzed. Primary data were collected through an interview and an online questionnaire. Speeches by federal deputies about the "Pé-de-Meia" were collected from the Chamber of Deputies website. For data processing, a thematic and attitudinal categorical analysis was performed according to Bardin (2016). The results of the first article indicate that several interventions have been implemented, among them financial incentives, such as the "Pé-de-Meia". The creation of a financial incentive program received support in the legislature, the executive branch, and among pressure groups in civil society. Federal deputy Tabata Amaral was the author of the bill that provided for the creation of the incentive program, and her articulations qualified her as an entrepreneur of the program. The results of the second article, on the institutional implementation arrangement, reveal the central role of the Union in defining rules, coordination spaces, actors, and the financing of the Pé-de-Meia program. The Ministry of Education (MEC) coordinated other federal government

bodies, universities, and public companies. In turn, the secondary education networks were responsible for ensuring the proper flow of information. The arrangement proved dynamic regarding the entry of new actors and the creation of spaces and strategies for articulation; however, the inclusion of civil society in the arrangement was low. Finally, the results of the third article identified that the implementation of the program mobilized state capacities. Political capacity was relevant to counterbalance pressures from opposition deputies. Some of these deputies appealed to the Federal Court of Accounts (TCU) to investigate the program's financing. After a brief freeze on funds, they were released again on the condition of adjustments to the transfer process. In this sense, the government's base and the education caucus were relevant. Regarding relational capabilities, there was a complex network of interactions between federal bureaucracies, state education networks, public companies, and two federal universities. The Ministry of Education (MEC) was responsible for coordinating the program's implementation. Technical and administrative capabilities were mobilized through the construction of an infrastructure for data collection, organization, and analysis, as well as the training of human resources from education secretariats in data management.

Keywords: public policies; institutional arrangement; state capacities; education; Pé-de-Meia

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Incentivos do Pé-de-Meia	32
Tabela 2- Frequência de menções por deputado	74
Tabela 3-Discursos por partido	74
Tabela 4 - Atitudes por partido	75
Tabela 5-Análise categorial temática	81

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CE	Ceará
CPI	Comissões Parlamentares de Inquérito
DIEB	Diretoria de Incentivos a Estudantes da Educação Básica
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FIPEM	Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar
Firjan	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
MP	Medida Provisória
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIBID	Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência
PL	Partido Liberal
PL	Projeto de Lei
PNAIC	Pacto Nacional da Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PT	Partido dos Trabalhadores
RENAPEM	Rede Nacional de Implementação do Programa Pé-de-Meia
SEE	Secretaria de Estado de Educação
SGP	Sistema Gestão Presente
TCU	Tribunal de Contas da União
TPE	Todos Pela Educação
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO GERAL	12
REFERÊNCIAS	16
ARTIGO I: A FORMAÇÃO DA AGENDA DO PROGRAMA PÉ-DE-MEIA A PARTIR DO MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS	18
1 INTRODUÇÃO.....	18
2 REVISÃO DA LITERATURA.....	19
3 METODOLOGIA.....	21
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	23
4.1 Fluxo dos problemas.....	24
4.1.1 Definindo os problemas e a construção de estatísticas.....	24
4.1.2 O debate sobre as causas e consequências da reprovação, abandono e evasão.....	25
4.2 Fluxo das alternativas ou soluções	27
4.2.1 Pressupostos dos incentivos financeiros.....	29
4.2.2 Programas de incentivos financeiros na educação	30
4.2.3 O Programa Pé-de-Meia	31
4.3 Fluxo da política	32
4.3.1 Clima nacional.....	32
4.3.2 Mudança de governo	33
4.3.3 Pressão de grupos organizados	33
4.3.4 Empreendedor de Políticas	35
5 CONCLUSÃO.....	38
6 REFERÊNCIAS	39
ARTIGO II: O ARRANJO INSTITUCIONAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA PÉ-DE-MEIA	45
1 INTRODUÇÃO.....	45
2 REVISÃO DA LITERATURA.....	46
3 METODOLOGIA.....	49
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	51
4.1 Ministério da Educação	51
4.2 Ministérios auxiliares	52
4.3 Empresas Públicas	54
4.4 Universidades	54
4.5 Controladoria Geral da União (CGU)	55
4.6 Secretarias de Estado de Educação (SEE).....	56
4.7 Espaços de articulação.....	57
4.8 Análise do arranjo de implementação.....	59
5 CONCLUSÃO.....	62
6 REFERÊNCIAS	64
ARTIGO III: UMA ANÁLISE DAS CAPACIDADES ESTATAIS MOBILIZADAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE INCENTIVOS FINANCEIROS NA EDUCAÇÃO BÁSICA: O CASO DO PROGRAMA PÉ-DE-MEIA	67
1 INTRODUÇÃO.....	67
2 REVISÃO DA LITERATURA.....	69
3 METODOLOGIA.....	71
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	73
4.1 Capacidade política.....	73
4.2 Capacidade relacional.....	81

4.3 Capacidade técnico-administrativa.....	85
5 CONCLUSÃO.....	88
6 REFERÊNCIAS	90
CONCLUSÃO GERAL	93

INTRODUÇÃO GERAL

O processo de escolarização possui grande relevância para o desenvolvimento do indivíduo e de sua comunidade. No ambiente escolar, os indivíduos irão desenvolver conhecimentos e habilidades para a cidadania e para o trabalho. Além disso, é o local onde ocorre parte do processo de transmissão da cultura, crenças e valores para as próximas gerações (Durkheim, 1968, 2011). Na perspectiva econômica, a escolarização afetará suas oportunidades de trabalho, renda e o próprio desenvolvimento econômico do país pela formação do capital humano (Viana; Lima, 2010; Araujo *et al.*, 2025). Apesar da expansão no número de vagas e matrículas ao longo do final do século XX e início do XXI, um conjunto de fenômenos dificulta a integralização do potencial escolar: a infrequência, a reprovação, o abandono e a evasão. Tais fenômenos prejudicam o fluxo escolar dos estudantes (Faria, 2021; Gil, 2018).

O ensino médio público apresenta as mais elevadas taxas de insucesso escolar (soma das taxas de reprovação e abandono) entre todas as etapas da educação básica. Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira indicam desigualdade entre a rede pública e a privada, pois, enquanto a taxa de insucesso foi de 12% no primeiro ano do ensino médio público, na rede privada foi de apenas 3,9% (Inep, 2024). Além de prejudicar o desenvolvimento dos estudantes, o insucesso escolar contraria as disposições constitucionais que estabelecem a educação como um direito (Brasil, 1988, Art. 205). Nesse sentido, a mera oferta de vagas escolares não é suficiente e a constituição determina que o ensino seja ministrado com base em “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (Brasil, 1988, Art. 206).

Para cumprir com as determinações constitucionais, diversas intervenções são implementadas pelo poder público. O Programa Pé-de-Meia é uma dessas intervenções. Nesse programa, são utilizados incentivos financeiros para estimular estudantes do ensino médio a permanecer e concluir essa etapa da educação (Ministério da Educação, 2025). O pressuposto do programa é que os incentivos financeiros conseguiriam estimular o comprometimento dos estudantes e contrabalançar ganhos imediatos que eles teriam no mercado de trabalho.

O público-alvo do programa são jovens com renda familiar per capita de até 0,5 salário mínimo e idade entre 14 e 19 anos¹. Quanto aos incentivos, tem-se o incentivo matrícula para cada ano do ensino médio no valor de R\$ 200,00. Ao longo do ano, existem nove parcelas de R\$ 200,00, caso sua frequência mensal seja de pelo menos 80%. O incentivo conclusão de

¹ No caso da Educação de Jovens e Adultos (EJA), a idade para acessar o programa é de 19 a 24 anos.

R\$ 1.000,00 é pago para cada ano concluído e só pode ser sacado ao final do último ano. Para aumentar a participação no Enem, também existe um incentivo de R\$ 200,00, destinados apenas aos alunos do último ano dessa etapa de ensino. Em relação às suas dimensões, em fevereiro de 2025, o programa contava com aproximadamente 4 milhões de estudantes beneficiários e com estimativa de investimento anual de R\$ 12,5 bilhões (Ministério da Educação, 2025).

Enquanto uma intervenção formulada, financiada e gerida pelo Estado para mitigar um problema público, o Pé-de-Meia está inserido no campo das Políticas Públicas. Nesse sentido, uma forma de organizar o seu processo de construção e implementação é agrupando as atividades em etapas relativamente sequenciais, mas com importantes sobreposições. Assim, as cinco etapas tradicionais do ciclo de uma política pública são: a formação da agenda, a formulação, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação (Rua, 2009; Capella, 2018). Na formação da agenda, são definidos os problemas que receberão tratamento por parte dos governos. Diferentes atores e organizações disputam atenção, recursos orçamentários e capacidade administrativa para intervir sobre os problemas priorizados, uma vez que o Estado não terá meios para processar todas as demandas sociais (Capella, 2018).

Nesse contexto, o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003) permite a organização de informações sobre o processo de formação da agenda de políticas e programas. O autor apresenta três fluxos: (I) o fluxo dos problemas, (II) o fluxo das soluções e (III) o fluxo da política. No fluxo dos problemas, são utilizadas estatísticas para descrever a incidência de um fenômeno de interesse. Outro elemento desse fluxo são as crises, que podem intensificar o senso de urgência. O fluxo das soluções é formado por diferentes propostas de intervenções, mas apenas aquelas com aceitação entre especialistas, burocratas e grupos de interesse avançam. Por fim, no fluxo político, a opinião pública, pressões de grupos de interesse e as mudanças de governo são relevantes (Kingdon, 2003). Dois outros conceitos fundamentais no modelo são o de janela de oportunidades, momento no qual os três fluxos são articulados. Por fim, há a figura do empreendedor de políticas: o ator responsável por acoplar o problema a uma determinada solução, influenciar outros tomadores de decisão (Kingdon, 2003).

Após essa primeira etapa, a política pública existe apenas enquanto um conjunto de intenções e regras que precisam ser implementadas. Para isso, os Estados podem adotar diferentes estratégias, ora assumindo mais controle a partir das diversas burocracias e níveis de governo, ora delegando parte das atividades para outros atores privados e da sociedade civil (Gomide; Pires, 2016). Assim, podem ser construídos arranjos institucionais complexos de implementação com regras e múltiplos atores de modo a ter coerência com os objetivos politicamente definidos (Gomide; Pereira; Machado, 2018).

No contexto brasileiro, Lotta e Vaz (2015) destacam que, nos arranjos institucionais nos quais participam os diferentes entes subnacionais, a União assume frequentemente o papel de financiadora e reguladora. Além disso, alguns programas têm características de adesão voluntária dos entes subnacionais e repasses financeiros condicionados ao cumprimento de determinadas regras e padrões (Lotta; Vaz, 2015).

Independentemente da função assumida pelo Estado nesses arranjos, eles necessitam de determinadas condições ou características para serem efetivos quanto aos objetivos da política. Nesse sentido, a partir da década de 1980, alguns autores passaram a discutir as razões que levam algumas políticas a não atingirem os seus objetivos inicialmente traçados (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985). Assim, um número crescente de pesquisas passou a enquadrar o Estado como um ator, não apenas como uma arena de disputas, e as capacidades de ação tornaram-se objetos de interesse.

As discussões iniciais da literatura buscaram indicadores de capacidade a partir da existência de elementos das burocracias weberianas. Essas são caracterizadas como organizações especializadas com processos de seleção competitivos, hierarquias e formalização dos procedimentos, além de contarem com autonomia para conduzir os objetivos (Grin, 2024). Porém, diversas transformações na condução das atividades estatais levaram os pesquisadores a considerar outros indicadores para as capacidades, como, por exemplo, as relações entre burocracias, órgãos de controle, com a sociedade civil e com o setor privado (Pires; Gomide, 2016). Assim, a interpretação das capacidades estatais foi expandida para além da existência de um corpo burocrático, abarcando também a interação política e social. Na produção acadêmica mais recente, as dimensões político-relacionais e técnico-administrativas são utilizadas para investigar as capacidades dos Estados (Pires; Gomide, 2016; Souza; Fontanelli, 2020; Lima; Aguiar, 2024).

Exposto esse contexto e considerando o Pé-de-Meia como objeto de estudo a partir dos referenciais apresentados, são estabelecidos os seguintes objetivos para a pesquisa: descrever e analisar o Programa Pé-de-Meia em três aspectos: (I) o processo de formação da agenda do programa, (II) a estrutura do arranjo institucional construído para sua implementação e (III) as capacidades estatais mobilizadas na implementação do Programa. Para tanto, a dissertação foi construída na forma de três artigos.

Essa pesquisa é socialmente relevante na medida em que investiga um programa direcionado aos estudantes em maior vulnerabilidade socioeconômica. Além disso, os achados podem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão do programa e na geração de conhecimentos

academicamente organizados a partir de referenciais teóricos consolidados no campo de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Cláudia Lima de. *et al.* EVASÃO ESCOLAR: CAUSAS E IMPACTOS DA EVASÃO ESCOLAR NO BRASIL E NO MUNDO. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 1945–1965, 2025. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/17879>. Acesso em: 14 jan. 2026.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jan. 2026.
- CAPELLA, Ana. Cláudia. Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.
- DURKHEIM, Émile. **Educação e Sociologia**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.
- DURKHEIM, Émile. **Moral Education: a study in the theory and application of the sociology of education**. 2. ed. Toronto: Collier-Macmillan, 1968.
- FARIA, Gina Glaydes Guimarães. Uma leitura do fracasso escolar criticamente orientada. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 39, n. 2, p. 1-14, abr./jun. 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/349568436_Uma_leitura_do_fracasso_escolar_criticamente_orientada. Acesso em: 13 jan. 2026.
- GIL, Natália de Lacerda. Reprovação escolar no Brasil: história da configuração de um problema político-educacional. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 1-23, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782018230037>. Acesso em: 13 jan. 2026.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael Amorim. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de Oliveira (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018. cap. 3, p.85-104.
- GRIN, Eduardo. Capacidades estatais: antecedentes críticos, conjunturas críticas e mecanismos explicativos. In: GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André (org.). **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: Enap, 2024. p. 43–54.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar 2024: Divulgação dos resultados**. Brasília, DF: 09 abr. 2025. Disponível em: https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2024/apresentacao_coletiva.pdf. Acesso em: 13 jan. 2026.
- KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, [1984], 2003.
- LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. O que há de novo na literatura sobre capacidades estatais? . In: GOMIDE, Alexandre.; MARENCO, André(org.). **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: Enap, 2024. p. 20- 30.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos Vaz. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 66,

n. 2, p. 171 - 194, 2015. Disponível em:
<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/409>. Acesso em: 4 abr. 2025.

Ministério da Educação. **Pé-De-Meia, a poupança do ensino médio: 4 milhões de estudantes beneficiados**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pe-de-meia>. Acesso em: 04 maio 2025.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e Capacidades Estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, [S. l.], v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016. Disponível em:
<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/47224>. Acesso em: 5 maio. 2025.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Brasília: CAPES, 2009.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In EVANS, Peter. B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flávio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, J. *et al.* (Org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020.

VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera de. Capital humano e crescimento econômico. **Interações** (Campo Grande), Campo Grande, v. 11, n. 2, p. 137-148, dez. 2010. DOI:
<https://doi.org/10.1590/S1518-70122010000200003>. Acesso em: 13 jan. 2026.

ARTIGO I: A FORMAÇÃO DA AGENDA DO PROGRAMA PÉ-DE-MEIA A PARTIR DO MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS

RESUMO

A educação escolar é um importante instrumento para a formação dos indivíduos na sociedade. No entanto, a infrequência escolar, a reprovação, o abandono e a evasão dificultam esse processo. Nesse contexto, o fracasso escolar está na agenda governamental como um problema público. Para mitigá-los, foi desenvolvida uma intervenção baseada em incentivos financeiros para o ensino médio, denominada Pé-de-Meia. O objetivo dessa pesquisa foi descrever e analisar a formação da agenda que culminou nessa intervenção. Para isso, foi utilizado o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003). Em relação à metodologia, adotou-se o estudo de caso único e a coleta de dados ocorreu por meio de pesquisa bibliográfica, documental e via questionário online com um servidor do Executivo Federal. Os resultados apontam que o levantamento de estatísticas contribuiu para o entendimento do fracasso escolar enquanto um problema público. Além disso, a crise da Covid-19 direcionou atenção pública ao fechamento das escolas e aos riscos para o processo educacional. Foi observado que o poder público tem elaborado diversas intervenções, sendo os programas de incentivos financeiros algumas dessas tentativas de solucionar o conjunto de problemas. No fluxo da política, foi observado suporte por parte de grupos da sociedade civil organizada. Houve uma mudança de governo no Executivo Federal que favoreceu a criação do Pé-de-Meia. Além disso, no Legislativo, a deputada Tábata Amaral foi caracterizada como empreendedora do Pé-de-Meia.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Formação da Agenda, Múltiplos Fluxos, Pé-de-Meia, Educação

1 INTRODUÇÃO

O Programa Pé-de-Meia foi lançado pelo governo federal em 2024 e surge como uma iniciativa para a mitigação de um conjunto de problemas recorrentes na educação básica: a infrequência, a reprovação, o abandono e a evasão. Esses desafios comprometem a permanência dos jovens na escola e limitam o desenvolvimento intelectual dos estudantes e o próprio desenvolvimento socioeconômico do país (Viana; Lima, 2010; Araújo, 2025).

O programa é baseado em conjunto de incentivos financeiros depositados em conta para os estudantes. Assim, há o incentivo matrícula, incentivo frequência, incentivo ENEM e incentivo aprovação. Os recursos visam incentivar e recompensar o adequado fluxo escolar. Em contrapartida, o estudante deve frequentar pelo menos 80% das aulas e ser aprovado em cada ano do ensino médio (Ministério da Educação, 2025).

A concepção do Pé-de-Meia foi resultado de um processo social e político anterior envolvendo diversos atores e organizações. Assim, pesquisadores, grupos de interesse, mídia,

políticos e burocratas influenciaram o direcionamento da atenção pública ao conjunto de problemas e na construção da intervenção baseada em estímulos econômicos. Nesse sentido, o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003) oferece uma estrutura para a investigação de como problemas, soluções e atores se articularam de forma a permitir a entrada na agenda governamental (Capella, 2018).

No fluxo dos problemas, as estatísticas apresentam grande relevância para descrever os fenômenos de interesse, pois permitem inferir sobre a frequência e distribuição de ocorrência dos fenômenos no tempo e espaço. No fluxo das soluções, diferentes propostas de intervenções são construídas nas comunidades, mas apenas aquelas soluções com relativa aceitação entre especialistas, burocratas e grupos de interesse avançam na agenda. Por fim, no fluxo político, têm relevância a opinião pública, as pressões de grupos de interesse e as mudanças de governo (Kingdon, 2003).

Outros dois conceitos relevantes no modelo são o de janela de oportunidades, momento no qual os três fluxos são articulados, e o de empreendedor de políticas. Esse último será o responsável por acoplar o problema a uma determinada solução, influenciar outros tomadores de decisão e conduzir o tema até à tomada de decisão (Kingdon, 2003). Do exposto, define-se como objetivo da pesquisa: descrever e analisar a formação da agenda do Programa Pé-de-Meia a partir do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003).

Com essa pesquisa, pretende-se contribuir para a comunidade acadêmica ao testar a adequação de um modelo consolidado na literatura em um programa recente e ainda pouco analisado. Considera-se também a possibilidade de diferentes atores sociais utilizarem os conhecimentos gerados na organização dos fluxos do Pé-de-Meia para planejamento de estratégias de *Advocacy* em diversos campos de políticas públicas.

2 REVISÃO DA LITERATURA

As Políticas Públicas são intervenções na sociedade, implementadas ou coordenadas pelos governos para tratar situações-problema que afetam a coletividade (Rua, 2009; Capella, 2018). Complexos processos sociais devem ocorrer para que determinados aspectos da realidade recebam atenção nas agendas públicas e governamentais. Capella (2018, p.15) aponta que algumas correntes sociológicas, como a do interacionismo simbólico, interpretam os problemas como “construções sociais, implicando não apenas objetivas, mas também juízos subjetivos”. Assim, as políticas públicas desenvolvidas lidam com um conjunto de problemas, para os quais o sistema sociopolítico apresenta um determinado nível de convergência. Essa

condição pode ser explicada pela escassez de recursos como atenção, dinheiro, falta de capacidade administrativa de processamento do grande volume de informações e interesses divergentes (Birkland, 2019; Kingdon, 2003).

No campo de estudo das políticas públicas, foram desenvolvidos modelos que auxiliam na investigação e compreensão das políticas públicas. Lassweel (1951), por exemplo, propôs um seccionamento das políticas em etapas interligadas e sequenciais. Nessa proposta, amplamente utilizada (Rua, 2009; Secchi, 2013), têm-se as seguintes etapas: formação da agenda, escolha das alternativas, implementação, monitoramento e avaliação. Empiricamente, observa-se que as etapas se sobrepõem e podem não seguir a sequência delineada no plano teórico.

O foco dessa pesquisa está na etapa de formação da agenda do programa Pé-de-Meia. Nesse sentido, o modelo dos múltiplos fluxos proposto por Kingdon (2003) foi escolhido para direcionar a coleta, organização e análise das fontes de informação. O referido modelo é amplamente utilizado para compreender a entrada de um problema na agenda governamental e detalha elementos, eventos e figuras relevantes.

O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003) foi desenvolvido inicialmente para compreender políticas no contexto norte-americano. O autor considera três fluxos: (I) o fluxo dos problemas, (II) o fluxo das soluções e (III) fluxo político. Para um problema avançar na agenda, é necessário que tais fluxos convirjam. O autor apresenta os conceitos de empreendedor de políticas e o conceito de janela de oportunidade. A seguir, os diferentes elementos desse modelo serão detalhados.

Quanto ao fluxo dos problemas, Kingdon (2003) aponta que a construção de indicadores é um elemento relevante para explicar a entrada do problema na agenda. A mensuração torna o estado de coisas cognoscível. Por sua vez, alguns eventos podem canalizar a atenção dos atores sociais a uma determinada questão (Kingdon, 2003). Por exemplo, quando ocorre uma alteração significativa nos valores de um indicador de violência ou de saúde pública. O fluxo de problemas também inclui *feedbacks* das políticas e programas em implementação. Capella (2018, p.40) afirma que:

O monitoramento dos gastos, o acompanhamento das atividades de implementação, o cumprimento (ou não) de metas, possíveis reclamações de servidores ou dos cidadãos e o surgimento de consequências não-antecipadas são mecanismos que podem trazer os problemas para o centro das atenções dos formuladores de políticas (Capella, 2018, p.40).

Segundo Kingdon (2003), dentro de comunidades de políticas, são pensadas alternativas por diferentes atores, como pesquisadores, profissionais da área, grupos de interesse, políticos

e seus assessores. Diversas soluções são concebidas com relativa independência em relação aos problemas, mas apenas algumas conseguirão avançar. Algumas das condições são a viabilidade técnica, custos toleráveis e aceitação. Dessa forma, se não houver pessoas qualificadas, recursos tecnológicos ou financeiros suficientes, a solução permanece apenas como ideia. Por outro lado, ainda que haja viabilidade técnica e fundos para a solução, é necessário que os diferentes grupos vejam a solução como aceitável. Especialistas, burocratas, políticos e cidadãos em geral precisam legitimar a solução.

No fluxo político, Kingdon (2003) descreve os seguintes elementos: o clima nacional, mudanças de governo e pressões de grupos organizados. Há também o ator responsável por articular os três fluxos, o empreendedor de políticas e o conceito de janela de oportunidade. Por fim, Kingdon (2003) separa em atores visíveis e invisíveis que influenciam as políticas.

O clima nacional delimita os níveis de suporte ou resistência que existem na sociedade a uma determinada solução (Kingdon, 2003). Um clima hostil a uma proposta pode dificultar o avanço de determinados projetos. Os grupos organizados são, em geral, mais efetivos para gerar pressão do que indivíduos sozinhos. Assim, podem introduzir ou barrar determinados temas na agenda e direcionar soluções específicas (Kingdon, 2003).

A janela de oportunidade surge quando o problema ganha atenção suficiente, existem soluções vistas como adequadas e suporte político (Kingdon, 2003). Alguns dos possíveis momentos de abertura e fechamento de janelas de oportunidade são ao fim das eleições (caso atores com interesses diversos dos anteriores assumam posições estratégicas) e durante etapas do ciclo orçamentário. Para Kingdon (2003), a coordenação desses fluxos durante a abertura da janela de oportunidade depende do empreendedor de políticas. Esse ator pode estar no executivo, no legislativo ou pertencer a grupos de pressão. Ele possui conhecimento na área e representa interesses, possui autoridade, contatos políticos, habilidade de articulação e disposição para levar as propostas a diversos espaços.

