



**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

LEANDRO VITORIANO DA SILVA

**GESTÃO E FINANCIAMENTO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO
EM MUNICÍPIOS PAULISTAS: NOVOS/VELHOS DESAFIOS
AOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO.**

Presidente Prudente

2018



**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

LEANDRO VITORIANO DA SILVA

**GESTÃO E FINANCIAMENTO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO
EM MUNICÍPIOS PAULISTAS: NOVOS/VELHOS DESAFIOS
AOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada à Pró Reitoria de Pesquisa e Pós- Graduação da Universidade do Oeste Paulista – UNOESTE, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação. Linha de Pesquisa – Instituição Educacional: Organização e Gestão.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Eliza Nogueira Oliveira

Presidente Prudente

2018

370
S586g

Silva, Leandro Vitoriano da.

Gestão e financiamento dos planos municipais de educação em municípios paulistas: novos/velhos desafios aos dirigentes municipais de educação. / Leandro Vitoriano da Silva. -- Presidente Prudente, 2018.

133 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Educação) -- Universidade do Oeste Paulista - Unoeste, Presidente Prudente, SP, 2018.

Bibliografia.

Orientadora: Maria Eliza Nogueira Oliveira.

1.Plano Nacional e Municipal de Educação. 2. Gestão Educacional. 3. Financiamento da Educação. I. Título.

LEANDRO VITORIANO DA SILVA

**GESTÃO E FINANCIAMENTO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM
MUNICÍPIOS PAULISTAS: NOVOS/VELHOS DESAFIOS
AOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada à Pró Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade do Oeste Paulista – UNOESTE, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Presidente Prudente, 14 de junho de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Maria Eliza Nogueira Oliveira
Universidade do Oeste Paulista – UNOESTE
Presidente Prudente-SP

Prof.^a Dr.^a Cláudia da Mota Darós Parente
Universidade Estadual Paulista “Julio Mesquita Filho” – UNESP
Marília – SP

Prof.^a Dr.^a Érika Porceli Alaniz
Universidade do Oeste Paulista – UNOESTE
Presidente Prudente – SP

DEDICATÓRIA

Aquele que começou a boa obra e que há de aperfeiçoá-la até o final,
dedico.

AGRADECIMENTOS

“Até aqui nos ajudou o Senhor” (1 Samuel 7:12)

Não poderia de começar de outra forma a não ser agradecendo Aquele que me propiciou tudo o que sou, minha fortaleza em dias de angústia, socorro bem presente: ao Meu Deus.

Agradeço em primeiro lugar minha família, meus pais Wilson Vitoriano da Silva e Ester Bustos Vitoriano - que pelo pouco estudo que possuem, pois lhes fora negado este direito – nem mesmo sabem o significado deste título de Mestre, mas sentem orgulho desta conquista da mesma forma. De igual forma agradeço à minha avó Alzira Candido Hernandes (IN MEMORIAN) e meus tios Martha Bustos Hernandes Bento e Mario Lucio Bento, bem como, minhas irmãs Rogéria Vitoriano da Silva, Denise Vitoriano Cadamuro e Michele Vitoriano da Silva.

Aos meus irmãos de coração Reinaldo César Coelho e Fábio Merlini Faustino pelo apoio incondicional. Peço a todos que compõem este grupo perdão e compreensão pela minha ausência, estresse e atenção que deixei de dispensar em função deste sonho.

Agradeço a minha orientadora Prof.^a Dr.^a Maria Eliza Nogueira Oliveira, em primeiro lugar pela confiança em minha ideia de projeto inicial, que se tornou nossa ideia, em segundo, pela parceria em tudo quanto produzimos neste caminho, e ainda, e talvez mais importante pela postura humanizada, democrática e leve com que conduziu nosso trajeto até aqui, e que, inclusive, mudou minha forma de pensar e agir ante à gestão educacional no campo prático que atuo.

As professoras Dr.^a Érika Porceli Alaniz e Dr.^a Cláudia da Mota Darós Parente pelas contribuições feitas a este trabalho no exame de qualificação, e, dando novas possibilidades e rumos a presente pesquisa. Neste ato também agradeço ao Prof. João Monlevade, que mesmo sem saber, depois de uma tarde em Belo Horizonte, durante a Formação da Rede de Planos de Carreira do Ministério da Educação, ouvindo-o, apaixonei-me pelo tema financiamento.

Agradeço à União dos Dirigentes Municipais de Educação – São Paulo, nas pessoas da Prof^a Marialba da Glória Garcia Carneiro (ex-presidente) e do Prof. Dr. Luiz Miguel Garcia Martins (atual presidente) pela abertura e oportunidades ofertadas de caminhar junto a importantes frentes de apoio aos municípios do interior paulista.

A cada um dos Dirigentes Municipais de Educação que participaram desta pesquisa, e que, por questões éticas não posso identifica-los, mas tenham certeza que vossas contribuições mostrará um pouco mais da atuação das políticas educacionais municipais.