Por fim, Kingdon (2003) separa os atores visíveis, aqueles reconhecidos publicamente como presidente, legisladores, funcionários nomeados para altos cargos, e os atores invisíveis, cuja atuação não é pública, como assessores, pesquisadores, burocratas e consultores.

3 METODOLOGIA

O estudo de caso foi o método escolhido para compreender a formação da agenda do Programa Pé-de-Meia. Essa escolha se justifica, visto que o objeto de análise é único e há interesse em compreender a relação entre ele e seu contexto sociopolítico. Uma característica

desse método é a relevância da combinação de diversas fontes de informação (Yin, 2001). Assim, foram realizadas pesquisas bibliográficas, documentais e coleta de dados via questionário. A abordagem adotada foi a qualitativa e os objetivos são exploratórios e descritivos.

Para a compreensão dos fluxos dos problemas e das soluções, foi realizada uma revisão narrativa da literatura sobre reprovação, abandono e evasão na educação básica. Os artigos foram selecionados na base Google Acadêmico. Uma pesquisa documental incluiu dados de agências governamentais como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e relatórios do *think tank* Todos Pela Educação (TPE). Foram analisados dois relatórios do TPE, o primeiro constituído de uma análise comparativa da adequação do Projeto de Lei 54/2021 e da Medida Provisória 1.198/2023 (ambas propostas de criação de um incentivo financeiro). O segundo documento é constituído de uma análise da Lei 14.818/2024 que determinou a criação do programa Pé-de-Meia. Foi aplicado um questionário online com dez perguntas abertas, cujo respondente foi um servidor do Executivo Federal envolvido na etapa de formulação.

Uma análise documental foi conduzida com base nos normativos que determinaram o desenho do programa Pé-de-Meia: Projeto de Lei nº 54/2021, a Medida Provisória nº 1.198/2023, a Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, o Decreto nº 11.901, de 26 de janeiro de 2024, além de portarias editadas pelo Ministério da Educação que complementaram os referidos normativos. Desses documentos foram extraídas informações sobre o Programa, incluindo os objetivos do programa, informações sobre valores, público-alvo e condicionalidades.

Informações de fontes secundárias foram extraídas de uma entrevista concedida pelo deputado federal Idilvan Alencar (PDT-CE) ao Jornal O Povo e publicada no canal do Youtube do referido jornal. O depoimento de um servidor do Executivo foi extraído de sua fala realizada no “Seminário Nacional do Pé-de-Meia”. O seminário em questão foi realizado em abril de 2025 e transmitido pelo Ministério da Educação em seu canal oficial na plataforma de vídeos.

Esta pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal de Viçosa, por meio da Plataforma Brasil, estando em conformidade com a Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde. O projeto foi aprovado sob o CAAE: 92478825.4.0000.5153 e PARECER: 7.975.895. Assim, foram seguidas as diretrizes éticas vigentes, garantindo o respeito à autonomia dos participantes, a confidencialidade das informações e o uso dos dados exclusivamente para fins acadêmicos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A adequada caracterização da infrequência, da reprovação, do abandono, da evasão enquanto problemas públicos depende em parte da compreensão das funções sociais da escolarização. Assim, no ambiente escolar, ocorre parte da formação intelectual, moral e comportamental dos indivíduos que compõem a sociedade.

A partir de idealizações projetadas para os indivíduos e para as sociedades de uma época, as escolas são encarregadas de inculcar nos indivíduos determinadas informações, crenças, valores morais, comportamentos e habilidades diversas (Durkheim, 1968, 2011). Caffagni (2024) afirma que sociólogos como Durkheim enfatizaram a função da escola enquanto instrumento para coesão e estabilidade social. Porém, sem negar tal função, outros sociólogos como Bourdieu, Passeron, Althusser e Foucault interpretam a escolarização como um instrumento de perpetuação de estruturas sociais injustas (Caffagni, 2024). As divergências normativas sobre o *dever ser* da escola refletem os diferentes projetos de indivíduo e de sociedade que circulam na sociedade (Mendonça, 2011).

Mudanças nas crenças, valores e atuação de grupos organizados determinam a construção dos currículos escolares que favorecem determinadas formações em detrimento de outras. Assim, as escolas promovem o idioma oficial do Estado ao qual estão vinculadas, introduzem algum sistema de representação numérica, em alguns casos, a religião dominante com suas explicações sobre o funcionamento do mundo e os valores morais. Os estudantes internalizam comportamentos, como o de obediência às autoridades e às normas da escola e do próprio Estado.

A modelação intelectual e comportamental desses indivíduos no interior das escolas contribui para que eles realizem seus objetivos de vida e contribuam para os objetivos do agrupamento social maior ao qual fazem parte. No âmbito econômico, a escolarização tem efeitos positivos sobre a empregabilidade, a renda e a produtividade (Viana; Lima, 2010). A empregabilidade e os salários tendem a aumentar em parte devido ao fato das escolas emitirem diplomas reconhecidos e utilizados por potenciais empregadores para seleção de candidatos (Caffagni, 2024; Viana; Lima, 2010). Além disso, há algum nível de aquisição de habilidades cognitivas, como as capacidades de leitura, de escrita e habilidades de raciocínio lógico-matemático. A escolarização contribui para o aumento do estoque de capital humano disponível no mercado de fatores de produção. Por sua vez, os ganhos de produtividade podem elevar o desenvolvimento socioeconômico com a geração de bens e serviços em maior volume, qualidade e complexidade (Viana; Lima, 2010). Nesse sentido, o afastamento dos indivíduos

do espaço escolar representa uma barreira para a consecução dos objetivos formativos delegados às escolas, assim, gerando efeitos negativos sobre a vida dos indivíduos e para as sociedades.

4.1 Fluxo dos problemas

4.1.1 Definindo os problemas e a construção de estatísticas

A infrequência escolar é a ausência sequencial ou intermitente do estudante sem justificativas de ausência. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabelece o limite máximo de 25% de faltas. Acima desse valor, o estudante poderá ser reprovado (Brasil, 1996). A reprovação também pode ocorrer quando o estudante não alcança o desempenho mínimo exigido nas avaliações escolares. O abandono ocorre quando o estudante deixa de ir à escola antes de concluir o ano letivo. Se, no ano letivo seguinte, ele não retornar a nenhuma escola, então terá ocorrido o fenômeno da evasão.

A distribuição dos referidos fenômenos entre diferentes agrupamentos de estudantes é desigual. Assim, ocorrem variações quando se agrupam estudantes em função de diferentes variáveis, como unidades político-administrativas, localização urbana ou rural, modalidades, gênero, cor, entre outros (Inep, 2025). Alguns dos principais produtores ou organizadores de dados a respeito da educação no Brasil são o INEP, pesquisadores acadêmicos e *think tanks* como o Todos Pela Educação (TPE). Assim, é possível realizar comparações longitudinais e transversais.

A sistematização de dados sobre os fenômenos, incluindo a coleta de informações sobre diferentes aspectos da vida dos estudantes e de seus contextos, possibilita a construção de modelos de classificação e de predição. Nesse sentido, Nunes (2023) destaca o crescimento nas práticas de mineração de dados no campo educacional na busca por padrões. Assim, ao se antecipar o risco dos eventos de reprovação, abandono e evasão, é possível formular intervenções antes que ocorram. Além disso, torna-se possível direcionar os esforços para grupos em maior risco (Nunes, 2023).

Porém, apesar de algumas pesquisas revelarem grande capacidade preditiva e classificatória nos algoritmos, a complexidade para explicar o funcionamento para comunidades de não especialistas é um dificultador para uso dos modelos em contextos reais. A falta de uma cultura de uso de dados e de técnicas estatísticas limita as possibilidades de extração de valor do crescente volume de informações. Para contornar essa dificuldade,

pesquisadores têm buscado construir modelos mais explicáveis, como as abordagens de Inteligência Artificial Explicável (Camargo; Silveira, 2024).

No contexto do Brasil, Gil (2018) aponta que essa sistematização de estatísticas educacionais contribuiu para que a reprovação, o abandono e a evasão fossem gradativamente considerados problemas públicos. Porém, esse enquadramento ainda é objeto de disputa.

Cabe lembrar que durante um longo período — e isso ocorre também nos dias atuais em determinados níveis ou modalidades de ensino —, diante da retenção, era frequente que o indivíduo abandonasse os estudos. Havia uma considerável naturalização desse abandono, permitindo supor que os resultados escolares fossem experimentados como sentença das (in)capacidades e (im)possibilidades dos indivíduos para seguir nos estudos (Gil, 2018, p.6)

4.1.2 O debate sobre as causas e consequências da reprovação, abandono e evasão

Apesar da sistematização na coleta de dados e a aplicação de técnicas estatísticas contribuírem para a compreensão dos fenômenos-problemas, as classificações e as previsões não revelam os mecanismos causais. Venturelli (2020) aponta que, nas ciências sociais, a determinação de causas de comportamentos de indivíduos e grupos é um processo complexo. No contexto em questão, por exemplo, os estudantes, ao deixarem de ir à escola, exibem um comportamento atrelado à sua história pessoal, ao contexto familiar e às condições sociais mais amplas. Assim, rastrear e descrever causas para agir sobre elas são tarefas trabalhosas.

As produções acadêmicas encontradas na revisão bibliográfica realizada não seguiram o rigor metodológico para sustentar afirmações sobre as causas dos fenômenos. Os artigos contêm agregações de percepções de pais, estudantes, professores e dos próprios pesquisadores, porém sem controle de amostragem. Dessa forma, apesar de os pesquisadores apresentarem a metodologia utilizada para coletar as crenças, isso não é suficiente para garantir que os conteúdos dessas crenças sejam verdadeiros. Além disso, há algum grau de confusão conceitual por parte dos pesquisadores e sujeitos de pesquisa entre a noção de “motivação” (justificativa construída pelos sujeitos) e a “causa” (relações factuais entre coisas). Apesar das limitações metodológicas, os artigos contribuem ao organizar e comunicar as crenças sobre relações causais que circulam na comunidade de acadêmicos, entre profissionais da educação, pais e estudantes. Esses sujeitos são relevantes, pois produzem e reproduzem crenças com o potencial de afetar a construção e aceitabilidade de determinadas intervenções públicas.

Jacomini (2010) aponta que, no sistema escolar, existem crenças individualizantes sobre o sucesso e o fracasso acadêmico. Assim, alunos desmotivados não estudam, podem ser reprovados e abandonam a escola. Segundo o autor, tende-se a ignorar ou minimizar efeitos

sociais externos e fora do controle dos estudantes (Jacomini, 2010). Chizzotti e Casali (2020) afirmam que alguns alunos, antes de abandonarem formalmente a escola, frequentemente passam pelo abandono intraescolar no qual cumprem formalidades, mas não estão engajados com o próprio aprendizado.

Além da vontade do estudante, o contexto familiar é apontado como sendo origem de algumas dificuldades escolares. Uma socialização primária violenta, renda insuficiente, convivência com adultos sem histórico de escolarização e negligência parental contribuem para os fracassos dos estudantes (Silva Filho; Araújo, 2017). Segundo Valle (2022), a vivência em ambiente familiar de baixa cultura escolar pode criar um estranhamento quanto aos códigos e valores promovidos pelas escolas. Nesse sentido, Faria (2021) aponta que a escolarização de grandes parcelas da população é um processo relativamente novo, tendo início ao longo dos séculos XIX e XX. Esse processo significou a crescente inclusão no ambiente escolar de estudantes de famílias de baixa renda e sem histórico de vida escolar (Gil, 2018).

Parte da literatura analisada menciona fatores intraescolares como responsáveis pelos diferentes fracassos dos estudantes: currículos que não contemplam as expectativas dos estudantes (Lima; Melo; França, 2022), autoritarismo e despreparo dos professores (Silva Filho; Araújo, 2017). Faria (2021) menciona que o fator expectativa por parte dos professores em relação aos estudantes gera interações desiguais. Souza (2024, p.71) aponta que professores “tratavam de forma negativa os alunos tidos como de baixo potencial e, de forma favorável, os alunos por eles considerados de alto potencial”.

Maia (2023) aponta que, nas décadas de 1960 e 1970, o fracasso escolar era visto como fruto de carências culturais das famílias de classes mais baixas. Assim, não seria possível culpabilizar os processos internos das escolas. Nas décadas seguintes, houve esforços de responsabilização das escolas e de suas práticas pedagógicas. A partir de 1980, teorias da diversidade cultural influenciam o campo pedagógico, mas o autor pondera que há o risco de ocorrer novamente a transposição de responsabilidades dos fracassos para fora das escolas, como resultado da diversidade (Maia, 2023).

Características mais amplas da sociedade também são consideradas relevantes para explicações causais. Faria (2021) argumenta que a forma desigual como a riqueza é distribuída na sociedade afeta negativamente as chances de estudantes oriundos de grupos vulneráveis progredirem no espaço escolar.

Além dos elementos tradicionalmente discutidos na literatura, a crise sanitária desencadeada pela difusão do coronavírus a partir de 2019 levou a preocupações sobre os potenciais efeitos sobre o abandono e evasão (TPE, 2021). Com o fechamento de escolas, as

atividades de ensino foram paralisadas e retomadas remotamente, inclusive para os estudantes que não possuíam conexão à internet e nem um ambiente doméstico propício para a aprendizagem. Esse novo contexto de crise sanitária intensificou os debates sobre o abandono e a evasão.

Embora a infrequência, a reprovação, o abandono e a evasão possam ser tratados como problemas em si mesmos, diversas pesquisas apontam efeitos que reforçam esse *status* de problemas. Da perspectiva da gestão escolar, as reprovações, abandonos e evasões (seguidas de retornos) implicam que professores terão que lecionar em turmas que, em alguns casos, contêm crianças, adolescentes e adultos. O prolongamento da vida escolar implica a extensão dos custos governamentais com alimentação escolar, com maior aquisição de material didático, duplicação de turmas e contratação de mais professores. Nesse sentido, Santos e Santos (2020) apontam que a redução de gastos com estudantes em elevada distorção idade-série é utilizada como argumento para adoção de medidas corretivas de fluxo.

Araújo (2025, p.1952) afirma que os estudantes que interrompem os estudos podem ter dificuldades em “tomar decisões informadas, formar opiniões e interagir de forma crítica com outros indivíduos, especialmente com aqueles que têm um nível educacional superior”. Quando indivíduos de baixa escolaridade reproduzem, seus filhos serão submetidos às condições intelectuais, sociais e materiais que os responsáveis conseguem suprir. Soma-se a isso o fato da menor escolaridade estar associada a maiores taxas de fecundidade (Duarte; Teixeira, 2021). Assim, podem ser reforçadas desvantagens futuras para seus filhos na transmissão intergeracional da pobreza (Ribeiro; Benevides, 2024).

4.2 Fluxo das alternativas ou soluções

Devido à multiplicidade de causas apontadas na literatura, diversas intervenções são elaboradas de forma complementar. Além disso, a expectativa para as intervenções é de que elas promovam a redução das taxas de infrequência, de reprovação, de abandono e de evasão, mas não a erradicação.

Em relação à infrequência, há incentivos legais que estimulam os estudantes e seus familiares a se comprometerem com a assiduidade. Como visto anteriormente, a LDB condiciona a aprovação dos estudantes à frequência de pelo menos 75%. Quando as faltas ultrapassarem 30% do percentual permitido, o Conselho Tutelar deverá ser acionado para analisar o caso (Brasil, 1996). Há programas de busca ativa nos quais diversos órgãos e setores são articulados após determinado número de faltas (Wandercil *et al.*, 2024). No caso de famílias

beneficiárias do Programa Bolsa Família, por exemplo, é exigido que as crianças e adolescentes apresentem frequência de pelo menos 75%.

Para reduzir as taxas de reprovação, algumas escolas desenvolvem programas de reforço escolar para evitar que os déficits de aprendizagem se acumulem ao longo do ano letivo. Dado que as escolas e professores possuem margem discricionária na condução das avaliações, alterações nos níveis de complexidade ou de rigor das correções alteram o desempenho dos estudantes e suas chances de reprovar. Nesse sentido, Gil (2018) aponta que essa subjetividade e seus efeitos sobre as taxas de reprovação são discutidos há muitas décadas.

A reprovação, apesar de ser apontada como problema em parte da literatura e pelos formuladores do Pé-de-Meia, também é vista como um importante instrumento pedagógico por alguns pais, professores e estudantes (Jacomini, 2010). Ela é utilizada e percebida como incentivo aos estudos, pois os estudantes terão uma motivação adicional para estudar e não fracassar. Pode ser vista como punição pela negligência quanto ao seu desempenho e, por fim, uma nova oportunidade de aprender no ano seguinte.

Os críticos tendem a ver o instrumento da reprovação como algo injusto e ineficaz. A injustiça decorreria do fato do desempenho dos estudantes ser influenciado por elementos fora de seu controle, por exemplo, o nível de renda e de instrução formal dos pais, estrutura escolar e estratégias de ensino e gestão escolar. Assim, a reprovação seria uma responsabilização individual do estudante (Jacomini, 2010). Além disso, traria outros problemas, como aumento da distorção idade-série e maior risco de abandono e evasão.

Por sua vez, a progressão continuada é um mecanismo no qual o estudante possui um período maior que um ano letivo para adquirir os conhecimentos exigidos (Bertagna, 2008). Esse mecanismo é objeto de disputa dentro e fora do sistema de ensino e recebe o nome de “aprovação automática” por parte dos críticos, que argumentam a importância da reprovação anual como estímulo pelo medo do fracasso.

No legislativo federal, há esforços para manutenção da reprovação como instrumento pedagógico e administrativo. Nesse sentido, alguns projetos de lei evidenciam essa disputa político-ideológica sobre a reprovação. O PL 5136/2019 busca proibir a progressão continuada (Nunes, 2019) e foi aprovado na Comissão de Educação da Câmara com votação de 18 votos favoráveis contra 17 votos contrários. Há ainda o PL 46608/2024 que propõe a possibilidade de reprovações por mau comportamento (Máximo, 2024). Se transformados em lei, podem contribuir para elevar as taxas de reprovação.

No Brasil, o indicador de qualidade mais utilizado é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Os dois componentes do indicador são as médias das notas do

Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e as taxas de aprovação. Dado tudo demais constante, escolas com as maiores taxas de reprovação pontuarão pior no Ideb, assim, serão classificadas como de pior qualidade. Por outro lado, aprovações sem esforço de ensino também prejudicarão o desempenho nas avaliações externas. Nesse sentido, a publicização de baixos resultados cria constrangimentos adicionais aos professores, à direção e à gestão das redes de ensino, que podem desincentivar a prática de reprovação.

Faria (2021) encontrou na literatura acadêmica propostas de responsabilização de professores pelos resultados dos estudantes, inclusive com o condicionamento de parte da remuneração. Porém, foi apontado o risco de que esse estímulo crie efeitos adversos, por exemplo, com as escolas excluindo estudantes com baixo desempenho para inflar as médias de desempenho. Porém, esse tipo de medida tende a gerar tensões com os profissionais.

O currículo escolar é outro elemento frequentemente apresentado como um dos fatores que desmotiva os estudantes (Nogueira; Costa; Pinto, 2022). Nesse sentido, o poder público tem promovido reformas na organização e currículo do ensino médio, com a justificativa de torná-lo mais atrativo e assim evitar o abandono dessa etapa.

4.2.1 Pressupostos dos incentivos financeiros

Dentro desse conjunto de ações, estão os programas de incentivos financeiros. Esse tipo de mecanismo está alinhado às teorias comportamentais que afirmam ser possível influenciar decisões e comportamentos humanos a partir de estímulos externos. No campo da psicologia, a teoria behaviorista apresenta a noção de reforço positivo, que é um estímulo agradável pelo comportamento desejado (Skinner, 1972). Na economia comportamental, um dos pressupostos é o de que pessoas reagem a estímulos, dentre os quais os monetários (Mankiw, 2016). Assim, parte do comportamento humano pode ser descrito, previsto ou modificado a partir de oscilações nos fluxos de renda, receitas, custos, despesas, lucros, salários, prêmios de seguros, taxas de juros e de inflação, dentre outros.

No contexto das famílias, as mesadas são frequentemente utilizadas como um instrumento pelos pais para induzir os filhos a terem comportamentos desejáveis e para que internalizem o valor do dinheiro. Algumas condicionalidades para acesso às mesadas são a realização de tarefas domésticas e bom desempenho em exames escolares, sendo comum também que os pais estimulem a formação de poupança com parte dos valores concedidos (Lellis; Magalhães; Leite, 2011).

Um programa de incentivos financeiros é coerente com os objetivos educacionais. Primeiramente, pelo propósito de manter os jovens nas escolas adquirindo diversos conhecimentos. Além disso, o acesso a fluxos de renda induz o processo de socialização econômica. Os estudantes passam a naturalizar e adquirir fluência no relacionamento com os meios monetários para aquisição de bens e serviços e na construção de uma poupança.

Essa socialização econômica será necessária ao longo de toda a vida dos indivíduos nos diferentes papéis que podem assumir nas atividades econômicas. Enquanto empregados, terão que vender tempo, capacidades físicas e mentais em troca de salários. Enquanto empresários, irão organizar fatores de produção e realizar vendas em busca de lucros. Enquanto poupadores abrirão mão de recursos presentes em busca de rendas futuras. Sobre esse aspecto, Leal (2011, p.350) destaca a centralidade desse objeto social: “O dinheiro é o mediador por excelência das trocas econômicas; mas também é um fim em si mesmo, é desejado, valorizado e objetivo último (mais importante) das transações monetárias”.

Da perspectiva estatal, alguns instrumentos de políticas públicas, como os incentivos e sanções, partem do mesmo pressuposto adotado por economistas, psicólogos behavioristas e pelos pais ao darem mesadas aos filhos:

Parte da pressuposição de que os indivíduos são atores racionais guiados pelo autointeresse, ou seja, baseia-se na ideia de que o comportamento de agentes e da população é definido em função da percepção de ganhos ou perdas. Incentivos positivos objetivam encorajar determinados comportamentos [...], enquanto sanções atuam no sentido oposto [...] e podem aumentar a conformidade do público-alvo aos objetivos planejados (Capella, 2018, p.87).

Howlett e Ramesh (2003) apontam que esse uso do poder econômico do Estado tem como vantagem a maior facilidade de administração e os benefícios são concentrados, enquanto os custos são distribuídos para a sociedade.

4.2.2 Programas de incentivos financeiros na educação

Ao longo dos últimos 25 anos, diversos programas de incentivo financeiro para estudantes foram implementados no Brasil. Apesar de variações quanto ao público-alvo, abrangência, condicionalidades e valores, eles compartilham os objetivos de manter os estudantes, principalmente os de menor renda, no sistema de ensino. Alguns desses programas foram extintos, incorporados a outros ou mesmo continuam a existir paralelamente ao programa Pé-de-Meia.

Em âmbito nacional, em 2001 foi lançado o Programa Nacional de Bolsa Escola (PNBE). Esse programa tinha como objetivo incentivar jovens de 7 a 14 anos de famílias em vulnerabilidade econômica a permanecerem na escola. Podiam participar famílias com renda per capita de até R\$ 90,00 e concedia incentivos de R\$15,00 por criança, com limite de R\$45,00 por família. Era exigida frequência mínima de 85% das aulas, e o controle era feito pelas prefeituras. Quanto à abrangência, em 2002, 99% dos municípios aderiram ao programa, totalizando aproximadamente 9 milhões de estudantes beneficiários (Valente, 2003).

Algumas unidades da federação desenvolveram programas semelhantes. Dentre eles, alguns foram focalizados nos estudantes do ensino médio e compartilham algumas características, como o objetivo de evitar o abandono e a evasão, os depósitos condicionados à frequência e à aprovação, a combinação entre pagamentos recorrentes e poupança. Alguns desses programas estaduais foram o Poupança Jovem (MG-2007), o Renda Melhor Jovem (RJ-2011), o Poupança Jovem Piauí (PI-2015) e o Bolsa Estudante (SC-2022) (Firjan, 2023). O Estado de Alagoas possui em operacionalização o Bolsa Escola 10 desde o ano de 2021. Esse programa possui um desenho semelhante ao que seria absorvido no Pé-de-Meia. Nele são previstos pagamentos de R\$ 500,00 por matrícula, R\$ 100,00 mensais condicionados à frequência e R\$ 2000,00 após a conclusão do ensino médio (Alagoas, 2021).

4.2.3 O Programa Pé-de-Meia

O Programa Pé-de-Meia é fruto de negociações entre o Poder Executivo Federal e o Legislativo Federal e possui desenho semelhante ao dos programas citados na seção anterior. No congresso, circulava desde 2021 o Projeto de Lei 54/2021, de autoria da deputada Tábata Amaral (Amaral, 2021), assim como outros projetos de lei com objetivos e desenhos similares. Por sua vez, o Poder Executivo emitiu a Medida Provisória 1.198/2023, que instituiu uma poupança de incentivo à permanência e conclusão do ensino médio (Brasil, 2023).

O programa de incentivos financeiros para os estudantes do ensino médio público foi instituído a partir da Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024 (Brasil, 2024a), e regulado pelo Decreto nº 11.901, de 26 de janeiro de 2024 (Brasil, 2024b). Posteriormente, diversas portarias foram emitidas pelo MEC especificando detalhes. Os objetivos do Pé-de-meia são incentivar o acesso, a permanência e a conclusão do ensino médio. Assim, reduzindo as taxas de retenção, de abandono e de evasão nessa etapa do ensino. Os destinatários da política são estudantes de baixa renda do ensino médio da rede pública e das escolas comunitárias conveniadas ao poder público.

Para acesso ao programa, é necessário que o estudante pertença a uma família inscrita no CadÚnico, com renda máxima de meio salário mínimo por pessoa, e ter idade entre 14 e 24 anos. O programa também inclui estudantes da Educação de Jovens e Adultos (EJA) com idade entre 19 e 24 anos. A prioridade é de estudantes de famílias beneficiárias do Bolsa Família. Em relação aos incentivos financeiros, foi escolhido um desenho que combina pagamentos recorrentes e poupança com saque ao final da etapa do ensino médio. O desenho do programa pode ser visto na Tabela 2.

Tabela 1- Incentivos do Pé-de-Meia

Incentivo	Valor	Número	Requisitos	Acesso ao recurso
Matrícula	R\$ 200,00	3	Matrícula em cada um dos anos do ensino médio	Após depósito
Frequência	R\$ 200,00	27	Frequência de pelo menos 80%	Após depósito
ENEM	R\$ 200,00	1	Inscrição e presença nos dois dias de prova do ENEM (apenas para o último ano)	Após a conclusão do ensino Médio
Conclusão	R\$ 1000,00	3	Aprovação em cada ano do ensino médio	Após a conclusão do ensino médio

Fonte: Elaboração própria a partir da legislação (Brasil, 2024).

4.3 Fluxo da política

4.3.1 Clima nacional

Apesar de programas de transferência de renda receberem críticas, eles também são demandados por parte da população. Pode-se dizer que há suporte dos beneficiários e daqueles que enxergam no programa uma forma de garantir que todos os indivíduos da sociedade atinjam determinadas condições de vida. No caso do Pé-de-Meia, não foi identificado clamor, rejeição ou polarização, como ocorre em outros temas sensíveis que capturam a atenção de grandes parcelas da população.

4.3.2 Mudança de governo

Como mencionado em seções anteriores, houve sinergia entre o PL 54/2021 e a MP 1.198/2023. Nesse aspecto, a mudança no governo executivo, ocorrida em 2023, permitiu que atores interessados num programa de incentivos tivessem acesso à máquina estatal para fazer essa intervenção avançar na agenda. A candidata à Presidência, Simone Tebet, no seu plano de governo e durante sabatina com empresários, comprometeu-se a criar o programa “Poupança Mais Educação”, também direcionado aos estudantes de baixa renda do ensino médio (Tebet, 2022a, 2022b). Apesar de não ter vencido as eleições, no segundo turno ela foi absorvida pela campanha do candidato Lula. Dentro do governo Lula, Simone Tebet assumiu o Ministério do Planejamento e Orçamento.

Por sua vez, o Ministério da Fazenda passou a ser comandado por Fernando Haddad, que já havia sido ministro da educação. Segundo depoimento de servidor federal envolvido com o desenho do programa, o ministro se mostrou entusiasmado com a proposta do programa de incentivos². Por sua vez, o atual ministro da educação, Camilo Santana, teve sua gestão estadual no Ceará reconhecida por avanços no campo educacional (Araujo, 2022). Essa mudança da composição do governo marcou também uma mudança ideológica, discursiva e de prioridades em relação ao governo de Jair Bolsonaro (2019-2022).

4.3.3 Pressão de grupos organizados

No Brasil, um importante grupo de pressão da sociedade civil se posicionou favoravelmente à criação do programa: o *think tank* Todos Pela Educação (TPE). Os *think tanks* são organizações dedicadas a pensar em problemas públicos, oferecer soluções e articular intervenções com atores sociais, políticos, ativistas, financiadores, mídia e sociedade civil. O TPE foi fundado em 2006 e assume um papel de *think tank* da educação, “uma organização independente que faz *advocacy* pela Educação Básica no Brasil. Seu foco é atuar para que o poder público formule e implemente políticas públicas educacionais de maneira mais efetiva” (TPE, 2025).

A organização produz relatórios, notas técnicas e apresenta os seus posicionamentos em programas jornalísticos sobre aquilo que considera problemas prioritários da educação básica e quais seriam as melhores intervenções. Representantes da organização participam de sessões no legislativo para defesa de suas ideias, desenvolvem processos formativos para o corpo

² Informação extraída de depoimento durante o Seminário Nacional do Pé-de-Meia.

burocrático e político do Estado. São realizadas conferências com pesquisadores, burocratas, políticos, jornalistas e professores ligados à educação (Martins; Krawczyk, 2018). O TPE fornece avaliações e comentários para diversos programas jornalísticos sobre problemas educacionais e sugere intervenções. Por exemplo, durante o período da pandemia de covid-19, os seus especialistas discutiram as taxas de abandono e evasão em jornais de cobertura nacional (TPE, 2021).

Alguns trabalhos acadêmicos corroboram para a percepção do TPE como um ator relevante em todo o ciclo de políticas públicas direcionadas à educação. Segundo Martins e Krawczyk (2018, p.12) a organização possui grande articulação com os grupos de mídia na posição de especialistas em educação, posição conseguida pelos contatos com empresários do setor e jornalistas que fazem parte da sua estrutura. Os recursos da organização são provenientes de doações de pessoas físicas e jurídicas, entre as últimas estão diversas fundações oriundas de grupos empresariais. São apresentadas como mantenedoras, por exemplo, a Fundação Roberto Marinho, a Fundação Bradesco, a Fundação Itaú e o Instituto Unibanco (TPE, 2025).

Em relação ao Pé-de-Meia, o TPE produziu duas notas técnicas. A primeira foi lançada em dezembro de 2023 e comparava a proposição de incentivos do PL 54/21 e da MP 1.198/2023. A segunda nota foi publicada em abril de 2024, após a aprovação da Lei 14.818/2024 e com o início da operacionalização dos pagamentos.

Na primeira nota técnica, a organização expressou posicionamento favorável à criação de um programa de incentivos financeiros. Foram realizadas as seguintes sugestões: a introdução de pagamentos recorrentes; aprimoramento das focalizações para abarcar apenas estudantes em pobreza extrema e reduzir os custos; repasses maiores para estudantes em escolas de tempo integral; inclusão de condicionalidades como participação em avaliações nacionais e estaduais para redução de ausências programadas; construção de metas claras para diferentes horizontes temporais; instituição de uma avaliação do Programa (TPE, 2023).

Ao observar o desenho que o programa Pé-de-Meia assumiu, é possível identificar alinhamento com algumas das sugestões feitas pelo TPE, embora não seja possível dizer que as mudanças no desenho do programa decorreram da apresentação dessas sugestões. Assim, foram realizados pagamentos recorrentes. Há previsão de que os estudantes participem de avaliações estaduais e nacionais e há determinação de que o programa seja avaliado. Porém, a focalização não ocorreu conforme sugerido e o público-alvo foi maior do que as primeiras versões apontavam. Além disso, estudantes de ensino integral não recebem repasses adicionais e as metas não foram especificadas.

No segundo relatório, o TPE reconhece positivamente os seguintes aspectos do programa: a introdução de pagamentos recorrentes atrelados à formação de uma poupança; pagamentos realizados diretamente aos estudantes e alinhamento entre objetivos do programa e condicionalidades. Entretanto, a organização continuou a criticar a ausência de metas claras que poderiam guiar a avaliação do programa e apontou que estudantes de escola de tempo integral deveriam receber valores adicionais. Em relação ao incentivo ENEM, foi apontado que ele poderia ser condicionado ao desempenho na prova (TPE, 2024).

4.3.4 Empreendedor de Políticas

Além do PL 54/2021, havia diversos projetos de lei que tratavam de matéria semelhante na Câmara dos Deputados Federais. Com o objetivo de evitar duplicidade de trabalho, existe o mecanismo denominado apensamento, pelo qual dois ou mais projetos semelhantes passam a tramitar conjuntamente, sendo que os projetos de lei mais recentes são apensados aos mais antigos (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 1989).

Houve disputas no processo de apensamento, pois determinaria qual projeto seria priorizado e qual deputado teria reconhecimento por sua autoria. Uma das disputas ocorreu entre o deputado Idilvan Alencar (PDT-CE) e a deputada Tabata Amaral (PSB-SP). Em 2019, o deputado Idilvan Alencar apresentou o PL 5949/2019, que propunha a criação de incentivos financeiros para estudantes (Alencar, 2019). Posteriormente, a deputada Tabata Amaral apresentou o PL 54/2021. Em abril de 2021, o PL 54/2021 foi apensado ao PL 5949/2019 devido à semelhança quanto à matéria.

Em 19-04-2021, a deputada Tabata Amaral apresentou um requerimento para que o seu projeto (PL 54/2021) fosse desapensado sob o argumento de que os projetos eram diferentes na forma (não na matéria). Enquanto o projeto de Idilvan autorizava o Executivo a implementar a “Poupança Estudantil”, o PL 54/2021 criaria um novo direito, implicando numa obrigação para o Executivo (Tabata Amaral, 2021). Em 06-05-2021 a deputada conseguiu que o PL 54/2021 fosse desapensado e ele passou a tramitar em regime de urgência.

Em entrevista online ao jornal “O Povo” (disponibilizada no YouTube em 15 de outubro de 2024), o deputado Idilvan Alencar relata como ocorreu essa disputa com a deputada Tabata Amaral e, em alguma medida, com o próprio poder executivo:

[...] eu coloquei esse projeto em novembro de 2019. No ano seguinte, eu aprovo na comissão da educação um projeto, isso é, inspirado na experiência do Rio de Janeiro que a Cláudia Costin fez lá. Eu chamei de poupança estudantil, dando valor mensal e sacando no final, igualzinho. A Tabata vai, apresenta um projeto dessa natureza, bem depois do meu, sei lá, dois, três anos depois. E aí, de forma deselegante, ela vai lá e

pede para desamparar do meu projeto, ela pede para tirar o meu projeto. Olha, se o meu projeto é mais antigo, é quem tem a prevalência. E aí ela vai no meu gabinete, ela pede para que eu seja relator do projeto dela. Eu falei não, ela pede para eu tirar o meu projeto, eu não tiro o meu projeto!, eu não vou tirar! Aí ela disse “Pois eu mostro como, quem vai ser aprovado é o meu, que eu sou mais amiga, não sei de quem, sei de quem” Ok. Eu não vou tirar meu projeto. O governo Bolsonaro não implanta o pé-de-meia porque ele não quer saber de política social³. Quando o Camilo [Santana] chega e Lula implanta projeto, manda uma medida provisória. O Lira guarda a MP deles e vota o projeto da Tabata. Ou seja, a Tabata deu um balão não só em mim, mas no governo federal também. Mas aí os registros da câmara federal estão lá mostrando que novembro de 2019, ninguém tira isso de mim [...] (cf. DEPUTADO Idilvan..., 2024).

A deputada Tabata ofereceu a oportunidade de relatoria ao colega que possuía projeto concorrente, o que poderia representar uma potencial união de forças. Mas para o deputado Idilvan significaria perder o status de “autor do próprio projeto” para “relator de um projeto de terceiros”. Uma segunda disputa, sugerida nessa entrevista, teria ocorrido entre a deputada e o poder Executivo, que enviou ao Congresso a MP de mesma matéria em 2023. É possível interpretar de diferentes formas esse movimento: o Executivo quis acelerar as discussões e a tomada de decisão, ou como forma de capturar os créditos pela autoria. No evento do Seminário do Programa Pé-de-meia, foi apresentada uma versão na qual o Poder Executivo, em especial a equipe do Ministério da Fazenda, é quem foi o articulador do Programa :

[...]E qual foi a nossa participação? A nossa secretaria atuou bastante desde a concepção. Eu tava revendo alguns estudos antigos [...] como é que vai ser esse incentivo? Esse recurso vem de onde? Qual a parte que esse aluno vai poder sacar? De que forma esse estímulo é mais efetivo? Que parte a gente tem que deixá-lo como investimento até o final? Então, a nossa secretaria participou ativamente com o MEC desses desenhos iniciais. Desde uma elaboração de uma medida provisória, que o programa [...] veio de uma medida provisória e, depois de feito esse desenho, ou seja, ele vai ser custeado por um fundo administrado pela Caixa. Uma correria porque a gente tinha que fazer isso em 10 dias no final do ano. Porque tinha que instrumentalizar esse programa, porque ele começava a valer em 2024. Então, foi uma correria regulatória de fazer medida provisória, história de fazer portarias, de fazer estatuto do fundo, de criar o fundo, de colocar o dinheiro no fundo, e tudo isso acontecer para que em 24 o MEC pudesse articular com todos vocês e começar esse desenho do programa, depois uma discussão com a deputada Tabata Tamaral para o projeto dela recepcionar a nossa medida provisória [...] (cf. SEMINÁRIO Nacional...,2025).

Nessa segunda entrevista, o Poder Executivo foi o protagonista. Ele seria responsável por decidir sobre elementos como o nome do programa, as fontes de financiamento, o gestor do fundo, a sistemática de pagamentos e as normas gerais. Assim, o PL 54/2021 da deputada Tabata teve apenas uma função formal para garantir a legalidade.

³ Essa afirmação coaduna com a afirmação e que a mudança de governo foi relevante para a abertura da janela de oportunidade

A partir dos trechos apresentados, é possível refletir sobre o conceito de autoria no contexto normativo ou político. As proposições contidas no PL 949/2019, no PL 54/2021 e na MP 1.198/2023 assemelham-se entre si e também aos diversos programas de incentivos anteriores já implementados.

Apesar da autoria do PL 54/21 ser da deputada Tabata Amaral, a Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024 não seguiu a proposta original *ipsis litteris*. Assim como a maior parte das produções legislativas, passou por alterações ao longo da tramitação devido às demandas de diversos interessados. Após sua promulgação, o Executivo editou o Decreto nº 11.901, de 26 de janeiro de 2024, além de diversas portarias que também foram relevantes para a construção do desenho do programa. Nesse aspecto, conclui-se que a autoria não tem relação com a originalidade do conteúdo propositivo, mas com a associação formal ou socialmente reconhecida entre um ator político e um determinado produto legislativo.

Evidencia-se também que políticos não disputam apenas ideias contrárias, mas também disputam o *status* de criador ou defensor legítimo de uma ideia. Os atritos em questão podem ser explicados pelo fato de políticos desejarem que algumas realizações, por exemplo, programas sociais e emendas, sejam associadas diretamente à sua atuação. Se bem-sucedido, o político terá maior prestígio e apoio junto ao eleitorado (Fernandes, 2018).

Apesar das considerações sobre a produção coletiva, no legislativo, a deputada Tábata Amaral foi a que mais conseguiu ter sua imagem associada ao programa Pé-de-Meia. Enquanto empreendedora do Programa, ela se diferenciou dos pares por ter sido capaz de articular uma rede de contatos na defesa de seu projeto, num contexto em que existiam outros projetos concorrentes que tratavam da mesma matéria.

Parte da explicação do sucesso em conseguir o protagonismo está na sua atuação no campo educacional. Antes de se tornar deputada, ainda adolescente, teve destaque em reportagens jornalísticas pelo seu desempenho em olimpíadas acadêmicas. Ela é cofundadora de alguns projetos educacionais: “Projeto Voa”, iniciativa de reforço escolar e preparação para olimpíadas acadêmicas (2013); “Movimento Mapa Educação”, que visa engajar jovens para atuarem em projetos educacionais (2015) entre outros (Câmara dos Deputados, 2026). Ao se formar em Harvard como estudante bolsista, recebeu atenção da mídia (BBC, 2017).

Em 2018, foi eleita deputada federal e reeleita em 2022. Ao longo dos dois mandatos, teve atuação significativa no campo educacional: foi autora da Lei nº 15.001/2024, que estabelece requisitos mínimos para transparência em matéria educacional (Brasil, 2024). Ela é autora do PL 2595/2019, que visa promover alterações no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Amaral, 2019). A deputada foi presidente da Comissão

Especial para discussão do Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2024-2034. Atualmente é vice-presidente da Frente Parlamentar Mista de Educação na Câmara dos Deputados Federais (FPME, 2023).

Por fim, deve ser mencionado que outros atores também contribuíram significativamente para as articulações, como o relator do PL 54/2021, o deputado Pedro Uczai (PT-SC). Além disso, outros 17 deputados aparecem no campo de autoria do referido PL. O modelo de Kingdon (2003) ainda aponta atores invisíveis. Nesse sentido, assessores parlamentares e servidores do Ministério da Educação e da Fazenda realizaram contribuições.

5 CONCLUSÃO

Essa pesquisa utilizou o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003) para organizar informações e analisar a formação da agenda do Programa Pé-de-Meia. O enquadramento da infrequência, da reprovação, do abandono e da evasão enquanto problemas públicos é um processo de construção social, mas ainda marcado por divergências, principalmente no caso da reprovação. No fluxo das soluções, foi possível observar que diversas intervenções foram e ainda são implementadas, e algumas delas se baseiam em incentivos financeiros. A multiplicidade de fatores envolvidos no fracasso escolar dificulta soluções únicas.

No campo político, houve disputas entre legisladores pelo protagonismo na construção do programa de incentivos, culminando na vitória da deputada Tabata Amaral, essa caracterizada como a empreendedora do Pé-de-Meia. Por sua vez, o poder executivo apresentou disposição ao editar uma MP de mesma matéria.

Uma limitação desta pesquisa decorre da falta de interações diretas com políticos, assessores parlamentares, além de grupos de pressão da sociedade civil. Esses atores poderiam ter contribuído para detalhar as disputas e estratégias utilizadas para que o programa de incentivos avançasse na agenda.

Pesquisas futuras poderiam investigar possíveis efeitos do Pé-de-Meia sobre a inclusão financeira dos estudantes de baixa renda e os efeitos sobre padrões de consumo e poupança desse grupo populacional. Por fim, pesquisas sobre a efetividade e impacto do programa podem revelar se as expectativas projetadas para o programa estão se concretizando.

6 REFERÊNCIAS

- ALAGOAS. **Lei n.º 8.551, de 10 de dezembro de 2021**. Institui o Programa Bolsa Escola 10 no âmbito do Estado de Alagoas, e dá outras providências. Maceió: Palácio República dos Palmares, [2021]. Disponível em: https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/2144/lei_no_8.551_de_10_de_dezembro_de_2021.pdf. Acesso em: 26 jan. 2026.
- AMARAL, Tábata. **Projeto de Lei N° 2595/2019**. Altera a Lei n° 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 30 abr. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2199722>. Acesso em: 15 jan. 2026.
- AMARAL, Tábata. **Projeto de Lei N° 54/2021**. Altera a Lei n° 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências, para dispor sobre a criação de incentivo financeiro ao estudante do ensino médio. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 03 de fev. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2268691>. Acesso em: 15 jan. 2026.
- AMARAL, Tabata. **Requerimento n° 792/2021**. Requer a desapensação do Projeto de Lei n° 54/2021 do Projeto de Lei n° 5949/2019. Brasília, DF: Câmara dos Deputados.. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1994996&filename=Tramitacao-PL%2054/2021. Acesso em: 15 jan. 2026.
- ARAUJO, Cláudia Lima de. *et al.* EVASÃO ESCOLAR: CAUSAS E IMPACTOS DA EVASÃO ESCOLAR NO BRASIL E NO MUNDO. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 1945–1965, 2025. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/17879>. Acesso em: 14 jan. 2026.
- BBC News Brasil**. Jovem da periferia de SP que chegou a Harvard sonha em mudar educação brasileira e entrar para a política. BBC News Brasil, 12 dez. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42317179>. Acesso em: 21 jan. 2026.
- BIRKLAND, Thomas. A. **An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making**. 5.ed. New York: Routledge, 2019.
- BRASIL. **Decreto N° 11.901, de 26 de Janeiro de 2024**. Regulamenta a Lei n° 14.818, de 16 de janeiro de 2024, que institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público, e cria o Programa Pé-de-Meia. Brasília, DF: Presidência da República, [2024b]. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=600&pagina=1&data=26/01/2024&totalArquivos=1>. Acesso em 15 jan. 2026.
- BRASIL. **Lei n° 14.818, de 16 de janeiro de 2024**. Institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público; e altera as Leis n° 13.999, de 18 de maio de 2020, e n° 14.075, de 22 de outubro de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jan. 2024b. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/Lei/L14818.htm. Acesso em: 17 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.198, de 27 de novembro de 2023**. Institui poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio. *Diário Oficial da União*, Brasília, Ed. Extra, Seção 1, p. 2, 28 nov. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/11/2023&jornal=600&pagina=2&totalArquivos=3>. Acesso em: 17 jan. 2026.

CAFFAGNI, Carla Wanessa do Amaral. Qual a função social da escola? Reflexões de nuances sociais e políticas a respeito da instituição escolar. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 122, p. 1-18, jan. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362024003204250>. Acesso em: 12 jan. 2026.

Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF. 1989 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2016-2025.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2026

Câmara dos Deputados. **Tabata Amaral**: Biografia. 2026. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/204534/biografia>. Acesso em: 21 jan. 2026.

CAMARGOS, Rodrigo Costa; SILVEIRA, Ismar Frango. Técnicas de aprendizado de máquina interpretáveis na predição de evasão escolar: uma revisão. **Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação**, n. 65, p. 636-646, jan. 2024. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/2c1828ebdfb52e4fdc4c83f30d060340/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1006393>. Acesso em: 14 jan. 2026.

CAPELLA, Ana. Cláudia. Niedhardt. *Formulação de Políticas*. Brasília: Enap, 2018.

CHIZZOTTI, Antônio; CASALI, Alípio Marcio Dias Casali. Desigualdade, pobreza e diferença: precariedade na vida escolar. **Educação e Filosofia**, Uberlândia, v. 34, n. 70, p. 193–222, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/EducacaoFilosofia/article/view/49541>. Acesso em: 14 jan. 2026.

DEPUTADO Idilvan Alencar fala sobre programa Pé de Meia e embate com Tabata. Vídeo. 3min 47s. Publicado pelo canal o Povo. 15 out. 2024. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=jOVCj_pt9ic&t=227s. Acesso em 12 fev. 2026

DUARTE, Humberto Filipe Faria Lelis; TEIXEIRA, Evandro Camargos Teixeira. Efeito do nível de escolaridade sobre a fecundidade no Brasil. **Economia & Região**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 167–185, 2021. DOI: 10.5433/2317-627X.2021v9n1p167. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ecoreg/article/view/40216>. Acesso em: 15 jan. 2026.

DURKHEIM, Émile. **Educação e Sociologia**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

DURKHEIM, Émile. **Moral Education**: a study in the theory and application of the sociology of education. 2. ed. Toronto: Collier-Macmillan, 1968.

FARIA, Gina Glaydes Guimarães. Uma leitura do fracasso escolar criticamente orientada. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 39, n. 2, p. 1-14, abr./jun. 2021. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/349568436_Uma_leitura_do_fracasso_escolar_criticamente_orientada. Acesso em: 13 jan. 2026.

FERNANDES, Ana Tereza Ribeiro. **Blame avoidance e credit claiming: culpa e crédito no federalismo brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Belo Horizonte, 2018. Disponível em:

<https://repositorio.ufmg.br/server/api/core/bitstreams/5c15e19e-724d-4b4b-a6ac-438c9ea5b98d/content>. Acesso em: 20 jan. 2026.

FIRJAN. **O repositório de experiências para combate à evasão escolar** [online].

Disponível em: <https://evasaoescolar.firjan.com.br/repositorio>. Acesso em: 15 jan. 2026

FPME – Frente Parlamentar Mista da Educação. 2025. Disponível em:

<https://frentedaeducacao.org.br/membros-2025/>. Acesso em: 30 maio 2025.

GIL, Natália de Lacerda. Reprovação escolar no Brasil: história da configuração de um problema político-educacional. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 1-23, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782018230037>. Acesso em: 13 jan. 2026.

Howlett, Michael; Ramesh, M. **Studying public policy: policy cycles and subsystems**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar da Educação Básica 2024**: Resumo Técnico. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2024.pdf. Acesso em: 30 maio 2025.

JACOMINI, Márcia Aparecida. Por que a maioria dos pais e alunos defende a reprovação? **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 141, p.895-919, set./dez. 2010. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cp/a/yhYfzdtgr9P9FZyszFcvJH/?lang=pt>. Acesso em: 14 jan. 2026.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, [1984], 2003.

LASSWELL, H. The Policy Orientation. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, H. (Eds.). **The Policy Sciences**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951.

LEAL, Natacha Simei. Simmel e o dinheiro: primeiros ensaios. **Mediações – Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 16, n. 1, p. 349-356, 2011. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/pdf/7488/748879399020.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2026.

LELLIS, Irani Lauer; MAGALHÃES, Celina Maria Colino; LEITE, Iani Dias Lauer. O significado da mesada para pais de crianças e adolescentes. **Gerais, Rev. Interinst. Psicol.**, Juiz de fora, v. 4, n. 1, p. 12-25, jun. 2011. Disponível em

http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1983-82202011000100003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 16 jan. 2026

LIMA, Francisco Renato; MELO, Raimunda Alves; FRANÇA, Jilton Vitorino de. Fracasso escolar no Ensino Médio de uma escola do campo: causas e razões identificadas nas vozes de estudantes e professores. **Revista ELO – Diálogos em Extensão**, [S. l.], v. 11, 2022.

Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/elo/article/view/14198>. Acesso em: 14 jan. 2026.

MAIA, Júlio César A. DETERMINAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE A RELAÇÃO CURRÍCULO-FRACASSO ESCOLAR NO CONTEXTO EDUCACIONAL BRASILEIRO: DA CARÊNCIA À DIFERENÇA CULTURAL. **Cadernos de Educação**, n. 67, 14 mar. 2023.

Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/caduc/article/view/23730>. Acesso em: 14 jan. 2026.

MANKIW, N. Gregory. **Princípios de Microeconomia**. 6.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

MARTINS, M.; KRAWCZYK, N. R. Estratégias e incidência empresarial na atual política educacional brasileira: O caso do movimento 'Todos Pela Educação'. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 31, n. 1, p. 4-20, 2018. DOI: <https://doi.org/10.21814/rpe.12674>. Acesso em: 30 maio 2025.

MÁXIMO, Fernando. **Projeto de Lei nº 4608/2024**. Dispõe sobre a possibilidade de reprovação de alunos em decorrência de mau comportamento, independentemente do desempenho acadêmico, nas instituições de ensino. . Brasília: Câmara dos Deputados. 29 nov. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2473346>. Acesso em: 15 jan. 2026.

MENDONÇA, Sueli Guadellupe de Lima. A crise de sentidos e significados na escola: a contribuição do olhar sociológico. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 31, n. 85, p. 341-357, dez. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622011000300003>. Acesso em: 12 jan. 2026.

Ministério da Educação. **Pé-De-Meia, a poupança do ensino médio: 4 milhões de estudantes beneficiados**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pe-de-meia>. Acesso em: 04 maio 2025.

NOGUEIRA, Ana Caroline Oliveira; COSTA, Maria Tamires Pereira da; PINTO, Maria Dolores de Oliveira Soares. FRACASSO ESCOLAR NAS ESCOLAS DO CAMPO. **Communitas**, Rio Branco, v. 6, n. 13, p. 127-144, 2022. DOI: 10.29327/268346.6.13-10. Disponível em: <https://periodicos.ufac.br/index.php/COMMUNITAS/article/view/6039>. Acesso em: 16 jan. 2026.

NUNES, Bibó. **Projeto de Lei nº 5136/2019**. Altera o art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, para vedar a promoção automática no ensino fundamental e médio. Brasília: Câmara dos Deputados. 18 set. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2220819>. Acesso em: 15 jan. 2026.

NUNES, Hélder Antero Amaral. **Mineração de dados socioeconômicos e educacionais de discentes para predição de evasão e retenção escolar**. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Tecnologia Educacional) – Instituto Universidade Virtual, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/75061>. Acesso em: 14 jan. 2026.

RIBEIRO, Lilian Lopes; BENEVIDES, Alessandra de Araújo. A pobreza intergeracional no Brasil é transmitida por fatores sociocomportamentais? **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 45, n. 4, p. 1-20, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/z5y6g7mfg6r6SkfdbcpFZWL/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 15 jan. 2026.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Brasília: CAPES, 2009.

SANTOS, Arlete dos; SANTOS, Valéria Prazeres dos. Distorção Idade-Série em meio às políticas educacionais neoliberais. **Educação e Fronteiras**, [S.l.], v. 10, n. 30, p. 75–89, 2020. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/educacao/article/view/14428>. Acesso em: 14 jan. 2026.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEMINÁRIO Nacional do Pé-de-Meia. Vídeo. 3h 09min 55s. Publicado pelo canal Ministério da Educação. 08 abr. 2025. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=R_HOd_A7iys&ab_channel=Minist%C3%A9riodaEduca%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 19 jun. 2025.

SILVA FILHO, Raimundo Barbosa; ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima. Evasão e abandono escolar na educação básica no Brasil: fatores, causas e possíveis consequências. **Educação Por Escrito**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 35–48, 2017. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/poescrito/article/view/24527>. Acesso em: 14 jan. 2026.

SKINNER, Burrhus Frederic. **Tecnologia do Ensino**. 2.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1972.

SOUZA, José Ribamar de Brito. **Efeito Pigmalão e sua replicação a partir de dados da Prova Brasil**. 2024. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2024. Disponível em: <http://repositorio.ufpi.br:8080/bitstream/handle/123456789/3864/Arquivo%203%20-%20Tese%20completa%20Jos%20c3%a9%20Ribamar.pdf?sequence=1>. Acesso em: 14 jan. 2026.

TEBETE, Simone. **Plano de Governo**. 2022a. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2022/08/diretrizes_simone_tebet.pdf. Acesso em: 30 maio 2025.

TEBETE, Simone. **Site Institucional de Campanha**. 2022b. Disponível em: <https://simonetebet.com.br/jovens-que-concluiem-o-ensino-medio-podem-ter-acesso-a-poupanca-bancada-pelo-governo-diz-simone-tebet-em-sabatina-na-fiesp/>. Acesso em: 30 maio 2025.

Todos Pela Educação - TPE. **Transparência: Nossos Mantenedores**. 2025. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/transparencia/>. Acesso em: 30 maio 2025.

Todos Pela Educação (TPE). **Dados do Todos Pela Educação Mostram Crescimento no Número de Alunos Fora da Escola**. 2021. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/tag/evasao/>. Acesso em: 30 maio 2025.

Todos Pela Educação (TPE). **Todos lança análise de propostas de incentivo financeiro para estudantes**. 2023. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/todos-lanca-analise-de-propostas-de-incentivo-financeiro-para-estudantes/>. Acesso em: 30 maio 2025.

Todos Pela Educação (TPE). **Advocacy por políticas públicas efetivas: Advocacy pela Educação Básica no Brasil**. 2024. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/sobre/>. Acesso em: 30 maio

Todos Pela Educação (TPE). **Análise do Programa Pé-de-Meia**. 2024. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/04/analise-pe-de-meia-todos-pela-educacao-abr-2024.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2026

Todos Pela Educação. **Anuário da Educação Básica 2025**. 2025. Disponível em: <https://anuario.todospelaeducacao.org.br/2025/capitulo-4-ensino-medio.html>. Acesso em: 13 jan. 2026.

VALENTE, Ana Lúcia. O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional. **Revista Brasileira de Educação**, n.24, p. 165-182, Dez. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/P4QVkgpvYmVBLXM98YcNFqd/?lang=pt>. Acesso em: 14 jan. 2026.

VALLE, Ione Ribeiro. A reprodução de Bourdieu e Passeron muda a visão do mundo educacional. **Educação e Pesquisa**, v. 48, e429661, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/hMZqk7tS7JMvRcTt3nhK47y/?lang=pt>. Acesso em: 14 jan. 2026.

VENTURELLI, Gustavo. Abrindo Caixas-Pretas: Contribuições Metodológicas de Jon Elster às Ciências Sociais. **Mediações**, Londrina, v. 25, n. 2, p. 393-411, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mediacoes/a/N93vhmQJ8gLrPjrzVLm3wtc/?lang=pt>. Acesso em: 14 jan. 2026.

VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera de. Capital humano e crescimento econômico. **Interações** (Campo Grande), Campo Grande, v. 11, n. 2, p. 137-148, dez. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1518-70122010000200003>. Acesso em: 13 jan. 2026.

WANDERCIL, Marco *et al.* Abandono e evasão escolar: emergência da busca ativa como política pública de educação pós-pandemia. **Revista de Educação PUC-Campinas**, [S. l.], v. 29, 2024. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/reeducacao/article/view/12077>. Acesso em: 15 jan. 2026.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2.ed.Porto Alegre: Bookman, 2001.

ARTIGO II: O ARRANJO INSTITUCIONAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA PÉ-DE-MEIA

RESUMO

O Pé-de-Meia é um programa constituído de incentivos financeiros destinados aos estudantes do ensino médio da rede pública e cujo objetivo é reduzir as taxas de infrequência, reprovação, abandono e evasão. Ele foi concebido em âmbito federal, mas sua implementação dependeu da cooperação com as redes de ensino ofertantes do ensino médio dos entes subnacionais. Nesse contexto, a pesquisa teve o objetivo de descrever e analisar o arranjo institucional de implementação do programa. O método escolhido foi o estudo de caso único com a coleta de dados via pesquisa documental a partir de legislações, falas de servidores no Seminário Nacional do Pé-de-Meia e entrevista com um servidor de uma das secretarias estaduais de educação. Os resultados revelaram a centralidade da Administração Federal no arranjo. A União definiu as regras, financiou e criou espaços de coordenação entre ministérios. O MEC coordenou a articulação das redes estaduais, forneceu infraestrutura tecnológica e capacitações para gestão de dados. Os estados foram fundamentais para a coleta de dados dos estudantes e se articularam por meio do Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed) e da Rede Nacional de Implementação do Pé-de-Meia (Renapem). O arranjo se apresentou dinâmico com a criação de novos espaços de articulação ao longo da implementação e com a entrada de novos atores.

Palavras-chave: Pé-de-Meia, Políticas Públicas, Implementação, Arranjo Institucional, Educação.

1 INTRODUÇÃO

O governo federal lançou em 2024 o programa de incentivos financeiros Pé-de-Meia. Ele é direcionado aos estudantes de baixa renda do ensino médio público e visa combater a infrequência, a reprovação, o abandono e a evasão. Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2025) apontam que essas taxas são especialmente elevadas no ensino médio público.

No contexto do federalismo brasileiro, a Constituição definiu um regime de cooperação entre a União, os Estados e Municípios na oferta de diversas políticas, incluindo as políticas educacionais. Nesse sentido, Soares e Machado (2018) destacam a dinâmica de autonomia e cooperação nas relações entre a União e os entes subnacionais para o cumprimento das suas funções. Os entes compartilham responsabilidades, por exemplo, na construção dos Planos de Educação, no financiamento e na gestão das redes de ensino (Brasil, 1988). Assim, a constituição determina que: “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório” (Brasil, 1989, Art. 211).

Apesar da formulação do Pé-de-Meia ter sido centralizada no âmbito federal pela União, a implementação demandou esforços coletivos de diversas organizações e níveis de governo. Segundo Hill e Hupe (2002), a etapa de implementação é onde as decisões da formulação são convertidas em ações. Nesse processo, diversos atores, organizações e recursos são mobilizados. Essas estruturas complexas utilizadas para a implementação de políticas são denominadas arranjos institucionais de implementação, nos quais múltiplos atores são coordenados e assumem funções que contribuem para a entrega das políticas e programas (Gomide; Pereira; Machado, 2018).

Lotta e Vaz (2015) apontam que, nos arranjos com a participação da União e os entes subnacionais, a União assume frequentemente a função de regular e financiar as políticas. Por sua vez, Fiani (2014) aponta que atores não estatais, como as empresas e a sociedade civil, também podem participar dos arranjos. Dado esse contexto de implementação de um programa federal e as discussões sobre os arranjos institucionais, define-se o seguinte objetivo de pesquisa: descrever e analisar o arranjo institucional de implementação do Programa Pé-de-Meia.

Os resultados dessa pesquisa poderão contribuir para o entendimento da implementação de um programa recente e pouco estudado. Nesse sentido, a descrição e análise do arranjo institucional permitirá entender a sua operacionalização, os esforços de cooperação e coordenação entre diferentes níveis de governo e as múltiplas burocracias. Essa sistematização pode auxiliar gestores do Pé-de-Meia e de outros programas na identificação não apenas de fragilidades a serem corrigidas na estrutura, mas também das sinergias e inovações que emergem e que possam ser replicadas em outros contextos. Do ponto de vista acadêmico, a pesquisa contribui ao mobilizar referenciais teóricos sobre arranjos de implementação num contexto empírico, assim, testando a adequação desses referenciais na condução da pesquisa e na interpretação dos resultados.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Gomide e Pires (2014) definem arranjos institucionais complexos de implementação como regras e processos que determinam como os atores da implementação devem interagir. Além disso, os arranjos especificam os atores relevantes e suas funções, assim como a forma de interação para a produção dos resultados da política (Gomide; Pereira; Machado, 2018).

Existe uma ampla variedade de arranjos em função da natureza dos atores envolvidos, do número de participantes, das obrigações de cada ator, assim como dos instrumentos que os conectam. Nos arranjos de implementação de políticas públicas, o Estado é frequentemente o centro estratégico encarregado de regular e coordenar o conjunto de atores que participam do arranjo (Fiani, 2014). Assim, os arranjos de implementação são fundamentais para a efetividade das políticas que dependem deles (Fiani, 2014).

No contexto brasileiro, marcado pelo federalismo e pela autonomia dos entes subnacionais, as políticas públicas dependem de articulações entre os diferentes níveis de governo (Soares; Machado, 2018). Esse é o caso, por exemplo, da educação básica, com União, estados e municípios se articulando quanto ao financiamento, aquisições, delimitação de conteúdos, objetivos e avaliação dos resultados. Lotta e Vaz (2015) destacam que, nos arranjos institucionais nos quais participam os diferentes entes subnacionais, a União assume frequentemente o papel de financiadora e reguladora. Além disso, alguns programas têm características de adesão voluntária e os repasses financeiros aos demais entes são condicionados ao cumprimento de determinados padrões de qualidade.

A intersectorialidade também é uma característica de alguns arranjos (Lotta; Vaz, 2015; Macedo; Ferreira, 2021). A intersectorialidade ocorre, pois alguns problemas públicos perpassam diversos campos da vida social, assim, demandando o compartilhamento de recursos, expertise e uma visão holística sobre o problema tratado.

Outro marco dos arranjos complexos é a inclusão de atores não estatais, principalmente na etapa de implementação. Empresas e organizações da sociedade civil podem participar dos arranjos a partir de diferentes instrumentos, como licitações, terceirizações, concessões e privatizações. Assim, formando arranjos híbridos, ou seja, reúne “organizações públicas e privadas em um mesmo arranjo institucional” (Fiani, 2014, p.30).

Há também uma mudança no papel da sociedade civil, de receptora dos serviços públicos para um papel ativo na construção e monitoramento das políticas públicas. Lotta e Vaz (2015) apontam as conferências municipais, estaduais e nacionais como espaços para a sociedade civil influenciar no desenho das políticas e programas. Por sua vez, os conselhos permitem que os cidadãos exerçam o monitoramento das políticas. Além desse aspecto, os conselhos permitem a articulação entre representantes da sociedade civil e do Estado. Os chamados arranjos institucionais participativos seguem o ideal de democracia participativa. Porém, a literatura aponta que um dos desafios para essa participação é a apatia de parcelas da população em relação ao seu direito de atuar diretamente nas políticas (De Paula; Prezotti Palassi; Zanon, 2021).

Para analisar os arranjos de implementação, Lotta e Favareto (2016) apresentam quatro dimensões relevantes a serem observadas pelos pesquisadores. A primeira dimensão, denominada de vertical, refere-se a relações federativas entre União, Estados e Municípios. A dimensão horizontal é dada pelas intersecções entre setores de políticas diferentes. Essa dimensão é especialmente relevante em políticas que perpassam diferentes áreas, como, por exemplo, segurança, educação e saúde. A terceira dimensão é a territorial e diz respeito ao local onde as atividades serão implementadas. Os territórios apresentam diversidades e desigualdades que devem ser consideradas na formulação e implementação das políticas. Por fim, a quarta dimensão está relacionada à participação social que, como visto anteriormente, envolve mecanismos e espaços de participação social ao longo do ciclo da política ou programa (Lotta; Favareto, 2016).

Apesar do grande potencial dos arranjos para o alcance dos objetivos pretendidos com as políticas, algumas dificuldades emergem dessa forma de organizar a implementação. Na articulação intergovernamental, Lotta e Vaz (2015) apontam problemas como a sobreposição de competências e as “zonas cinzentas”, em que não estão delimitadas as competências e responsabilidades de cada ator. São intensas as discussões sobre *trade-offs* entre maximizações de resultados de um ator e maximizações dos resultados do arranjo (Lotta; Vaz, 2015). Os autores afirmam que mudanças na orientação ideológica dos governos subnacionais são apontadas como um fator capaz de comprometer a efetividade em arranjos intergovernamentais.

Há também dificuldades nos arranjos que abarcam diferentes setores de políticas públicas, ainda que sob controle do mesmo ente, por exemplo, quando múltiplos ministérios do governo federal participam do arranjo. Os atores podem ter diferentes percepções sobre as causas do problema e divergir sobre quais estratégias e instrumentos devem ser empregados. Uma parte da explicação para as diferenças de visão entre as burocracias está ligada à tradição de especialização das burocracias (Lotta; Vaz, 2015).

Cock *et al.* (2022), em uma revisão da literatura sobre implementação de políticas públicas no campo da educação, apontam uma crescente relevância do conceito de arranjos institucionais na literatura de implementação. Uma nova geração de estudos tem superado o foco na dicotomia *top-down* ou *bottom-up*. Assim, ganham espaço reflexões sobre coordenação de atores estatais e não estatais e questões ligadas à governança (Cock *et al.*, 2022).

Souza e Meza (2022) analisaram o arranjo construído para a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT) a partir das quatro dimensões dos arranjos complexos de implementação discutidas por Lotta e Favareto (2016). Na dimensão vertical, foi verificado o protagonismo da União em relação aos entes subnacionais no

direcionamento da política. Na dimensão horizontal, foram constatadas fragilidades na integração entre os setores de educação e de desenvolvimento. Quanto à territorialidade, o programa considerou os contextos locais na escolha de determinadas regiões para receber elementos da rede federal de educação. Por fim, foram verificados mecanismos de participação popular via seminários, fóruns e conferências.

Cock e Ramos (2024) realizaram uma análise comparativa dos arranjos de dois programas: o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID) e o Pacto Nacional da Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). O primeiro destinado à formação de professores e o segundo para formação continuada de professores alfabetizadores. Em ambos os programas, foi observada a construção de relações federativas e a articulação entre diferentes atores: universidades, Ministério da Educação, Secretarias de Educação e escolas. Ao longo do funcionamento dos arranjos, houve mudanças na relevância de determinados atores. Nesse sentido, as universidades perderam protagonismo para as Secretarias de Educação. Na pesquisa de Ramos e Bonamino (2022), também sobre o arranjo do PNAIC, os autores destacam que as universidades não queriam perder a função de coordenação para as Secretarias e algumas delas abandonaram o arranjo.

Pordeus *et al.* (2025) investigaram o arranjo construído para a oferta da educação básica e profissional no estado do Ceará. Os autores defendem que a inclusão de diferentes grupos, por exemplo, estudantes, professores, associações e sociedade civil, pode aumentar a efetividade das políticas.

Lotta e Cortez (2021) pesquisaram o arranjo da Política de Educação em Direitos Humanos do município de São Paulo. Um ponto de destaque no arranjo foi a intersetorialidade, uma demanda devido à natureza transversal dos direitos humanos. Houve cooperação entre a Secretaria de Educação, a Secretaria de Segurança Urbana, a Secretaria Municipal de Cultura e a Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo, entre outras organizações. Na dimensão da participação social, o arranjo contou com o Conselho Municipal de Educação em Direitos Humanos. O conselho atuou em várias etapas da política, como no planejamento, tomada de decisões e avaliação. As relações federativas foram relevantes no arranjo na medida em que alguns dos atores municipais possuíam experiência na temática a partir da gestão federal.

3 METODOLOGIA

O objeto de investigação dessa pesquisa é o arranjo de implementação do Programa Pé-de-Meia. O método escolhido foi o estudo de caso único, o qual consiste em uma investigação

aprofundada sobre um fenômeno no seu contexto (Yin, 2001). Esse método permite a combinação entre várias fontes e técnicas de coleta de dados. Segundo Goldenberg (2004, p.33), “este método supõe que seja possível adquirir conhecimento do fenômeno estudado a partir da exploração intensa de um único caso”. Apesar de permitir um aprofundamento sobre o objeto de estudo, a autora aponta que uma dificuldade típica está na delimitação do recorte desse objeto em relação àquilo que não será pesquisado (Goldenberg, 2004). O objetivo da pesquisa é exploratório e descritivo.

As descrições dos atores, organizações e espaços de articulação foram realizadas a partir de informações extraídas de um conjunto de normativos editados pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo que tratam do Pé-de-Meia. Os documentos selecionados referem-se ao período de 27-11-2023 a 07-07-2025. Dentre eles estão: a Medida Provisória nº 1.198, de 27 de novembro de 2023; a Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024; o Decreto nº 11.901, de 26 de janeiro de 2024; e as diversas portarias subsequentes que normatizam o Pé-de-Meia. Outro documento consultado foi o Plano de Monitoramento e Avaliação elaborado pelo Ministério da Educação.

Relatos de gestores e implementadores do Pé-de-Meia foram coletados a partir do Seminário Nacional do Pé-de-Meia ocorrido em abril de 2025. O Ministério da Educação disponibilizou três vídeos com a gravação do evento em Brasília, somando aproximadamente 9 horas de falas. O conteúdo foi disponibilizado no canal do Ministério da Educação no YouTube. Os atores descreveram sua atuação ou de suas organizações, dificuldades e perspectivas futuras. Os depoimentos sobre as atividades de implementação, de gestão e de coordenação foram utilizados para complementar as informações extraídas dos normativos. As legendas automáticas foram baixadas para um documento e separadas por participante. Numa planilha, os atores, suas organizações e funções no arranjo foram descritas.

Foi realizada uma entrevista estruturada online com um(a) servidor(a) de uma das Secretarias de Estado de Educação. O referido ator é articulador de gestão pedagógica na Rede Nacional de Implementação do Programa Pé-de-Meia (Renapem).

Esta pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal de Viçosa, por meio da Plataforma Brasil, estando em conformidade com a Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde. O projeto foi aprovado sob o CAAE: 92478825.4.0000.5153 e PARECER: 7.975.895. Assim, foram seguidas as diretrizes éticas vigentes, garantindo o respeito à autonomia dos participantes, a confidencialidade das informações e o uso dos dados exclusivamente para fins acadêmicos. Para preservar o sigilo,

cada participante cujas falas foram utilizadas na pesquisa teve seu nome substituído por um código (P1, P2 ... Pn).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para a descrição e análise do arranjo do Pé-de-Meia, os atores, suas funções e espaços de articulação foram organizados em subtópicos descritivos e, ao final, é realizada uma análise das características do arranjo a partir da literatura.

4.1 Ministério da Educação

O Ministério da Educação (MEC) foi o articulador central do Pé-de-Meia. O órgão foi responsável pela edição de diversas portarias normatizadoras que detalharam os procedimentos, condicionalidades e prazos para envio de dados. Por meio de um termo de compromisso, delimitou a cooperação com o poder executivo dos entes subnacionais e suas redes de ensino. Em nível estratégico, o Ministério participa com representantes no Comitê Gestor do Pé-de-Meia e no Comitê Gestor do Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar (FIPEM). Nesses espaços, são tomadas as decisões estruturantes sobre o programa.

O MEC foi responsável por contratar uma infraestrutura tecnológica que padronizou o envio de dados para a verificação das condicionalidades exigidas pelo Pé-de-Meia. O Sistema Gestão Presente (SGP) permite o registro de matrícula, de frequência e da aprovação dos estudantes. Assim, o MEC passou a ter acesso aos dados que antes estavam sob controle das redes. O sistema permite a habilitação dos estudantes para a participação e a liberação dos pagamentos. O Ministério realiza o cruzamento dessas informações com os dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS).

Foram realizados esforços para a formação do capital humano das Secretarias de Estado de Educação (SEE). Nesse sentido, a partir da segunda metade do ano de 2025, foi lançada a estratégia “Rumo Certo”, com o objetivo de reduzir a incidência do abandono, evasão e reprovação no ensino médio (Brasil, 2025). A iniciativa, coordenada pelo próprio Ministério em articulação com as redes de ensino, envolve formações de profissionais da educação para a gestão de dados, gestão pedagógica e gestão escolar. Além disso, foi construída a Rede Nacional de Implementação do Pé-de-Meia (RENAPEM), que conta com uma coordenação nacional gerida pela Diretoria de Incentivos a Estudantes da Educação Básica (DIEB) do MEC. Algumas

das responsabilidades da coordenação nacional são: fornecer apoio técnico para as redes, propor melhorias no monitoramento da infrequência e dos riscos de evasão e de abandono, propor ações de prevenção, construção de protocolos e elaborar diagnóstico de grupos prioritários de estudantes.

Além de articular com os demais órgãos federais e redes de ensino, o MEC também investiu esforços para uma comunicação direta com os beneficiários do programa. Seja por meios digitais, com a expansão das funcionalidades do aplicativo “Jornada do Estudante”, seja por meio de caravanas para promover conversas com os estudantes e profissionais da educação a respeito do Pé-de-Meia (MEC, 2025).

O Ministério construiu um Plano de Monitoramento e Avaliação que prevê uma avaliação do Programa em parceria com uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES). Para a governança da avaliação, foi determinada a criação de um comitê de avaliação com representantes de algumas secretarias do próprio MEC. Assim, novamente, destacando sua centralidade não só na coordenação, mas também na avaliação dos resultados e impactos do programa.

4.2 Ministérios auxiliares

O Ministério da Fazenda atuou nas discussões sobre o desenho dos pagamentos, isto é, na definição da proporção dos incentivos entregues na forma de pagamentos recorrentes em relação aos pagamentos na forma de poupança. Além disso, foi responsável pela estruturação do fundo Fipem, que custeia os pagamentos aos estudantes. Assim como o MEC, o Ministério da Fazenda possui dois representantes no Comitê Gestor do Fipem e dois representantes no Comitê Gestor do Programa.

Dado que o Programa Pé-de-Meia tem uma dimensão pedagógica ligada ao aprendizado de finanças, existem esforços para articulação com outras iniciativas de educação financeira. Durante o seminário nacional sobre o Pé-de-Meia, foi citada a Olimpíada do Tesouro Direto de Educação Financeira (OLITEF).

[...] parte da fazenda que está muito próxima da educação financeira, que é a questão do programa Tesouro Direto, que tem a Olimpíada do Tesouro Direto de Educação Financeira e toda essa pauta voltada para sociedade brasileira, para que as pessoas entendam um pouco mais de como lidar com os recursos financeiros [...](P14).

A coordenação entre o MEC e o Ministério da Fazenda no âmbito da educação financeira perpassa o Pé-de-Meia, mas não se restringe a ele. Nesse sentido, em julho de 2025, o Programa

“Na Ponta do Lápis” foi lançado para promover a educação financeira, fiscal, previdenciária e securitária, focados no ensino médio e fundamental (Brasil, 2025). Para a sua condução, o MEC firmou parceria com diversas organizações do setor financeiro, dentre elas o Ministério da Fazenda e a Secretaria do Tesouro Nacional. Mais recentemente, os estudantes beneficiários do Pé-de-Meia passaram a ter a opção de manter parte dos recursos investidos no Tesouro Direto (Agência Brasil, 2026).

Outro Ministério participante do arranjo foi o MDS. Ele foi responsável pelo fornecimento de dados do CadÚnico, que possui diversas informações sobre as famílias de baixa renda do país, como escolaridade, renda, trabalho, endereço, entre outros. Com o cadastro, os governos de todos os níveis podem ter mais conhecimento sobre as famílias e indivíduos em vulnerabilidade, assim permitindo desenvolver programas e selecionar beneficiários. O acesso ao cadastro permitiu que o MEC realizasse comunicação ativa em relação aos estudantes que preenchessem as condicionalidades. “[...] a gente conseguia comparar com CadÚnico, o aluno não precisava se inscrever no programa, pelo contrário, a gente identificava e o comunicava [...]” (P2). Os dados fornecidos pelo MDS também poderão contribuir na etapa de avaliação dos resultados e impactos entre grupos de estudantes, uma vez que agregam variáveis de contexto familiar e sociais.

O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) teve atuação mencionada no contexto da Estratégia Federal de Governo Digital. A referida estratégia busca uma integração e colaboração entre a União e os demais entes quanto à organização nacional de dados. Nesse sentido, a construção do Sistema Gestão Presente para coleta e organização de dados dos estudantes beneficiários do programa está alinhada a esse propósito.

[...] A gente assumiu um compromisso junto ao MGI, junto com a Casa Civil, chamada Estratégia Federal de Governo Digital, em que a gente assume três iniciativas. (I) coletar todos os dados da creche até a pós-graduação para conseguir construir a trajetória dos alunos e parar de inviabilizar essa trajetória. (II) criar uma plataforma nacional de dados da educação que consiga agregar essas informações [...] (III) a gente quer lançar uma política nacional de dados [...] (P25).

[...] Então o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos tem trabalhado muito para isso, por criar infraestruturas de tecnologias seguras, criar equipes preparadas [...] (P24).

A Casa Civil, enquanto órgão federal responsável por prestar assistência ao Presidente da República e articular os Ministérios, possui dois representantes em cada um dos Comitês Gestores. Dessa forma, a Casa Civil, o Ministério da Fazenda e o Ministério da Educação possuem destaque nas mais altas instâncias de deliberação construídas para o Pé-de-Meia.

4.3 Empresas Públicas

A Caixa Econômica Federal (CEF) foi responsável por administrar os recursos do fundo FIPeM e representá-lo judicialmente. A organização foi o executor financeiro do programa com a criação das contas bancárias e realização dos depósitos financeiros aos estudantes.

Por sua vez, a DataPrev forneceu a infraestrutura para armazenamento de dados. Inicialmente, o laboratório Bridge era o responsável por comportar os dados, porém o crescimento do volume de dados coletados pelo programa demandou maiores capacidades.

[...] a gente tá ganhando uma robustez muito grande no sistema também porque ele vai ser internalizado pela DataPrev, que é uma empresa pública de tecnologia que tá acostumada com uma grande base de dados e informações públicas [...] o Brasil que tá organizando ainda essa sua transformação digital e essas bases de dados estão começando a se conectar. Faltava no âmbito da educação um grande centro, né, uma grande central de dados, atualizados, com segurança, com credibilidade, para que outras bases de dados pudessem se conectar e a gente pudesse fazer políticas públicas com mais foco [...] (P12).

4.4 Universidades

A Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) foram duas universidades relevantes no arranjo. A inserção delas ocorreu por meio de organizações vinculadas e especializadas em desenvolver soluções tecnológicas para o setor público: o Núcleo de Excelência em Tecnologias Sociais (NEES), ligado à UFAL, e o Laboratório Bridge, ligado à UFSC.

O NEES foi responsável pelo desenvolvimento do sistema de informações utilizado pelas redes ofertantes do ensino médio para incluir dados dos estudantes: o Sistema Gestão Presente. Além de atuar no desenvolvimento da infraestrutura tecnológica, o NEES ofereceu suporte e capacitação para os servidores das redes de ensino.

[...] dois anos atrás, mais ou menos, a gente começou um projeto junto ao MEC de desenvolver um aplicativo de celular para registrar frequência escolar. Era algo, assim, muito mais singelo do que o que se tornou hoje. Ao longo do ano seguinte, esse projeto foi ganhando importância, foi crescendo até se transformar no que hoje vocês conhecem como o Sistema Gestão Presente, que é responsável e é usado pelo programa Pé-de-Meia. O Sistema Gestão Presente foi pensado justamente para coletar os dados dos estudantes para ajudar nesse planejamento estratégico e nessa criação de políticas públicas do país. [Temos] uma ampla rede de apoio em implementação de políticas públicas que hoje é liderada pela Bia e pela Júlia, que acompanham diariamente as redes com formações, plantões de dúvidas, grupos de WhatsApp, visitas técnicas, além de apoiar no monitoramento do programa [...] (P16).

O sistema desenvolvido passou por um processo de acoplamento de novas funções ao longo do tempo. Assim, o escopo de coleta de dados foi além das necessidades do Pé-de-Meia. A expansão do sistema também ocorreu com a inclusão das redes municipais, expandindo o número de estudantes, etapas da educação e entes subnacionais a serem articuladas.

[...] estamos consolidando o Gestão Presente como uma infraestrutura de dados educacionais que vai apoiar outras políticas públicas no futuro. E estamos também atuando junto ao MEC no desenvolvimento para entregar e lançar o Gestão Presente na Escola, um sistema que vai ampliar, integrar e fortalecer as redes com base em dados, tecnologia e inteligência institucional [...] (P16).

Por sua vez, o laboratório Bridge foi responsável pelo suporte na comunicação com os beneficiários por meio do aplicativo “Jornada do Estudante”. O aplicativo existia antes do Pé-de-meia e mantinha informações sobre a vida acadêmica dos estudantes, mas suas funcionalidades foram expandidas para atender aos objetivos de comunicação do MEC para o Pé-de-Meia.

[...] os alunos do ensino médio podem baixar o aplicativo e consultar se eles atendem aos critérios do programa, se eles têm alguma pendência que eles precisam resolver de cadastro [...] os que já são elegíveis, né?, eles conseguem entrar e verificar todo o extrato dos incentivos já recebidos [...] Se caso alguma parcela tiver alguma pendência que teve que ser rejeitada, o aplicativo traz para o estudante o motivo. Ele consegue entender ali o que ele tem que fazer para solucionar o problema [...] (P17).

4.5 Controladoria Geral da União (CGU)

No âmbito do Pé-de-Meia, a CGU contribui para investigar a consistência nos dados de beneficiários e nos pagamentos, auxiliou no processo de disponibilização de informações e está conduzindo uma avaliação do programa.

A consistência de dados é um elemento especialmente relevante, pois deputados federais, jornalistas e o Tribunal de Contas da União monitoraram e expuseram algumas falhas. Assim, se as falhas forem detectadas e corrigidas rapidamente no âmbito do controle interno, é possível minimizar danos à imagem do programa e prejuízos ao erário. “[...] a CGU está entrando como se fosse uma segunda camada, assim, de fazer o teste nos testes que estão sendo feitos pelo MEC [...]” (P27).

Quanto à disponibilização de dados do programa, a CGU tem auxiliado na organização das informações e disponibilização para equilibrar o interesse público por transparência e a preservação da privacidade dos estudantes.

[...] é um trabalho hercúleo chegar até o ponto de falar "vamos fazer a transparência", porque eu preciso garantir que os dados estejam corretos, organizados e utilizáveis. Eu poderia pegar o Sistema Gestão Presente com as suas várias bases de dados transversais, transacionais e colocar isso lá para fora. Ia estar ferindo LGPD, uma série de outras coisas. Mas a questão não é essa. Eu estaria não dando utilidade a essa informação. Eu causaria mais problema [...] O esforço que tem hoje, parceria SEGAP, SEB, CGU. A gente vem fazendo trabalhos desde o segundo semestre do ano passado para entender qual é o melhor modelo para colocar isso dentro da plataforma do portal transparência é muito grande [...] (P25).

Assim como é feito para outras políticas e programas do governo federal, a CGU tem executado uma avaliação da implementação do Pé-de-Meia. O objetivo é coletar dados da implementação, prevenir irregularidades, promover a transparência e o controle social.

[...] um programa que a CGU faz, que é o CGU Presente, que é a CGU ir aos locais e verificar tudo isso que está sendo feito aqui, como que está sendo a implementação na prática e, com esse objetivo, pegando todas essas percepções [...] Então, a gente está indo pessoalmente em todos os estados da federação [...] a gente vai falar com cada uma das redes nos estados, a gente vai em algumas escolas. [...] a gente vai trazer uma cesta de informações muito ricas aqui para o MEC em termos de evidências de boas práticas, de sugestões de melhorias [...] (P27).

4.6 Secretarias de Estado de Educação (SEE)

As SEEs, suas subdivisões regionais e as escolas ofertantes de ensino médio foram responsáveis por parte da comunicação junto aos estudantes e pela coleta das informações para verificação das condicionalidades do programa. O Pé-de-Meia foi apresentado como um instrumento para fortalecer a cooperação interfederativa, tanto entre a União e os entes subnacionais quanto no relacionamento direto entre esses. Essa percepção pode ser observada na fala de um articulador pedagógico da Renapem, servidor de uma das SEEs:

Ano passado eu participei de três encontros do programa Pé-de-Meia. Eles têm muito, assim, o cuidado de planejar todos esses encontros, buscando ali informações relevantes [...] têm palestras, têm treinamentos [...] eles dão o suporte assim para cada estado, olhando a particularidade de cada estado. [...] essa integração de estado com estado é importante justamente por causa disso, igual eu te falei, né? Tem estado que precisa ali de ter contato com o outro estado para estar colocando ali na sua rede painéis gerenciais, programas, talvez que não tem naquele estado. Então, eles têm esse controle de planejar muito bem esses encontros, e eles são todos produtivos [...] e ajudar aqueles estados que ainda não conseguem caminhar sozinhos (P29).

No arranjo do Pé-de-Meia, os professores são os responsáveis pela verificação da presença do estudante nas aulas e, a partir dessa informação, o incentivo frequência será liberado ou não. Porém, apesar desse importante papel, foi apontado que alguns desses profissionais não possuem uma adequada compreensão do funcionamento do programa.

[...] eu sinto falta de uma preparação para o professor em sala de aula, ele ter mais acesso a como é o programa Pé-de-Meia. Porque alguns professores da nossa rede são designados. Então eles não estavam ali, talvez, não estavam ali, naquela escola ou até no ensino médio no ano anterior [...] Então eu acho que uma coisa que o MEC poderia fazer é fazer esses cursos de capacitação com os professores do ensino médio. Pra eles terem essa visão, né, e poder colaborar mais (P29).

Por fim, há o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed). Essa é uma organização de natureza privada cujo objetivo é permitir que os secretários compartilhem experiências, desafios vivenciados nos seus territórios e articulem projetos e demandas. O MEC utilizou momentos de encontros do Consed para discutir questões ligadas ao Pé-de-Meia:

[...] um marco importante também do nosso trabalho no ano passado foi essa aproximação com o Consed. Nós estávamos trabalhando muito com os articuladores, operadores do programa da gestão de dados, mas começamos a entender também que seria importante apresentar de forma técnica, no movimento até formativo, para secretários e secretárias de educação [...] Foi muito interessante a forma como percebemos que cada secretário e secretária absorveu e se responsabilizou pela melhoria e, no mês seguinte, conseguimos perceber melhores resultados (P8).

4.7 Espaços de articulação

Foram construídos espaços para a coordenação dos atores do arranjo e comunicação sobre o programa para a sociedade. Houve variações nas características desses espaços quanto à função, objetos de decisão, níveis de institucionalização, características e número dos atores envolvidos. No quadro 1, são representados os principais espaços de articulação no arranjo, sua composição e algumas das suas funções.

Quadro 1 - Espaços de Articulação

Espaço	Composição	Algumas funções
Comitê Gestor do Fipem	Dois representantes de cada um dos seguintes Ministérios: Ministério da Educação, Ministério da Fazenda e Casa Civil. É permitida a participação de convidados, desde que da Administração Pública Federal, mas sem direito a voto.	<ul style="list-style-type: none"> • Examinar o estatuto do fundo; • Acompanhar relatórios financeiros enviados pela Caixa Econômica Federal; • Criar regimento interno.
Comitê Gestor do Programa	Dois representantes de cada um dos seguintes Ministérios: Ministério da Educação, Ministério da Fazenda e Casa Civil. É permitida a participação de convidados, desde que da	<ul style="list-style-type: none"> • Propor critérios de elegibilidade e de priorização; • Adequação de valores; • Monitorar ações; Promover articulação entre setores e outras políticas;

	Administração Pública Federal, mas sem direito a voto. É permitida a participação de convidados de outros órgãos, entidades públicas e privadas e especialistas, mas sem direito a voto.	<ul style="list-style-type: none"> • Propor aprimoramento do programa; • Promover educação financeira.
CONSED	Secretários estaduais de educação.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover integração e cooperação entre as redes estaduais.
Renapem	Composta por uma coordenação nacional sob controle do MEC e pelas coordenações estaduais e distrital. Cada uma dessas coordenações possui até 4 articuladores.	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver planos de monitoramento e ação contra abandono, evasão e reprovação; • Participar de formações; • Implementar a estratégia Rumo Certo no seu território;
Comitê de Avaliação	Representantes do MEC.	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovar o plano de trabalho da avaliação do programa.
Comitê Técnico-Consultivo	Acadêmicos e demais atores com notório saber nomeados pela Secretaria Executiva do MEC.	<ul style="list-style-type: none"> • Assessorar o Comitê de Avaliação
Caravanas	Envolveu profissionais das secretarias de educação, das escolas, estudantes e lideranças de movimentos estudantis.	<ul style="list-style-type: none"> • Retirar dúvidas sobre o Pé-de-Meia; • Coletar sugestões; • Dar suporte técnico aos servidores das secretarias de educação; • Formação de gestores quanto à construção de protocolos de risco de evasão; • Formação em educação financeira.
Seminário Nacional do Pé-de-Meia	Evento conduzido pelo MEC em abril de 2025 com participantes do arranjo. Houve transmissão online de parte do evento. Participação preponderante de atores das burocracias federais.	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicar sobre o Programa e as funções de cada organização; • Oferecer capacitações;

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa

Alguns dos espaços descritos são focados em decisões de caráter estruturante, como o Comitê Gestor do Pé-de-Meia, que pode, por exemplo, determinar critérios de elegibilidade. Essa decisão tem grande impacto sobre as dimensões do programa (número de beneficiários e custos). Por sua vez, o Comitê Gestor do Fipem tem como objeto de discussão central os

recursos para custeio dos pagamentos. Ambos os comitês possuem pequeno número de atores participantes.

O Seminário Nacional do Pé-de-Meia e as Caravanas combinaram a função de comunicação com a sociedade, aproximação de atores do arranjo e capacitação de profissionais das redes de ensino. Esses espaços possuem menor nível de institucionalização, mas o maior número de participantes.

O MEC exerce alto controle sobre o Comitê de Avaliação e o Comitê Técnico-Consultivo, que têm sua composição determinada por esse Ministério. Por sua vez, o Consed é uma organização privada e as reuniões são controladas pelos secretários de educação, e as interações entre o Consed e o MEC não foram institucionalizadas em normativos.

4.8 Análise do arranjo de implementação

Conforme apontado por Lotta e Vaz (2015), nos arranjos dos quais a União faz parte, há tendência de que ela assuma a função normatizadora e financiadora. Os resultados dessa pesquisa indicam esse fato. União exerce alto controle sobre as normatizações, financiamento e coordenação dos atores da própria estrutura do executivo federal e dos entes subnacionais (as redes de ensino). O controle da União sobre o programa é claramente percebido na delimitação dos atores com poder de voto nos Comitês Gestores.

Lotta e Favareto (2016) destacam quatro dimensões relevantes para a compreensão e análise dos arranjos de implementação: a vertical, a horizontal, a territorial e a participação social. Na dimensão vertical, evidenciou-se a cooperação entre a União e os estados, notadamente por meio da cooperação entre o MEC e as SEEs. A aproximação em relação ao Consed e a criação da Renapem indicam esforços de coordenação vertical.

Na dimensão horizontal, também percebe-se alta interdependência de recursos, principalmente informações. O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social forneceu dados que permitiram a identificação e busca ativa dos estudantes que poderiam ser habilitados a participar do programa. De posse dos dados enviados pelas redes, o MEC repassou à Caixa Econômica Federal dados dos estudantes autorizados a receber os pagamentos. A cooperação entre burocracias federais pode ser vista também na composição dos Comitês Gestores.

A infraestrutura tecnológica construída para envio, armazenamento e análise de dados tem impacto simultâneo sobre as dimensões verticais e horizontais do arranjo. Como mencionado durante o seminário, essa infraestrutura está alinhada à Estratégia Federal de Governo Digital, que visa uma visão holística, multissetorial e interfederativa. Nesse sentido, a

DataPrev foi apresentada como um hub de dados ao reunir não apenas os dados das redes de ensino, mas também de outros setores de políticas.

A dimensão participativa foi restrita e pouco institucionalizada. O seminário do Pé-de-Meia e as caravanas foram os espaços utilizados para aproximação com atores da sociedade. A parte pública do seminário foi, em essência, um espaço para comunicar ações, explicar processos e apresentar as organizações participantes do arranjo. A parte do seminário não transmitida contém palestras e capacitações. Assim, apesar do evento ter ampliado o acesso da sociedade às informações sobre o programa, essa comunicação foi unidirecional.

As caravanas envolveram mais atores, como profissionais da educação e estudantes. Elas tiveram o propósito de comunicação mais amplo, isto é, não apenas levar informações e capacitações, mas visavam também coletar sugestões de melhoria. Essa estratégia de participação apresentou algumas limitações: a falta de institucionalização, as grandes dimensões do ensino médio (quanto ao número de estudantes e profissionais a serem impactados), rotatividade de professores e a entrada anual de novos beneficiários sem conhecimento sobre o programa. Além disso, o MEC possui discricionariedade para decidir incluir ou não os *feedbacks* coletados no desenho ou na implementação.

Durante o seminário, houve um momento de fala reservado ao presidente da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES). Durante sua fala, foi afirmado apoio ao programa e sua expansão. Nesse sentido, a UBES lançou um abaixo-assinado denominado “Pé-de-Meia pra Geral”, defendendo que todos os estudantes do ensino médio recebam incentivos. Além disso, na divulgação das Caravanas, foram mencionadas articulações com lideranças de movimentos estudantis e grêmios. Apesar dessas aproximações com a sociedade, há baixa institucionalização e o poder social sobre decisões relevantes é baixo se comparado ao nível de participação em outros contextos. Por exemplo, no arranjo da Política de Educação em Direitos Humanos, Lotta e Cortez (2021) apontam que o conselho municipal permitiu uma participação institucionalizada em diversas etapas do ciclo da política.

Durante a entrevista para a pesquisa, foi indicado que novos professores como os designados não conheciam adequadamente o funcionamento do programa, pois não participaram das formações a respeito do Pé-de-Meia. Nesse sentido, foi sugerido que cursos sobre o Pé-de-Meia destinados a esses profissionais poderiam contribuir para que esses atores dessem maior suporte ao programa.

A participação da Controladoria-Geral da União (CGU) por meio do projeto CGU Presente, ao coletar dados sobre a implementação e gestão do programa nas secretarias e escolas,

tem o potencial de aprimorar a dimensão participativa do Pé-de-Meia. Contudo, essa participação se concentra nos profissionais das redes de ensino.

Na dimensão da territorialidade, houve consideração das diferenças e desigualdades entre as redes e escolas de uma mesma rede. Nesse sentido, foram realizadas capacitações adicionais com as redes que apresentaram maior dificuldade de entregar os dados. Durante a entrevista, foi mencionado que nos encontros da Renapem são discutidas questões ligadas às escolas indígenas e outras de difícil acesso. A construção de planos de monitoramento e protocolos de risco de abandono ou evasão é diversificada e considera o contexto de cada rede de ensino. Entretanto, a estrutura do programa é rígida quanto aos valores dos incentivos, assim, estudantes em territórios mais pobres recebem os mesmos valores que estudantes em regiões mais desenvolvidas.

Em relação à composição e aos espaços de articulação do arranjo, é possível afirmar que houve modificações na estrutura ao longo do tempo. A inclusão da DataPrev no arranjo é um exemplo de como novos atores podem entrar ou sair do arranjo. Por sua vez, a transferência de dados do Laboratório Bridge para a DataPrev mostra que os atores podem ter suas funções ampliadas ou reduzidas, conseqüentemente, ganhando ou perdendo relevância na estrutura. A construção da Renapem, as articulações junto ao Consed e as Caravanas são exemplos de que novos espaços podem ser criados segundo demandas de comunicação e coordenação. Essa dinamicidade na estrutura dos arranjos também foi observada por Ramos e Bonamino (2022) no arranjo de implementação da política de alfabetização do PNAIC. Após a perda de relevância das universidades e embates, algumas delas se retiraram do arranjo.

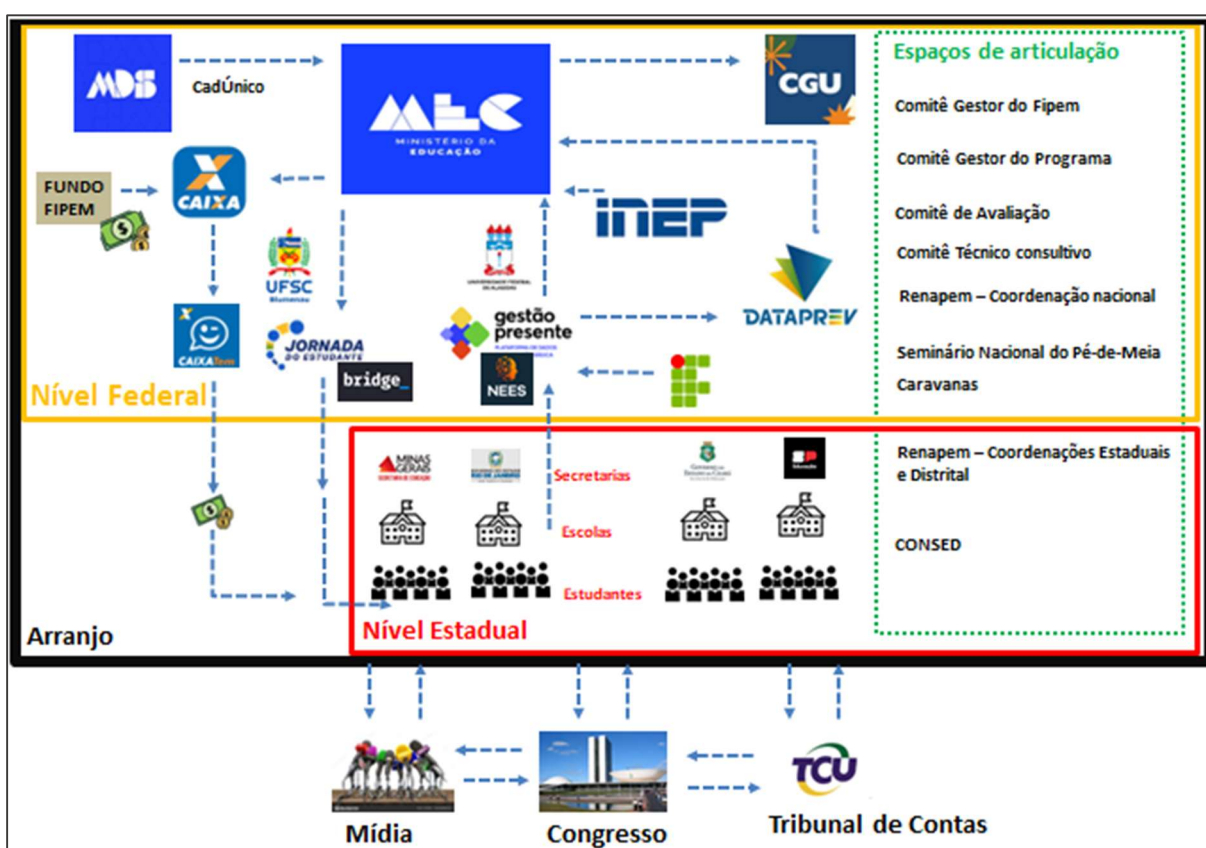
A continuidade ou longevidade das relações entre atores do arranjo apareceu como uma variável relevante. Nesse sentido, podem ser mencionadas as parcerias estabelecidas entre o MEC, o NEES-UFAL e o Laboratório Bridge. As organizações possuíam projetos anteriores junto ao MEC, que foram ampliados para atender às demandas informacionais do Pé-de-Meia, assim, agilizando as entregas.

Nessa pesquisa sobre o Pé-de-Meia, não houve relatos de conflitos internos. Porém, devido ao tamanho do arranjo e sua complexidade, é pouco provável que não tenham ocorrido tensões entre os atores. Por exemplo, os casos de inconsistência de dados de beneficiários foram relatados por jornalistas e explorados por deputados. Esse envio incorreto de dados pelas redes prejudica a imagem do programa, induz pagamentos indevidos e reduz a precisão das análises baseadas em tais dados.

A figura 1 contém uma representação das principais organizações participantes do arranjo, as conexões entre elas e as camadas de governo (federal e estadual). No retângulo verde

pontilhado, estão representados os espaços de articulação. Na extremidade inferior estão alguns atores que, apesar de não atuarem na implementação, exerceram influência significativa sobre o arranjo. A mídia teve relevância ao divulgar possíveis irregularidades orçamentárias e suspeitas de pagamentos indevidos. Os congressistas atuaram produzindo discursos, requerimentos destinados ao Executivo e solicitações de apuração enviadas ao TCU. Por sua vez, o TCU bloqueou parte dos recursos do fundo Fipem e determinou adequações no financiamento do programa.

Figura 1 - Modelo analítico do arranjo de implementação do Pé-de-Meia



Fonte: dados da pesquisa

5 CONCLUSÃO

O arranjo institucional de implementação do programa Pé-de-Meia envolveu a coordenação de diversos atores de diferentes níveis de governo. A Administração Pública Federal, em especial o MEC, foi o eixo central e articulador do Programa. Em âmbito federal, ocorreu a normatização do programa, financiamento, coordenação e capacitação das redes de ensino de cada ente. Por sua vez, os entes subnacionais tiveram papel secundário quanto à

definição de aspectos estruturantes do programa. Isso pode ser observado, por exemplo, pelo fato de não terem representação no Comitê Gestor do Programa. Apesar disso, as redes tiveram um importante papel na implementação e no fluxo de informações sobre os estudantes.

As parcerias de longo prazo entre o MEC e desenvolvedores de soluções tecnológicas (NEES e o Laboratório Bridge) permitiram o desenvolvimento incremental das funcionalidades do sistema de informações desenvolvido para o Pé-de-Meia e do aplicativo Jornada do Estudante. Assim, reduzindo o tempo de desenvolvimento.

O arranjo do programa passou por mudanças em sua composição e nos espaços de articulação existentes. Nesse sentido, a DataPrev entrou no arranjo para internalizar o volume crescente de dados. Além disso, novos espaços de articulação foram utilizados, como a Renapem e as reuniões do Consed. Porém, apesar de esforços para inclusão da sociedade no arranjo por meio de seminários e caravanas, esses espaços não são institucionalizados e permitem apenas críticas e sugestões de melhorias, que poderão ou não ser absorvidas pelo MEC.

Uma limitação da pesquisa está na ausência de detalhes sobre divergência ou conflitos no arranjo. Como parte significativa das informações obtidas é oriunda de fontes públicas, como normativos e o seminário do Pé-de-Meia, não foi possível aprofundar nesse aspecto que tende a ser omitido. Nesse sentido, pesquisas futuras poderiam explorar, via entrevistas, os aspectos de divergência entre atores e a adequação dos espaços de articulação para alinhamento de objetivos e estratégias.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto Nº 11.901, de 26 de Janeiro de 2024**. Regulamenta a Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, que institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público, e cria o Programa Pé-de-Meia. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=600&pagina=1&data=26/01/2024&totalArquivos=1>. Acesso em 15 jan. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jan. 2026.

BRASIL. Agência Brasil. **Beneficiários do Pé-de-Meia podem fazer aplicação no Tesouro Direto** [online]. Agência Brasil, São Paulo, 30 jan. 2026. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2026-01/beneficiarios-do-pe-de-meia-podem-fazer-aplicacao-no-tesouro-direto>. Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024**. Institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público; e altera as Leis nº 13.999, de 18 de maio de 2020, e nº 14.075, de 22 de outubro de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jan. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/Lei/L14818.htm. Acesso em: 17 jan. 2026.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.198, de 27 de novembro de 2023**. Institui poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio. Diário Oficial da União, Brasília, Ed. Extra, Seção 1, p. 2, 28 nov. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/11/2023&jornal=600&pagina=2&totalArquivos=3>. Acesso em: 17 jan. 2026

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. **Portaria nº 496, de 7 de julho de 2025**. Diário Oficial da União: Seção 1, p. 39, 08 jul. 2025. Institui a Estratégia Pedagógica Rumo Certo e a Rede Nacional de Implementação do Programa Pé-de-Meia – Renapem. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mec-n-496-de-7-de-julho-de-2025-640516985>. Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. **Portaria nº 502, de 7 de julho de 2025**. Institui o Programa Na Ponta do Lápis no âmbito do Ministério da Educação. Diário Oficial da União: Seção 1, p. 27, 09 jul. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mec-n-502-de-7-de-julho-de-2025-640774533>. Acesso em: 06 fev. 2026

COCK, Juliana Cristiana Araujo do Nascimento; RAMOS, Maria Elizabete Neves. Pibid e Pnaic: arranjos institucionais de implementação com parceria entre universidades e escolas. **Educação e Pesquisa**, v. 50, p. e268142, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/DtGbvsd9hq9NbnqBd84LygMv/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 09 jan. 2026.

COCK, Juliana Cristiana Araujo do Nascimento *et al.* Pesquisas sobre implementação de políticas educacionais no Brasil: um estado do conhecimento. **Educação em Revista**, v. 38, p. e26769, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/8GMNJK47zRZhRHJR8YpqvDB/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 09 jan. 2026

DE PAULA, Ana Paula Paes; PREZOTTI PALASSI, Márcia; ZANON, Rogério Silveira. Políticas públicas, neoliberalismo e participação social: Transições e dilemas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 85, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/84362>. Acesso em: 6 fev. 2026.

FIANI, Ronaldo. Arranjos Institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas *In*: Gomide, Alexandre de Ávila.; Pires, Roberto Rocha C. (org.) **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2014. *E-book*. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3098>. Acesso em 6 abr. 2025.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: Como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 8.ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael Amorim. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de Oliveira (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018. cap. 3, p.85-104.

HILL, Michael.; HUPE, Peter. **Implementing public policy: governance in theory and in practice**. London: Sage Publications Ltd., 2002.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar 2024: Divulgação dos resultados**. Brasília, DF: 09 abr. 2025. Disponível em: https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2024/apresentacao_coletiva.pdf. Acesso em: 13 jan. 2026.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos Vaz. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 66, n. 2, p. 171 - 194, 2015. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/409>. Acesso em: 4 abr. 2025.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista Sociologia Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6PNRfxxr9CBqBMBHK58b6Hx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 abr. 2025.

Ministério da Educação – MEC. **MEC fará caravanas para dialogar com estudantes do Pé-de-Meia**. 31 jul. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2025/julho/mec-fara-caravanas-para-dialogar-com-estudantes-do-pe-de-meia>. Acesso em: 06 fev. 2026.

Ministério da Educação. **Plano de Monitoramento e Avaliação do Programa Pé-de-Meia**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pe-de-meia/documentos/plano-monitoramento-avaliacao.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2026

PORDEUS, Marcel Pereira et al. Governança e arranjos institucionais: a coparticipação como premissa para o planejamento, controle e aperfeiçoamento das Políticas Educacionais no Estado do Ceará. **Brazilian Journal of Development**, v. 11, n. 3, p. e78409-e78409, 2025. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/78409>. Acesso em: 09 jan. 2026

RAMOS, Maria Elizabete Neves.; BONAMINO, Alicia Maria Catalano de. O PNAIC no Rio de Janeiro: três arranjos institucionais de implementação. **Educação & Realidade**, v. 47, p. e108494, 2022. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/edreal/a/ZfQNWd8ByRDbYLL6NCjm48F/?lang=pt>. Acesso em: 09 de jan. 2026

SEMINÁRIO Nacional do Pé-de-Meia. Vídeo. 3h 09 min 55s. Publicado pelo canal Ministério da Educação. 08 abr. 2025. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=R_HOd_A7iys&ab_channel=Minist%C3%A9riodaEduca%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 19 jun. 2025.

SEMINÁRIO Nacional do Pé-de-Meia. Vídeo. 3h 01min 24s. Publicado pelo canal Ministério da Educação. 08 abr. 2025. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=TAQjyu5B2hQ&t=10232s&ab_channel=Minist%C3%A9riodaEduca%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 19 jun. 2025.

SEMINÁRIO Nacional do Pé-de-Meia. Vídeo. 3h 27min 20s. Publicado pelo canal Ministério da Educação. 07 abr. 2025. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=5TYiQcyprlM&t=6794s&ab_channel=Minist%C3%A9riodaEduca%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 19 jun. 2025.

SOARES, Maria Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/3331>. Acesso em: 04 abr. 2025.

SOUZA, Raquel Eugênio de; MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de. As dimensões dos arranjos institucionais na política de expansão da rede federal de educação profissional científica e tecnológica. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 11, n. 4, p. 892-927, 2022. Disponível em:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10319675>. Acesso em: 09 de jan. 2026

YIN, Robert. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ARTIGO III: UMA ANÁLISE DAS CAPACIDADES ESTATAIS MOBILIZADAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE INCENTIVOS FINANCEIROS NA EDUCAÇÃO BÁSICA: O CASO DO PROGRAMA PÉ-DE-MEIA

RESUMO

O Programa Pé-de-Meia é formado por um conjunto de incentivos financeiros destinados aos estudantes do ensino médio em vulnerabilidade socioeconômica. O seu objetivo é estimular o acesso, permanência e conclusão nessa etapa do ensino básico. Nessa pesquisa, buscou-se identificar as capacidades estatais mobilizadas na implementação do programa. Em relação à metodologia, foi realizado um estudo de caso único com abordagem qualitativa. Diversas fontes de informação foram combinadas: discursos de deputados federais, depoimentos de servidores durante seminário transmitido online, normativos e acórdãos do Tribunal de Contas da União, além de uma entrevista e um questionário, ambos realizados online. Foi realizada uma análise de conteúdo segundo Bardin. Quanto aos resultados, observou-se que a oposição ao governo Lula explorou politicamente as fragilidades do Pé-de-Meia quanto à execução orçamentária e denúncias de irregularidades nos pagamentos. Porém, a base governista no legislativo e deputados da bancada da educação conseguiram garantir a continuidade do programa após breve bloqueio realizado pelo TCU. O programa demandou e gerou capacidades relacionais pelas interações e fluxos informacionais entre o Ministério da Educação, demais órgãos federais, duas universidades e redes de ensino dos estados. As capacidades técnico-administrativas foram expandidas pela oferta de uma infraestrutura tecnológica para centralização de dados e pela formação de servidores das redes de ensino. Dessa forma, o MEC (Ministério da Educação) obteve melhores condições de monitorar dados sobre matrícula, frequência, aprovação, reprovação, abandono e evasão em escala nacional.

Palavras-chave: Pé-de-Meia, Capacidades estatais, Administração Pública, Sistema de Informações, Educação.

1 INTRODUÇÃO

Na educação básica pública, a etapa do ensino médio apresenta elevadas taxas de reprovação, abandono e evasão. Esses fenômenos interferem no fluxo escolar e dificultam o processo formativo, pois reprovações sucessivas aumentam a distorção idade-série que, por sua vez, eleva o risco de abandonos e evasões. No longo prazo, o abandono e a evasão irão repercutir na vida profissional do indivíduo, que terá maior dificuldade de se alocar no mercado de trabalho (Araujo, 2025). Da perspectiva social, o fracasso escolar reduz o potencial do capital humano disponível na economia, assim, prejudicando o desenvolvimento do país (Viana; Lima, 2010).

A fim de modificar essa realidade, o governo federal desenvolveu o programa Pé-de-Meia. Essa intervenção visa estimular um fluxo regular dos estudantes ao longo do ensino médio. Para isso, um conjunto de incentivos financeiros condicionados é oferecido aos estudantes em maior vulnerabilidade (Brasil, 2024). Uma parte dos incentivos é ofertada como pagamentos recorrentes, incentivo matrícula e incentivo frequência. Outra parte dos pagamentos é disponibilizada como poupança (incentivo Enem e incentivo conclusão). A poupança poderá ser sacada após a conclusão do ensino médio.

Diversos fatores podem interferir na eficácia e eficiência do referido programa. Por exemplo, o custo de oportunidade percebido pelos estudantes, necessidade de gerar renda, questões de saúde, violência, transporte, entre outros.

Além dos fatores ligados aos indivíduos e ao contexto social, os recursos e condições à disposição do Estado para a implementação também interferem nos resultados alcançados. Nesse sentido, o conceito de capacidades estatais torna-se central para compreender a viabilidade e a possível efetividade do Programa Pé-de-Meia. Nas discussões sobre capacidades estatais, o Estado é visto como um ator e não apenas como uma arena na qual grupos disputam interesses (Evans; Rueschemeyer; Skocpol, 1985). Esse ator poderá apresentar diferentes tipos e níveis de capacidades. Sendo que elas podem ser utilizadas para explicar parte do sucesso ou fracasso das políticas conduzidas pelo Estado (Souza; Fontanelli, 2020).

Nas discussões mais recentes sobre as capacidades estatais, algumas dimensões se consolidaram: as capacidades técnico-administrativas e as capacidades político-relacionais. Os recursos humanos, tecnológicos e financeiros disponíveis para implementação se relacionam com as capacidades técnico-administrativas. Por sua vez, a existência de espaços de interação entre as burocracias, o suporte político, a atuação de órgãos de controle e inclusão de cidadãos são indicadores para as capacidades político-relacionais (Pires; Gomide, 2016; Souza; Fontanelli, 2020; Macedo; Ferreira, 2020; Lima; Aguiar, 2024). A partir dessa contextualização, é definido o seguinte objetivo de pesquisa: descrever e analisar as capacidades estatais mobilizadas na implementação do Programa Pé-de-Meia.

Esta pesquisa contribui para a produção científica ao aplicar o conceito de capacidades estatais na análise de um programa recente, expandindo o conhecimento na área. Além disso, busca-se o refinamento analítico das dimensões das capacidades estatais. Do ponto de vista gerencial, os resultados da pesquisa podem contribuir para o aprimoramento da gestão pública ao produzir evidências sobre a situação atual das capacidades estatais mobilizadas na implementação do programa. Assim, ao identificar possíveis fragilidades e inovações, é possível contribuir para o aprimoramento dessa e de outras intervenções estatais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Souza e Fontanelli (2020) apontam o livro *Bringing the State Back In* como um marco na mudança da forma de interpretar a atuação do Estado. Nessa obra, Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) apresentam o Estado como um ator, rompendo com abordagens que o concebiam apenas como uma arena para disputas entre diferentes grupos sociais. As lentes teóricas do marxismo e das correntes pluralistas, até então predominantes, não aprofundavam as discussões sobre as condições que permitiriam aos Estados atuar de forma autônoma e efetiva na consecução dos objetivos estabelecidos (Souza; Fontanelli, 2020).

As primeiras discussões teóricas sobre capacidades estatais focalizaram contextos de formação dos Estados. Algumas das funções primárias a serem exercidas nesses contextos são: a afirmação da soberania sobre o território, a construção de sistemas de arrecadação de impostos e a administração da justiça (Pires; Gomide, 2016). O trabalho de Wang (1995) evidencia essa abordagem ao desagregar o conceito de capacidade estatal em quatro componentes: capacidade extrativa, capacidade de direção, capacidade coercitiva e capacidade de legitimação. Em resumo, o Estado deve conseguir extrair recursos da sociedade e direcioná-los conforme os planos formulados. A capacidade coercitiva, por sua vez, se expressa na atuação do sistema judiciário e das forças policiais, que asseguram o cumprimento das leis e a preservação da ordem no território sob controle estatal. Além disso, pressupõe-se que essas capacidades sejam exercidas com algum grau de legitimidade perante a sociedade, de modo a assegurar a adesão e o consentimento social às ações do Estado (Wang, 1995).

O fato de algumas políticas não alcançarem os objetivos traçados para elas estimulou pesquisadores a investigarem possíveis relações entre as capacidades estatais e os resultados das políticas públicas. Porém, Souza e Fontanelli (2020) advertem que as análises que inferem sobre as capacidades exclusivamente a partir do desempenho das políticas podem levar a conclusões equivocadas. Pois o resultado de uma política é influenciado pelo contexto da atuação estatal, marcado por variáveis que escapam ao controle dos formuladores e implementadores: condições socioeconômicas, conjunturas políticas, características territoriais e culturais da população, entre outros elementos.

Uma das formas comuns de aferir as capacidades é por meio da análise das burocracias weberianas que compõem a máquina estatal. O argumento defendido é o de que os Estados dependem de recursos humanos qualificados e especializados para a execução de suas atividades, e tais recursos estão concentrados nas chamadas burocracias weberianas. Essas

estruturas são caracterizadas pela entrada baseada no mérito, estruturas hierarquizadas, pela formalização, pela impessoalidade e pela autoridade legal-racional (Grin, 2024). Dado que as capacidades estatais e suas dimensões não são diretamente observáveis, é necessário explicitar os indicadores utilizados no caso concreto. Por exemplo, numa pesquisa, a capacidade técnica pode ser indicada a partir da proporção de servidores concursados, pelo nível de formação e tempo de serviço (Souza; Fontanelli, 2020).

Nesse contexto, Souza e Fontanelli (2020) apontam algumas estratégias metodológicas essenciais para a condução das pesquisas sobre capacidades. A primeira delas é a necessidade da definição do conceito, pois o termo “capacidade” passou a ser amplamente utilizado nas ciências sociais. Assim, a definição deve conter as dimensões que compõem o conceito.

As dimensões técnico-administrativa e político-relacional são frequentemente utilizadas para operacionalizar o conceito de capacidade estatal em contextos empíricos (Pires; Gomide, 2016; Gomide; Pereira; Machado, 2018; Souza; Fontanelli, 2020; Macedo; Ferreira, 2020; Lima; Aguiar, 2024). As capacidades técnico-administrativas abarcam os recursos humanos, financeiros e tecnológicos disponíveis. Por sua vez, as capacidades político-relacionais comportam as redes de relações entre as burocracias, entre essas e o corpo político, órgãos de controle e os cidadãos.

A implementação das políticas públicas depende da cooperação e coordenação de múltiplos atores. Nesse sentido, as pesquisas sobre capacidades estatais também consideram as relações entre as estruturas dos arranjos de implementação e as capacidades estatais (Pires; Gomide, 2024). No trabalho de Pires e Gomide (2016), oito arranjos construídos para execução de políticas federais foram comparados quanto às suas capacidades e resultados alcançados. Os autores apontaram que os arranjos indutores de altas capacidades técnico-administrativas apresentaram desempenho superior nas entregas e os arranjos com maior capacidade político-relacional geraram mais inovações.

Algumas pesquisas apontam que as capacidades estatais não são constantes, ou seja, podem ser aumentadas ou reduzidas ao longo do tempo (Souza; Fontanelli, 2020). Corroborando com esse fato, Ferreira e Macedo (2020) observaram que alterações no contexto sociopolítico reduziram a capacidade de entregas do Programa Mais Médicos. A mudança de governo, após o impeachment em 2016, levou à perda de relevância do programa na agenda governamental. Além disso, as pressões de entidades médicas contrárias ao programa se intensificaram.

Jannuzzi *et al.* (2023) analisaram o processo de construção das capacidades estatais no desenvolvimento da assistência social no Brasil. Na dimensão política, houve pactuação dos

entes da federação, construção de normativos e garantias de financiamento. Na dimensão técnico-administrativa, verificou-se a construção de um corpo burocrático qualificado com a entrada na carreira via concurso público, uma carreira estável e vínculos profissionais. O elemento informacional foi também apresentado como um avanço nas capacidades estatais dentro do contexto da assistência social. Direito, Koga e Licio (2022) pesquisaram o processo de construção do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que é utilizado para análise e seleção de beneficiários para diversas políticas. A sua construção contribuiu para a consolidação de um corpo burocrático e facilitou a coordenação intersetorial e interfederativa.

Oliveira e Alves (2023) analisaram as capacidades estatais de uma Secretaria Municipal de Educação de um município mineiro. A referida secretaria tinha a tarefa de implementar componentes da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Os autores apontaram que, apesar do órgão contar com um corpo burocrático qualificado, houve dificuldades nas capacidades relacionais para a articulação com atores externos, como o governo estadual e a comunidade escolar.

Lui *et al.* (2023) analisaram as capacidades estatais de municípios na oferta de ensino remoto durante a pandemia de Covid-19. Os autores observaram que a qualificação dos profissionais e a existência de espaços de participação social influenciaram positivamente os resultados. A comparação entre municípios revelou heterogeneidade nas capacidades estatais entre municípios.

Cortez e Lotta (2022) analisaram as capacidades estatais do arranjo institucional de uma política educacional direcionada à promoção de direitos humanos no município de São Paulo. Os autores destacam a existência de grupos de trabalho e um conselho municipal como indicadores da capacidade político-relacional, pois possibilitaram a inclusão de atores da sociedade civil. Para aumentar as capacidades técnico-administrativas, uma organização do terceiro setor foi inserida no arranjo.

3 METODOLOGIA

O método escolhido para a pesquisa foi o estudo de caso (Yin, 2001). A abordagem foi qualitativa e os objetivos, exploratório e descritivos. As técnicas de coleta de dados utilizadas foram a pesquisa documental, entrevista estruturada e um questionário aplicado online.

Para inferir sobre a capacidade política do Programa Pé-de-Meia, foram coletados discursos dos deputados federais que continham menções ao Programa Pé-de-Meia. A coleta foi realizada no site da Câmara dos Deputados Federais no dia 26 de junho de 2025, utilizando

o termo de busca “Pé-de-Meia”. Foram excluídos todos os discursos que continham o termo de busca, mas que não tratavam do programa de incentivos lançado em 2024. Após essa filtragem, restaram 111 discursos proferidos entre os dias 06 de fevereiro de 2024 e 02 de junho de 2025. O conteúdo dos discursos foi organizado numa planilha com as seguintes colunas: data do discurso, nome do deputado, partido, discurso e trecho com referência ao Pé-de-Meia. Posteriormente, foi realizada uma análise categorial temática segundo Bardin (2016). As atitudes expressas pelos deputados em relação ao programa foram categorizadas em: positivas, negativas ou ambíguas.

Para inferir sobre as capacidades relacionais e técnico-administrativas, foi realizada uma pesquisa documental a partir da análise de depoimentos de participantes do Seminário Nacional do Pé-de-Meia. O evento foi realizado nos dias 7 e 8 de abril de 2025 em Brasília e parte do conteúdo foi disponibilizado através do canal oficial do MEC no YouTube. Assim, foram analisadas três *lives* que somam aproximadamente 9 horas de transmissão. Participaram do evento 30 representantes de 12 organizações envolvidas na implementação do Pé-de-Meia. O propósito do evento foi comunicar os objetivos do programa, desafios e avanços na implementação. As transcrições automáticas dos vídeos foram baixadas e revisadas em um documento de texto. Posteriormente, as falas de cada um dos participantes foram organizadas em uma planilha e os temas identificados foram categorizados a partir de definições de capacidades relacionais e técnico-administrativas construídas segundo o referencial teórico. Os participantes cujas falas foram utilizadas receberam identificação por código (P1, P2 ... Pn).

Foi realizada uma entrevista online com um servidor de uma das Secretarias de Estado de Educação. O participante é membro da Rede Nacional de Implementação do Programa Pé-de-Meia (Renapem) e atua na coordenação da gestão pedagógica em âmbito estadual. Por meio da entrevista, buscou-se obter maior detalhamento sobre aspectos tratados nos seminários e nos normativos.

O Pé-de-Meia foi objeto de decisões do Tribunal de Contas da União (TCU), um órgão de controle externo auxiliar do poder legislativo. Assim, decidiu-se pela inclusão de acórdãos na pesquisa documental. O processo de coleta dos acórdãos foi realizado no site do TCU e o termo de busca foi “Pé-de-Meia”. A coleta foi realizada no dia 02 de outubro de 2025. Houve o retorno de 9 acórdãos que tratam do programa. Dois deles foram analisados em profundidade: o acórdão 61/2025 e o acórdão 1988/2025. O primeiro acórdão refere-se a um bloqueio de recursos impostos pelo tribunal e o segundo, a uma auditoria que investiga possíveis desvios nos pagamentos. Essa decisão se baseia na relevância dessas duas decisões nos discursos dos deputados.

Esta pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal de Viçosa, por meio da Plataforma Brasil, estando em conformidade com a Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde. O projeto foi aprovado sob o CAAE: 92478825.4.0000.5153 e PARECER: 7.975.895. Assim, foram seguidas as diretrizes éticas vigentes, garantindo o respeito à autonomia dos participantes, a confidencialidade das informações e o uso dos dados exclusivamente para fins acadêmicos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Capacidade política

A capacidade política foi inferida pela presença de referências ao Programa Pé-de-Meia nos discursos dos deputados federais. Além desse aspecto quantitativo, foram consideradas as atitudes expressas em relação ao programa (positivas, negativas ou ambíguas). A elevação do número de referências ao programa indica ganho de relevância na agenda política. Por sua vez, uma maior proporção de atitudes positivas em relação às negativas indica que o programa recebe maior suporte.

Os discursos dos deputados são relevantes na medida em que esses atores do sistema político influenciam o funcionamento das políticas públicas. Por exemplo, eles são capazes de alterar o desenho, a abrangência e a disponibilidade de recursos financeiros. Os seus discursos tanto apresentam uma função representativa (refletem crenças e atitudes) quanto uma função influenciadora (reforçam ou questionam crenças e atitudes). Esses atores podem construir e disseminar narrativas que favorecem ou prejudicam a imagem das políticas e programas, influenciando, assim, os níveis de legitimidade perante a sociedade.

Na Tabela 3, é possível observar que alguns deputados deram alta relevância ao programa em relação aos seus pares. Os 111 discursos foram proferidos por 61 dos 513 deputados. Os quatro deputados que mais discursaram a respeito do Pé-de-Meia em conjunto produziram 22,5% dos discursos.

O deputado Pedro Uczai foi o que mais discursou sobre o programa. Ele foi o relator do Projeto de Lei 54/21 que propôs a criação de um programa de incentivos aos estudantes. A sua atuação discursiva aponta a continuidade do seu engajamento com o programa, perpassando a etapa de formulação e da implementação. Os três deputados que mais produziram discursos foram do Partido dos Trabalhadores (PT), que atualmente governa o Poder Executivo Federal. Isso pode indicar a relevância que o programa possui na agenda do Executivo.

Tabela 2- Frequência de menções por deputado

Deputados	Nº discursos por deputado
Pedro Uczai (PT)	9
Erika Kokay (PT)	7
Alencar Santana (PT)	5
General Girão (PL)	4
Deputados [8]	3
Deputados [13]	2
Deputados [36]	1
Total = 61	Total = 111

Fonte: dados da pesquisa

Na Tabela 4, os discursos individuais foram agrupados por partido. É possível observar que deputados de 14 partidos produziram discursos que referenciaram o Pé-de-Meia. Os parlamentares do PT produziram 55,86% dos discursos, ou seja, o partido falou mais sobre o programa do que todos os outros partidos combinados. Por sua vez, PL foi responsável por 18,92% dos discursos. Os dois partidos juntos, PT e PL, foram responsáveis por quase 75% de todos os discursos a respeito do programa.

Tabela 3-Discursos por partido

Partido	Frequência	Percentual	Dep. Eleitos (2022)	Engajamento
PT	62	55,86	67	0,925
PL	21	18,92	99	0,212
PSOL	6	5,41	12	0,500
UNIÃO	4	3,60	59	0,068
PcdoB	3	2,70	6	0,500
REPUBLICANOS	3	2,70	41	0,073
MDB	2	1,80	42	0,048
NOVO	2	1,80	3	0,667
PDT	2	1,80	17	0,118
PSB	2	1,80	14	0,143
AVANTE	1	0,90	7	0,143
PODE	1	0,90	12	0,083
PP	1	0,90	47	0,021
PV	1	0,90	6	0,167
Total	111	100	432	0,257

Fonte: dados compilados dos discursos

Dado que o número de deputados federais para cada legenda partidária é diferente, também será diferente o número de discursos possíveis de serem produzidos por partido. Para comparar o nível de *engajamento* entre partidos, foi considerada a razão entre o número de discursos produzidos e o número total de deputados. Quanto maior a razão, maior será a atenção proporcional dada ao Pé-de-Meia.

O Partido dos Trabalhadores (PT) se destacou como a legenda que mais se manifestou sobre o programa Pé-de-Meia, apresentando também o maior índice de engajamento (0,925 discursos por deputado). Em seguida, aparece o partido Novo (0,667). Por outro lado, o Partido Liberal (PL) demonstrou um engajamento relativamente baixo, com apenas 0,212 discursos por deputado.

A Tabela 5 contém as atitudes agregadas por partido. Houve predominância de atitudes positivas, atingindo 73,87% dos discursos. As atitudes negativas estavam presentes em 24,32% dos discursos. É possível observar a polarização de atitudes entre os dois principais partidos. Enquanto todos os discursos do PT apresentaram atitudes positivas, os discursos do PL foram majoritariamente negativos. Os deputados do PT produziram 75,6% de todos os discursos com atitudes positivas. Por sua vez, os deputados do PL produziram 74,07% dos discursos com atitudes negativas sobre o programa.

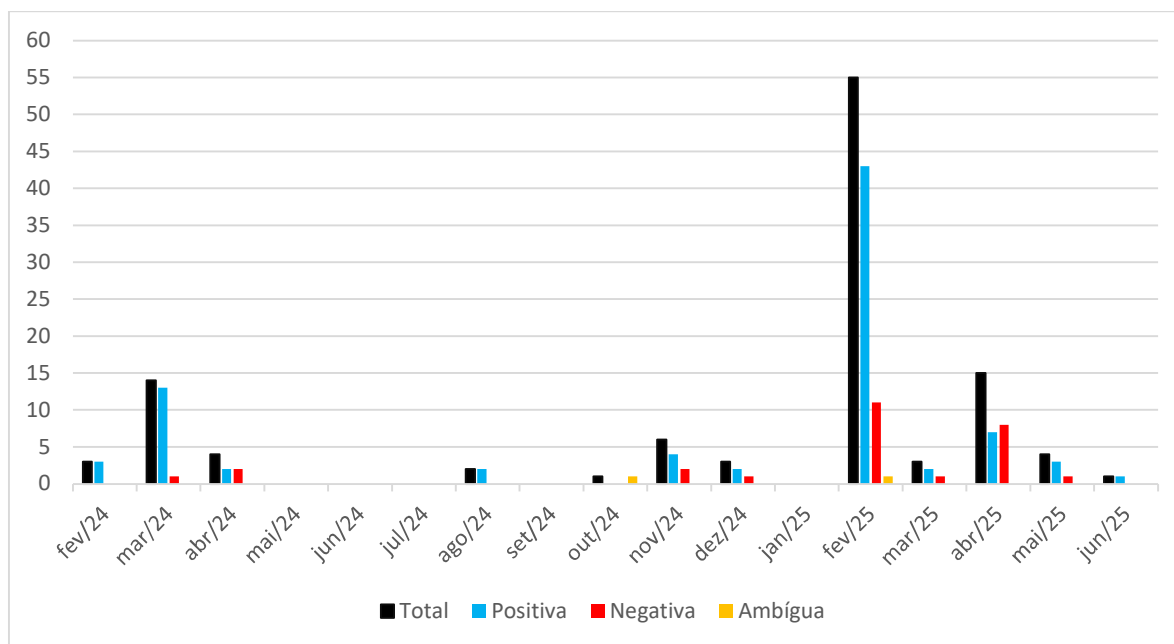
Tabela 4 - Atitudes por partido

Partido	Atitude			Total
	Positiva	Negativa	Ambígua	
PT	62			62
PL	1	20		21
PSOL	6			6
UNIÃO	1	3		4
PedoB	3			3
REPUBLICANOS		1	2	3
MDB	2			2
NOVO		2		2
PDT	2			2
PSB	2			2
AVANTE	1			1
PODE	1			1
PP		1		1
PV	1			1
Total	82	27	2	111

Fonte: dados coletados

A quantidade de atenção total e as atitudes correspondentes variaram ao longo do tempo. O Gráfico 1 contém o número total de discursos sobre o programa para cada mês no intervalo entre fevereiro de 2024 e junho de 2025 (17 meses).

Gráfico 1 -Atenção e atitudes ao longo do tempo



Fonte: a partir dos discursos coletados.

É possível observar no Gráfico 1 que, em fevereiro de 2025, houve o maior número de menções ao programa desde o seu início. Dos 111 discursos, 55 foram realizados nesse único mês, ou seja, 49,54%. Desse total, 43 deles com atitudes positivas, 11 negativas e 1 discurso ambíguo. Esse pico de atenção está ligado ao bloqueio de parte dos recursos do programa pelo Tribunal de Contas da União em 22 de janeiro de 2025, enquanto o Congresso estava de recesso. No mês de fevereiro, ocorreu o retorno das atividades e, com elas, os debates sobre decisão do órgão de controle. Em 12 de fevereiro, ocorreu a liberação dos recursos e novamente houve repercussão. As atitudes positivas sobre o programa foram superiores em praticamente todo intervalo de tempo, a única exceção foi o mês de abril de 2025, quando denúncias de fraudes nos pagamentos dos benefícios ganharam destaque.

Numa segunda etapa de pesquisa, foi realizada a análise categorial temática a partir dos trechos dos discursos que fizeram referência ao Pé-de-Meia. Foram identificadas 12 categorias temáticas e qualquer um dos 111 discursos contém pelo menos uma das categorias. Assim, um mesmo discurso pode conter duas ou mais categorias. Apenas as categorias *menção* e *descrição* não são encontradas simultaneamente no mesmo discurso. As categorias são, em ordem

decrecente de frequência: (1) *menção*, (2) *descrição*, (3) *aspectos orçamentários*, (4) *ações e articulações contrárias*, (5) *bloqueio de recursos do programa pelo TCU*, (6) *ações e articulações favoráveis*, (7) *desbloqueio de recursos do programa pelo TCU*, (8) *crítica à existência do programa*, (9) *transparência*, (10) *fraude nos benefícios*, (11) *proposição de mudanças*, (12) *kit pé-de-meia*.

Na categoria *menção* estão os discursos que apenas citam o programa "Pé-de-Meia", mas não descrevem aspectos como, por exemplo, desenho, objetivos e resultados. A categoria *menção* foi a mais frequente. Essa categoria foi comum em contexto de discursos que apresentam listagens de diversas ações, programas ou acontecimentos. Por sua vez, a categoria *descrição* inclui apenas os discursos com detalhamento do programa, isto é, apresenta objetivos, público-alvo, condicionalidades, entre outros aspectos. Uma descrição consome mais tempo de fala disponível, o que representa maior engajamento com o programa. Em 40 discursos havia descrições, sendo que em 36 deles havia atitudes positivas.

Na categoria *aspectos orçamentários* estão os trechos que fazem referência à forma de financiamento do programa. O governo federal adotou uma estratégia de financiamento via fundos privados com transferências diretas de recursos sem registro na Conta Unificada do Tesouro Nacional e sem dotações orçamentárias no Orçamento Geral da União. Apesar de gerar maior flexibilidade de gastos para o executivo, deputados da oposição alegaram que essa decisão foi um crime de responsabilidade fiscal.

[...] Pois bem, o governo anuncia o aumento de estudantes atendido, mas, enquanto isso, descumpre o art. 15, § 1º, da Lei 14.818/2024 (Lei do Programa Pé de Meia), que obriga o governo a enviar todos os anos para o Congresso o valor que deseja pagar como incentivo aos estudantes. Ou seja, o MEC está pagando o benefício aos estudantes sem que os valores constem da lei orçamentária. Ora, o Pé de Meia é uma política pública, assim como o Bolsa-Família, por exemplo, e precisa ser operado dentro do Orçamento da União [...] (Dep. Roberto Duarte, Republicanos – AC, 17-10-2024).

Houve polarização entre os deputados sobre a adequação dos procedimentos orçamentários adotados pelo Poder Executivo. Dos 36 discursos que continham referências aos aspectos orçamentários, 17 foram em contexto de crítica ao programa, 17 em contexto de defesa e 2 discursos foram classificados como ambíguos.

Esse tensionamento fez emergir discursos pedindo investigação, paralisação do programa e mesmo punição dos responsáveis pelas operações financeiras. Assim, a categoria *ações e articulações contrárias* contém considerações sobre a necessidade para que a sociedade, órgãos de controle e outros deputados intervissem sobre o Pé-de-Meia. Os discursos

continham ameaças de abertura de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) e requerimentos para pressionar o Executivo e apontamento sobre a necessidade do TCU ser envolvido. Nessa categoria também foram incluídos discursos nos quais os deputados defensores do Pé-de-Meia relataram que deputados da oposição tramavam articulações. A atuação política coordenada em busca de uma intervenção do TCU sobre o programa é descrita no fragmento abaixo:

[...] hoje de manhã, um grupo de Deputados, a nosso pedido, fomos a audiência com o Ministro do Tribunal de Contas da União Augusto Nardes para tratar de uma pedalada fiscal, de uma irresponsabilidade fiscal [...]. O Pé-de-Meia é uma clássica pedalada fiscal, porque foi manejado algo em torno de meia dúzia de milhões de reais sem autorização do Parlamento [...]. Havendo ilicitude, ação fora da lei, o Tribunal de Contas da União não tem outra coisa a fazer a não ser glosar, [...] (Dep. Sanderson-PL-RS, 11-02-2025).

Em 22 de janeiro de 2025, uma parte dos recursos do programa foi bloqueada pelo TCU sob a justificativa de que a movimentação financeira entre fundos fora do orçamento estava irregular. Essa decisão do tribunal foi tema presente em diversos discursos. Assim, emergiu a categoria *bloqueio de recursos do Programa pelo TCU*. Nos trechos citados abaixo, foram extraídos dois segmentos com posicionamentos opostos quanto à decisão.

[...] No Pé-de-Meia, fizeram uma falcatrua, e o TCU bloqueou 6 bilhões de reais do programa do desgoverno Lula, alegando irregularidade do recurso, que está fora do Orçamento anual, da LOA. Se não está aprovado na LOA, não se pode usar o recurso. E ele usou! Ele usou [...] (Dep. Coronel Chrisóstomo – PL-RO, 04-02-2025).

[...] Não tem cabimento o Ministro Augusto Nardes, que, aliás, já foi flagrado em conversas sobre sua simpatia com um golpe de Estado, foi nosso colega aqui, eleito por esta Casa, agora cortar recursos do Pé-de-Meia, [...]. O TCU, sim, tem a obrigação de fiscalizar as contas públicas, mas não tem esse poder de intervir num programa que é, de todo, muito importante [...] (Dep. Chico Alencar – PSOL-RJ, 04-02-2025).

A base do governo no legislativo reagiu à decisão e deu início aos esforços de reverter a decisão do TCU. Na categoria *ações e articulações favoráveis*, foram incluídos discursos que conclamam deputados, sociedade e o TCU a buscarem a continuidade do Programa. Além disso, foram incluídos relatos de ações tomadas em defesa da liberação dos recursos bloqueados.

[...] pedimos aos estudantes, a todos que têm compromisso com a educação, para que se manifestem nas redes sociais em defesa do Pé-de-Meia [...] Nós vamos defendê-lo com muita vontade e disposição, e ele vai continuar. Esse é o compromisso da bancada do PT [...] (Dep. Alencar Santana, PT-SP, 05-02-2025).

Em 11 de fevereiro de 2025, houve um encontro entre diversos deputados que disputavam a questão do bloqueio de recursos e o ministro do TCU Augusto Nardes. No fragmento transcrito abaixo, o componente político é evidenciado pelo deputado ao afirmar que a extrema-direita atuou contra o programa.

Sr. Presidente, Srs. Deputados, estivemos hoje com o Ministro Augusto Nardes, do TCU, para debater o mérito e a técnica do Programa Pé-de-Meia[...] Mas o que chama a atenção, Deputado Airton Faleiro, é que, antes de nós chegarmos a 18 Deputados e Senadora, os Deputados da extrema direita foram convencer o Ministro a não aceitar a continuidade do Programa Pé-de-Meia [...] (Dep. Pedro Uczai, PT-SC, 11-02-2025).

Em 12 de fevereiro de 2025, o TCU realizou o desbloqueio dos R\$ 6 bilhões. O órgão de controle determinou que fossem realizadas adequações orçamentárias com o registro dos valores. Posteriormente, a decisão foi repercutida nos discursos como comemorações e demonstrações de insatisfação. Os trechos que faziam referência a esse acontecimento foram categorizados como *desbloqueio de recursos do programa pelo TCU*.

[...] Hoje é um dia muito feliz, muito feliz. Ontem um grupo de Deputados e Deputadas esteve no Tribunal de Contas da União para tratar do programa Pé-de-Meia [...] Eu queria agradecer a todos que se fizeram presentes na reunião ontem [...] a nossa presença, sem dúvida, foi fundamental para que pudéssemos arguir não só tecnicamente, mas também politicamente [...]. Parabéns a todos que fazem a bancada da educação! Para todo mundo que torcia pelo pior e para quem se alimenta do caos da política, eu acho que ficou um recado muito claro: todas as vezes que tentarem mexer nas conquistas da educação do nosso País, encontrarão um paredão de uma bancada forte, de uma bancada unida, composta de vários e vários e vários partidos desta Casa, que está ativa e pronta para defender essas conquistas [...] (Dep. Rafael Brito, MDB-AL, 12-02-2025)

Embora o Pé-de-Meia tenha recebido críticas, elas se concentraram na legalidade da sua gestão orçamentária. Uma menor fração questionou a adequação dessa forma de intervenção para alterar o nível de compromisso dos estudantes com a escola. Houve afirmações de que potenciais objetivos eleitoreiros levaram à criação do programa, assim, uma prática de assistencialismo para capturar e manter grupos vulneráveis em relação de dependência. Tais discursos foram agrupados na categoria *crítica à existência do programa*.

[...] O Presidente [Lula] lançou agora um programa voltado para o assistencialismo. [...] O aluno tem que estudar porque essa é a sua obrigação, a obrigação do jovem que quer buscar o aperfeiçoamento e o autossustento. O que o Governo está querendo com esse programa é manter o aluno no cabresto. Em ano eleitoral, um programa desses deveria ser proibido [...]. (Dep. General Girão, PL-RN, 26-03-2024)

Na categoria *transparência*, foram incluídos os discursos que demonstraram insatisfação com a falta de informações em diferentes etapas, principalmente a movimentação

de recursos entre fundos privados e falta de dados públicos dos beneficiários. Também foram incluídos os discursos que afirmam que o programa é transparente.

[...] Sobre a falta de transparência acerca dos beneficiários do Pé de Meia, o governo do Sr. Lula da Silva está ferindo a própria lei que instituiu do programa que, em seu artigo 16 determina que: "A relação dos estudantes contemplados com o incentivo financeiro-educacional de que trata esta Lei será de acesso público, divulgada em meio eletrônico e em outros meios." [...] O modelo utilizado no Programa Pé de Meia é cercado de névoas e mistérios. O dinheiro está depositado em um fundo privado na Caixa, o Fipem. Na prática, é como se o MEC guardasse o valor em uma "conta paralela" [...] (Dep. Roberto Duarte, Republicanos-AC, 17-10-2024).

Em abril de 2025, outro objeto de crítica nos discursos surgiu após reportagens do jornal Estadão indicarem que, em algumas cidades, haveria maior número de beneficiários do que estudantes nas redes de ensino. A categoria foi denominada *fraude nos benefícios*.

[...] Nós estamos agora vendo mais um escândalo, o escândalo do Pé-de-Meia. Programa que, inclusive, já está sendo alvo de apuração por parte do TCU, por pedalada fiscal. Eu trago aqui uma matéria do Estadão, que noticia: Pé-de-Meia: cidades de Bahia, Pará e MG têm mais gente recebendo benefício do que aluno matriculado [...] (Dep. Carlos Jordy, PL-RJ, 01-04-2025).

Algumas mudanças no público-alvo do programa foram sugeridas e categorizadas como *proposição de mudanças*. Dentre as sugestões de alteração estão a inclusão de estudantes de escolas comunitárias como beneficiários e a sugestão de que houvesse maior focalização para impedir a expansão de custos.

A última categoria, *Kit Pé-de-Meia*, abarca os discursos que mencionaram a entrega de meias com a marca "Pé-de-Meia" e uma carta aos deputados federais. A ação do executivo foi realizada a fim de divulgar os resultados do programa e recebeu críticas da oposição.

A Tabela 6 contém as categorias construídas, a sua frequência e as atitudes. As atitudes registradas na tabela se referem ao Pé-de-Meia. Por exemplo, a categoria *transparência* apareceu em 9 discursos. Em 7 desses discursos que continham a categoria transparência, foi realizada uma argumentação crítica ao programa e, em apenas 1 discurso, a categoria esteve presente em contexto de elogio ao programa.

Nessa pesquisa, a capacidade política foi inferida a partir da atenção e das atitudes correspondentes (positivas, negativas ou ambíguas) em relação ao programa Pé-de-Meia. Foi verificado que alguns deputados são altamente comprometidos em divulgar e defender o programa, como o deputado Pedro Uczai. Em relação aos partidos, o PT foi aquele que mais deu atenção ao programa. Em praticamente todo o intervalo houve mais discursos positivos do que discursos negativos. O engajamento com o programa variou entre deputados e partidos, assim como no agregado de todos os deputados ao longo do tempo.

Tabela 5-Análise categorial temática

Categorias (Total= 12)	Total	Positiva	Negativa	Ambígua
Menção	71	46	25	0
Descrição	40	36	2	2
Aspectos orçamentários	36	17	17	2
Ações e articulações contrárias	34	21	11	2
Bloqueio de recursos do Programa pelo TCU	20	10	9	1
Ações e articulações favoráveis	17	16	1	0
Desbloqueio de recursos do Programa pelo TCU	13	11	2	0
Crítica à existência do Programa	12	0	12	0
Transparência	9	1	7	1
Fraude nos benefícios	9	1	8	0
Proposição de Mudanças	3	2	1	0
Kit Pé-de-Meia	2	0	2	0

Fonte: Produzido a partir dos dados coletados.

Como apontado por Souza e Fontenelli (2020), as capacidades estatais não são constantes, ou seja, podem ser construídas ou degradadas ao longo do tempo. Esse fato foi verificado por Macedo e Ferreira (2020) no Programa Mais Médicos. Após o impeachment de Dilma Rousseff, o programa perdeu suporte político na agenda governamental e grupos que já eram críticos ao programa passaram a exercer mais pressão.

No caso do Pé-de-Meia, a análise temática revelou que as disputas políticas continuam concomitantemente à implementação do Pé-de-Meia, inclusive os discursos absorveram eventos da implementação contra o próprio programa, sua gestão e o governo Lula. Em alguns momentos houve sinergia entre atuação de parlamentares, órgão de controle externo e veículos de comunicação para gerar pressões. Ainda que o objetivo de algumas críticas seja reduzir a legitimidade do governo, a legitimidade do programa pode ser prejudicada.

4.2 Capacidade relacional

A capacidade relacional foi inferida a partir das interações entre atores e troca de recursos para a implementação do Pé-de-Meia. Diversas burocracias federais, secretarias estaduais de educação, universidades, órgãos de controle interno e externo, entre outros stakeholders, contribuem para o processo de implementação.

No âmbito da Administração Pública Federal, o Ministério da Educação (MEC) foi órgão central na coordenação dos atores. Na fase de desenho inicial do programa, houve

interações com o Ministério da Fazenda (MF) para definir o volume de recursos que seriam concedidos na forma de poupança ou na forma de pagamentos recorrentes. A atuação do MF também envolveu redes de relações interpessoais pretéritas: “[...] o meu secretário, Marcos Pinto, estava com o ministro Haddad quando ele foi ministro da Educação, e lá eles implantaram o ProUni. Agora, o ministro Haddad está [no MF] com o meu secretário, Marcos Pinto, e eles são entusiastas do Pé-de-Meia [...]” (P15).

O MEC e o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS) firmaram um acordo para que as bases de dados do CadÚnico fossem utilizadas para identificação dos estudantes em vulnerabilidade socioeconômica. “[...] o Pé-de-Meia foi um programa que, desde o início, esteve aberto ao diálogo com o Cadastro Único. Havia reuniões semanais em que a gente conversava com várias equipes dentro do Cadastro Único [...]” (P13). A partir do cruzamento de dados do CadÚnico e dos dados enviados pelas redes, o MEC emite as ordens para que a Caixa Econômica Federal (CEF) abra contas e realize os depósitos.

Duas universidades federais foram relevantes para a construção do sistema de informação que recebe dados das redes estaduais e do aplicativo para comunicação com os estudantes: a Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). As referidas universidades possuem laboratórios de inovação tecnológica com histórico de desenvolvimento de soluções para o setor público em geral, incluindo o próprio MEC.

O Núcleo de Excelência em Tecnologias Sociais (NEES-UFAL) desenvolveu o Sistema Gestão Presente. Esse sistema decorreu de uma parceria anterior entre MEC e NEES, que visava construir um aplicativo de controle de frequência. Porém, ele foi incorporado ao Pé-de-Meia e teve suas funcionalidades expandidas para atender às demandas do novo programa. Por sua vez, o Laboratório Bridge-UFSC ampliou as funcionalidades do aplicativo denominado “Jornada do Estudante”. Esse aplicativo continha informações sobre a trajetória escolar dos estudantes em geral, mas passou a também comportar informações sobre condicionalidades, pendências e extratos de pagamentos do Pé-de-Meia.

As redes de ensino de cada estado e do Distrito Federal foram responsáveis pelo envio dos dados de matrícula, frequência e aprovação/reprovação via Sistema Gestão Presente. A partir dessas informações, os estudantes tinham os incentivos financeiros liberados ou não. As redes de ensino foram especialmente relevantes, pois concentram a maior parte dos estudantes do ensino médio do país. Nesse sentido, foram identificados dois espaços utilizados pelo MEC para realizar as articulações no âmbito do Pé-de-Meia: a Rede Nacional de Implementação do Programa Pé-de-Meia (Renapem) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed).

A Renapem é constituída de coordenações estaduais e distrital, com até 4 articuladores por unidade da federação, e uma coordenação nacional sob controle do MEC (Brasil, 2025). O propósito da rede é induzir a cooperação e suporte no combate à reprovação, ao abandono e à evasão no ensino médio. Por sua vez, o Consed é uma organização privada com existência anterior ao Pé-de-Meia, mas que foi utilizada para complementar os esforços de cooperação.

[...] Um marco importante também do nosso trabalho no ano passado foi essa aproximação com o Consed. Nós estávamos trabalhando muito com os articuladores, os operadores do programa na gestão de dados, mas começamos a entender também que seria importante apresentar, de forma técnica, em um movimento até formativo, para secretários e secretárias de educação [...] (P8).

A implementação do Programa recebeu influência de dois órgãos de controle: a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). Os órgãos de controle têm as funções de assegurar a legalidade, eficiência, prevenção e identificar desvios no uso dos recursos públicos. Enquanto a CGU é um órgão de controle interno do Poder Executivo federal, o segundo é um órgão de controle externo que auxilia o Poder Legislativo.

As contribuições da CGU para o programa ocorreram em diversos momentos ou etapas do programa. Na prevenção de irregularidades nos pagamentos, “[...] a CGU está entrando como se fosse uma segunda camada, assim, de fazer o teste nos testes que estão sendo feitos pelo MEC [...]” (P27). O órgão cooperou no processo de organização de dados para a transparência. Por fim, construiu uma avaliação da implementação via “CGU Presente”. Nessa iniciativa, a CGU realiza avaliações de políticas federais e envolve interações com os implementadores das políticas.

[...] a gente vai falar com cada uma das redes nos estados, a gente vai em algumas escolas. O objetivo é da gente ter essa conversa mais individualizada, de pegar essa percepção. A gente tem certeza, uma expectativa muito grande, que dessa interação a gente vai trazer uma cesta de informações [...] (P27).

A relação do Tribunal de Contas da União (TCU) com a gestão do programa foi conflitiva. O órgão foi acionado e bloqueou parte dos recursos do Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar (FIPEM). Esse fundo foi construído para receber os aportes financeiros que depois eram transferidos aos beneficiários. O TCU apontou que a forma de alocação de recursos para o Fipem desrespeitava alguns princípios orçamentários (Acórdão 61/2025). Posteriormente, os recursos bloqueados foram liberados sob condição de que o executivo apresentasse um plano de adequação. Num segundo momento, o TCU passou a conduzir uma auditoria para verificar as denúncias de irregularidades nos

pagamentos dos beneficiários (Acórdão 1988/2025). Essas interferências do TCU foram relevantes, pois afetaram a disponibilidade financeira e a legitimidade do Programa. A exigência de que as alocações financeiras passem pelo Orçamento Geral da União impõe um maior custo de oportunidade e esforços adicionais de negociação junto ao legislativo. Quanto à legitimidade do programa, deputados e jornalistas exploraram a decisão do TCU para criticar o programa e o governo federal.

Por fim, foram criados espaços, momentos e meios para incluir os estudantes beneficiários, a sociedade civil organizada e a sociedade em geral no âmbito do programa. Porém, a participação desses atores na tomada de decisão foi menos institucionalizada.

Os estudantes do ensino médio em vulnerabilidade socioeconômica são o público-alvo do programa, cujas trajetórias escolares e de vida o Estado busca alterar por meio do Pé-de-Meia. Apesar dos estudantes beneficiários pertencerem em sua maioria às redes estaduais, a comunicação entre eles e o MEC foi parcialmente desintermediada por meio do aplicativo “Jornada do Estudante”.

[...] os alunos do ensino médio podem baixar o aplicativo e consultar se atendem aos critérios do programa ou se têm alguma pendência que precisam resolver no cadastro para se tornarem elegíveis. [...] Caso alguma parcela tenha sido rejeitada por alguma pendência, o aplicativo informa ao estudante o motivo, e ele consegue entender o que precisa fazer para solucionar o problema [...] (P17).

Também foram realizadas caravanas presenciais nos diferentes territórios. As atividades direcionadas a estudantes e profissionais da educação incluíam responder às dúvidas sobre o programa, coleta de sugestões e capacitações para os profissionais das secretarias e das escolas (MEC, 2025).

Quanto à sociedade civil organizada, a União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES) teve um momento de fala durante o Seminário Nacional do Pé-de-Meia. Assim, evidenciando algum nível de relacionamento entre a organização e a gestão do programa. Porém, nos documentos consultados e durante o seminário, não foi mencionada nenhuma institucionalização da relação com a UBES no âmbito do Pé-de-Meia. No site da UBES há um abaixo-assinado que propõe que todos os estudantes do ensino médio recebam os incentivos do Pé-de-Meia (UBES, 2026).

[...] vocês podem contar com a UBES, com os grêmios estudantis, na defesa desse projeto [...] a gente tem travado também uma imensa luta na defesa do Pé-de-Meia, mas também na ampliação desse direito para todo mundo [...] a UBES tem construído, junto com o Ministério da Educação, ainda é embrionário, então não é 100% oficial,

estamos organizando de rodar o Brasil para fazer esse processo de escuta com os estudantes do Pé-de-Meia [...] (P28).

Por fim, a relação com a sociedade civil em geral pôde ser observada a partir da realização do Seminário Nacional do Pé-de-Meia, transmitido e disponibilizado nas redes sociais do Ministério e pelas informações oferecidas no site do programa. Entretanto, o fluxo informacional foi dos gestores em direção aos cidadãos, sem a construção de espaços institucionalizados para a sociedade agir sobre o Programa.

Os esforços para a construção de capacidades relacionais ficaram concentrados nas organizações da própria Administração Pública. Assim, as relações com a sociedade civil foram mais frágeis. Esse fato torna-se mais evidente quando se compara com políticas em que são criados conselhos para a institucionalização da participação social. Esse é o caso, por exemplo, da política de Educação em Direitos Humanos de São Paulo, analisada por Lotta e Cortez (2021). Nesse caso, a sociedade civil teve espaços e poder de participação em todo o ciclo da política por meio do conselho municipal de educação.

A participação da sociedade civil nas políticas como agentes e não apenas receptores de bens e serviços, por vezes, é um desafio diante do desengajamento ou apatia dos cidadãos (De Paula; Prezotti Palassi; Zanon, 2021). No entanto, Pires e Gomide (2016) destacam que uma elevação das interações com a sociedade pode contribuir para o aprendizado e inovação nas políticas.

4.3 Capacidade técnico-administrativa

As capacidades técnico-administrativas foram definidas como a posse ou desenvolvimento de recursos tecnológicos, capital humano e normatizações padronizadas. Três categorias temáticas emergiram das falas extraídas do Seminário Nacional do Pé-de-Meia: (I) *sistema de informação*, (II) *recursos humanos* e (III) *padronização*.

Na categoria *sistema de informação*, estão as menções ao Sistema Gestão Presente, construído para cadastro dos estudantes no programa e o monitoramento das condicionalidades. As redes utilizaram o referido sistema para enviar dados ao MEC. Há a perspectiva de que o sistema informacional pudesse induzir o desenvolvimento de uma infraestrutura nacional de dados e reduzir desigualdades interfederativas na gestão de dados.

[havia] outros problemas na agenda técnica e política de educação que o programa parecia ter boa chance de endereçar. Um deles era a capacidade estatal pra gente organizar e trabalhar com dados sobre evasão, abandono, reprovação e frequência escolar. O nosso modelo federativo, em que pese as vantagens que ele tem, produz e

alimenta muita desigualdade: desigualdade de capacidade estatal e desigualdade de entrega de direitos na ponta. As capacidades dos diferentes estados para enxergar os seus dados de abandono, de evasão, de reprovação e de frequência [...] têm que fazer o próprio MEC repensar seu jeito de coletar dados. Tem que fazer as secretarias estaduais de educação entenderem que elas não estavam fazendo para monitorar frequência, promoção e aprovação, e começar a fazer [...] (P11).

As desigualdades entre as redes de ensino na capacidade de coletar e gerenciar dados, também foram relatadas durante entrevista com um articulador estadual da Renapem.

[...] No início, nós verificávamos estados pedindo ajuda para ter o diário digital, porque não faziam — não tinham como levantar esses dados. O estado tinha no papel, aquele diário antigo, né? E nós já estávamos ali com o diário digital [...] Mas, realmente, tem alguns estados que tiveram que correr atrás do diário digital para poder acompanhar, ter essa extração de dados [...] (P29).

Ainda que o Pé-de-Meia deixe de existir enquanto um mecanismo de incentivos financeiros, as soluções tecnológicas desenvolvidas para gerir dados tendem a continuar. Nesse sentido, é possível mencionar o ganho de funcionalidades do sistema e coleta de dados para outras etapas da educação básica e para outras políticas.

[...] Hoje, a gente já tem mais de 14 milhões de matrículas, de 239 redes de ensino [...] Estamos consolidando o Gestão Presente como uma infraestrutura de dados educacionais que vai apoiar outras políticas públicas no futuro. Estamos também atuando junto ao MEC no desenvolvimento para entregar e lançar o Gestão Presente na Escola, que vai ser um sistema que vai ampliar, integrar e fortalecer as redes com base em dados, tecnologia e inteligência institucional [...] (P16).

[...] entendendo que os desafios hoje da educação também passam pelos desafios tecnológicos [...] O Pé-de-Meia, em termos técnicos e burocráticos, é uma revolução na ponta. Então, ter o controle de frequência com essa periodicidade não é algo trivial [...] (P2).

[...] o Censo Escolar anual é algo que pouquíssimos países do mundo têm, um censo escolar de 47 milhões de estudantes [...] mas é sempre uma fotografia, né? E ela retrata sempre o passado [...] o objetivo do Pé-de-Meia é impedir a evasão, né? Então, antes que ela aconteça ou enquanto ela está no limiar, talvez de acontecer, a gente pode verificar e agir mais rapidamente [...] (P12).

Por sua vez, a *padronização* na coleta e envio de dados foi uma exigência do programa para realizar os pagamentos periodicamente aos estudantes. Essa padronização foi considerado um avanço nas capacidades, pois a estrutura federalista acrescida das desigualdades econômicas e tecnológicas dificultava a construção de uma visão nacional dos fenômenos da infrequência, da reprovação, do abandono e da evasão.

[...] houve toda uma necessidade de adequação dos estados para que a gente pudesse, inclusive, entregar a informação de maneira correta, dentro dos moldes estabelecidos. O que eu acho muito interessante, porque nos tornou mais uniformes no processo, que até então cada estado fazia de um jeito [...] (P5).

[...] essa organização instituída a nível federal para todos os entes participantes teve implicação para todo o ecossistema nacional de dados, com implicações para futuras demandas de outras políticas [...] o Pé-de-Meia é um grande caso de organização, estruturação, governança de dados [...] (P19).

[...] Então, mesmo com todas as diferenças educacionais de uma rede como a do Amazonas para uma rede como a de São Paulo, a gente está garantindo que haja uma constância de informações e um mínimo necessário [...] É algo como uma externalidade positiva e algo que a gente entende que o programa consegue estruturar e que vai ficar como legado [...] (P12).

Por sua vez, a categoria *recursos humanos* contém menções às formações conduzidas pelo MEC a fim de desenvolver conhecimentos e habilidades nos servidores das redes de ensino. Os conteúdos formativos estavam relacionados aos fenômenos-problema da infrequência, da reprovação, do abandono e da evasão. Na sua dimensão informacional e tecnológica, foram realizadas formações sobre inserção e utilização de dados no sistema e sobre o desenvolvimento de protocolos de risco de abandono e evasão. Dessa forma, os dados não foram utilizados apenas para verificação das condicionalidades, mas também para realização de análises.

[...] o Pé-de-Meia é muito importante e talvez tenha sido uma das grandes inovações desse ano, não somente do ponto de vista da política, mas também da maturidade digital das redes [...] todo esse arcabouço de coleta de dados e informações, esse esforço concentrado de organização de dados, de trazer essa cultura de tomada de decisão baseada em informações estratégicas e confiáveis, ele é um esforço de todo o governo federal [...] (P24).

A Renapem foi um espaço em que as capacidades relacionais e técnicas são mobilizadas conjuntamente. Foi apontado que as interações entre os servidores (articuladores) das diferentes secretarias estaduais de educação contribuíram para o desenvolvimento mútuo. “[...] essa integração lá [encontros da Renapem] de estado com estado é importante [...] tem estado que precisa ali de ter contato com o outro estado para tá colocando na sua rede painéis gerenciais, programas [...]” (P29).

[...] ano passado eu participei de três encontros do programa Pé-de-Meia. Eles têm muito cuidado em planejar todos esses encontros, buscando ali informações relevantes [...] tem palestras, tem treinamento, tem como aprimorar esse plano de ações prioritárias, eles dão o suporte para cada estado, olhando a particularidade de cada estado [...] (P29).

[...] evoluímos dessa perspectiva de trabalhar e reforçar a gestão dos dados para uma perspectiva pedagógica. É justamente para que a gente possa munir esses articuladores, que agora também olham para o pedagógico, munir de condições técnicas até para tocar no seu território, adaptando do jeito que fizer mais sentido para a sua realidade [...] (P8).

A partir do exposto, é possível afirmar que o MEC e as secretarias de ensino têm articulado esforços conjuntos para ampliar as capacidades técnico-administrativas. Assim, foi construído um arcabouço normativo, um sistema de informação para organização de dados e os servidores-articuladores passam por formações que visam capacitá-los para a mitigação dos fenômenos-problema que o Pé-de-Meia busca reduzir.

5 CONCLUSÃO

Os resultados da pesquisa indicam que o Pé-de-Meia é implementado num contexto de polarização política, desigualdades entre estados e autonomia federativa. A polarização política do país criou um escrutínio adicional sobre a gestão do programa. O contexto federativo exigiu esforços adicionais para garantir que os estados em maiores dificuldades conseguissem enviar dados ao MEC. Devido à padronização na entrega dos dados, os entes subnacionais tiveram que abdicar de parte da autonomia administrativa para garantir consistência no envio de dados. Em conjunto, esses elementos demandaram a expansão de capacidades estatais.

No contexto dessa pesquisa, a capacidade política do programa foi inferida a partir do conteúdo dos discursos dos deputados federais. Os deputados da base governista e da bancada da educação conseguiram articular a defesa do programa perante os deputados da oposição, que exploraram fragilidades legais nas operações extraorçamentárias e em denúncias de fraudes nos pagamentos.

Quanto às capacidades relacionais, a União articulou diversos órgãos e empresas públicas da sua estrutura, assim como coordenou a participação dos entes subnacionais. Foram construídos espaços para a articulação dos atores estatais. Para comunicação com beneficiários, o MEC desenvolveu canais digitais e, presencialmente, as caravanas nos diferentes territórios. As relações com os órgãos de controle foram relevantes durante a implementação. Nesse sentido, o bloqueio de recursos realizado pelo TCU ameaçou temporariamente a continuidade do programa.

Em relação à capacidade técnico-administrativa, o MEC desenvolveu uma estratégia que combinou normatizações padronizadas, oferta de uma infraestrutura tecnológica e formação de capital humano. Isso se justifica, pois dados padronizados e pessoal capacitado para construir análises são elementos fundamentais para a efetividade do programa.

Dado que as capacidades estatais não são constantes ao longo do tempo, uma agenda para pesquisas futuras poderia incluir investigações sobre novos ganhos ou perdas de

capacidades do Programa Pé-de-Meia como um todo, mas também para as organizações específicas desse arranjo, por exemplo, as capacidades das secretarias de educação dos estados.

6 REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Cláudia Lima de. *et al.* EVASÃO ESCOLAR: CAUSAS E IMPACTOS DA EVASÃO ESCOLAR NO BRASIL E NO MUNDO. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 1945–1965, 2025. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/17879>. Acesso em: 14 jan. 2026.
- Bardin, Laurence. **Análise de conteúdo**. 70. ed. São Paulo: Lisboa Edições, 2016.
- BRASIL. Ministério da Educação – MEC. **Portaria nº 496, de 7 de julho de 2025**. Diário Oficial da União: Seção 1, p. 39, 08 jul. 2025. Institui a Estratégia Pedagógica Rumo Certo e a Rede Nacional de Implementação do Programa Pé-de-Meia – Renapem. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mec-n-496-de-7-de-julho-de-2025-640516985>. Acesso em: 06 fev. 2026.
- BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº 1988/2025. Relator: Min. Jhonatan de Jesus. Brasília, DF, 27 ago. 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2726014>. Acesso em: 06 fev. 2026
- BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº 61/2025. Relator: Min. Augusto Nardes. Brasília, DF, 22 jan. 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2697158>. Acesso em: 06 fev. 2026
- BRASIL. **Decreto Nº 11.901, de 26 de Janeiro de 2024**. Regulamenta a Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, que institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público, e cria o Programa Pé-de-Meia. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=600&pagina=1&data=26/01/2024&totalArquivos=1>. Acesso em 15 jan. 2026.
- CORTEZ, Ana Claudia Salgado; LOTTA, Gabriela Spanghero. Arranjos institucionais e capacidades estatais em nível subnacional: a política de educação em direitos humanos de São Paulo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 86, p. 1-19, 2022. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/83709>. Acesso em: 09 fev. 2026.
- DE PAULA, Ana Paula Paes; PREZOTTI PALASSI, Márcia; ZANON, Rogério Silveira. Políticas públicas, neoliberalismo e participação social: Transições e dilemas . **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 85, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/84362>. Acesso em: 6 fev. 2026.
- DIREITO, Denise do Carmo; KOGA, Natália; LICIO, Elaine Cristina. **CAPÍTULO 2 – (Des)mobilização de capacidades na instrumentação de políticas: o caso do Cadastro Único para Programas Sociais**. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SÁ E SILVA, Michelle Moraes de; LEOPOLDI, Maria Antonieta (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. 1. ed. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo2>. Acesso em 09 jan. 2026
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael Amorim. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de Oliveira (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018. cap. 3, p.85-104.

GRIN, Eduardo. Capacidades estatais: antecedentes críticos, conjunturas críticas e mecanismos explicativos. In: GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André (org.). **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: Enap, 2024. p. 43–54.

JANNUZZI, Paulo; BRONZO, Carla; FERRAREZI, Elisabete; BRANDÃO, Lucas; FERREIRA, Ulisses. CAPÍTULO 16 – As capacidades estatais, serviços e trabalhadores na política de assistência social no Brasil. In: LOPEZ, Felix G.; CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). *Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. 1. ed. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo16>. Acesso em 09 fev. 2026.

KOCHER, Matthew Adam. State capacity as a conceptual variable. **Yale Journal of International Affairs**, v. 5, p. 137, 2010.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. O que há de novo na literatura sobre capacidades estatais? . In: GOMIDE, Alexandre.; MARENCO, André(org.). **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: Enap, 2024. p. 20- 30.

LUI, Lizandro et al. Capacidades estatais e políticas municipais de educação durante a pandemia de COVID-19. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 28, p. e86049, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cgpc/a/hxRhRkJZtpVf95CqhhkZ53s/?lang=pt>. Acesso em:09 fev. 2026.

MACEDO, Alex dos Santos; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Arranjo institucional e a capacidade estatal de implementação do Projeto Mais Médicos Brasil (PMMB). **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987320287608>. Acesso em 6 abr. 2025.

Ministério da Educação – MEC. **MEC fará caravanas para dialogar com estudantes do Pé-de-Meia**. 31 jul. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2025/julho/mec-fara-caravanas-para-dialogar-com-estudantes-do-pe-de-meia>. Acesso em: 06 fev. 2026.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de; ALVES, Maria Michelle Fernandes. Capacidades estatais e implementação de políticas educacionais no nível local: A trajetória da base nacional comum curricular em um município mineiro. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 29, p. e89154, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cgpc/a/7bNwMD4GRk6rB885Pn5JhrC/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 09 fev. 2026.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e Capacidades Estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, [S. l.], v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/47224>. Acesso em: 5 maio. 2025.

PIRES, Roberto Rocha Coelho et al. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica. **Revista de Sociologia e Política**, v. 32, p. e022, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/F74NYCkzkVfKPMFp3q6Bx9B/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 09 jan. 2026.

SEMINÁRIO Nacional do Pé-de-Meia. Vídeo. 3h 09 min 55s. Publicado pelo canal Ministério da Educação. 08 abr. 2025. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=R_HOd_A7iys&ab_channel=Minist%C3%A9riodaEduca%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 19 jun. 2025.

SEMINÁRIO Nacional do Pé-de-Meia. Vídeo. 3h 01min 24s. Publicado pelo canal Ministério da Educação. 08 abr. 2025. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=TAQjyu5B2hQ&t=10232s&ab_channel=Minist%C3%A9riodaEduca%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 19 jun. 2025.

SEMINÁRIO Nacional do Pé-de-Meia. Vídeo. 3h 27min 20s. Publicado pelo canal Ministério da Educação. 07 abr. 2025. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=5TYiQcyprlM&t=6794s&ab_channel=Minist%C3%A9riodaEduca%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 19 jun. 2025.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In EVANS, Peter. B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flávio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, J. *et al.* (Org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020.

União Brasileira dos Estudantes Secundaristas - UBES. **Abaixo-assinado Pé-de-Meia pra geral**. Disponível em: <https://www.ubes.org.br>. Acesso em: 12 abr. 2026.

VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera de. Capital humano e crescimento econômico. **Interações** (Campo Grande), Campo Grande, v. 11, n. 2, p. 137-148, dez. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1518-70122010000200003>. Acesso em: 13 jan. 2026.

WANG, Shaoguang. The rise of the regions: fiscal reform and the decline of central state capacity in China. In: ANDREW, G.; WALDER. (Eds.) **The waning of the communist state: economic origins of political decline in China and Hungary**. Berkeley: University of California Press, p. 87-113, 1995.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2.ed.Porto Alegre: Bookman, 2001.