Aos meus amigos de curso e carro (grupo carona Araçatuba X Presidente Prudente) Marina Carvalho e Ronaldo Barbosa, dos quais, compartilhamos momentos de risos, riscos e muita amizade.

Enfim agradeço a todos que de forma direta e indireta colaboraram com este trabalho, a todos um muito obrigado.

RESUMO

Gestão e financiamento dos planos municipais de educação em Municípios Paulistas: novos/velhos desafios aos dirigentes municipais de educação

O presente trabalho faz parte de estudos sobre gestão e financiamento da educação básica, mais especificamente do novo Plano Nacional de Educação e dos Planos Municipais de Educação. A problemática levantada aqui se dá a partir da constatação inicial de que o PNE não prevê maior vinculação de recursos para a educação na esfera municipal e que, por sua vez, abarca grande parte da população escolar obrigatória, suscitou-nos o interesse em investigar as implicações dos PME(s) na gestão e no financiamento da Educação Municipal na perspectiva dos Dirigentes Municipais de Educação com o objetivo geral de analisar os desafios do Plano Municipal Educação na gestão e no financiamento da Educação Municipal na perspectiva dos Dirigentes Municipais de Ensino. Metodologicamente, nos embasamos nos chamados estudos em “*nível mesoanalítico*”, que compreendem as organizações educativas como espaços em que as metas advindas dos órgãos superiores são muitas vezes reproduzidas estrategicamente, visando ao cumprimento das exigências burocráticas, não sendo possível garantir, sequer prever, meios que assegurem sua efetivação. Através de pesquisa bibliográfica, documental e da transcrição de entrevistas semiestruturadas gravadas buscou-se compreender a percepção dos dirigentes sobre a gestão e o financiamento dos planos de educação. Concluímos que o atual delineamento do financiamento educacional brasileiro, a política de fundos, e ínfimo aporte financeiro da união aos municípios não garantem nem sequer a manutenção do existente, e portanto, não garantirá muito menos os investimentos necessários para a educação almejada pelos planos.

Palavras-chave: Plano Nacional e Municipal de Educação; Gestão Educacional; Financiamento da Educação.

ABSTRACT

Management and financing of municipal education plans in paulist municipalities: new / old challenges to the municipal leaders of education

This paper is part of studies on the management and financing of basic education, specifically the new National Education Plan and the Municipal Education Plans. The problem raised here is based on the initial observation that the PNE does not foresee a greater linkage of resources to education in the municipal sphere, which, in turn, covers a large part of the compulsory school population, has aroused interest in investigating the implications of the PME (s) in the management and financing of Municipal Education from the perspective of the Municipal Education Directors with the general objective of analyzing the challenges of the Municipal Education Plan in the management and financing of Municipal Education from the perspective of Municipal Teachers. Methodologically, we are based on so-called "meso-analytic" studies, which comprise educational organizations as spaces in which the goals of superior bodies are often reproduced strategically, aiming at fulfilling bureaucratic demands, and it is not possible to guarantee, which ensure their effectiveness, and through bibliographical research, documentary and the transcription of recorded semi-structured interviews was sought to understand the perception of the leaders on the management and financing of education plans. We conclude that the current delineation of Brazilian educational financing, the funding policy, and the small financial contribution of the union to the municipalities do not guarantee even the maintenance of the existing one, and therefore will not guarantee much less the necessary investments for the education sought by the plans.

Key-words: National and Municipal Education Plan; Educational management; Financing of Education.

LISTA DE SIGLAS

CACS / FUNDEB -	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
CAE -	Conselho de Alimentação Escolar CAQ – Custo Aluno Qualidade
CAQI -	Custo Aluno Qualidade Inicial CF – Constituição Federal
CNM -	Confederação Nacional dos Municípios CONAE – Conferência Nacional de Educação
CONSED -	Conselho Nacional dos Secretários de Educação DICOPE – Diretoria de Cooperação dos Planos de Educação DME – Dirigente Municipal de Educação
FMI -	Fundo Monetário Internacional
FNDE -	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM -	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB -	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF -	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização dos Profissionais do Magistério
IBGE -	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS -	Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP -	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira IOF
OURO -	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários
IPCA -	Índice Nacional de Preços ao Consumidor-Amplio IPI-Exp – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU -	Imposto Predial e Territorial Urbano

ISS	Imposto sobre serviços de qualquer natureza ITCMD – Imposto transição causa mortis doação
ITR - LDB / LDBEN -	Imposto Territorial Rural Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE -	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino MEC – Ministério da Educação
OMC -	Organização Mundial do Comércio PAR – Plano de Ações Articuladas
PEE -	Plano Estadual de Educação
PME -	Plano Municipal de Educação
PNAD -	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAIC – Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNATE -	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar PNE – Plano Nacional de Educação
PSPN -	Piso Salarial Profissional Nacional QSE – Quota Salário- Educação
SASE -	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle TC – Tribunal de Contas
VAA -	Valor Aluno Ano

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Ficha de monitoramento	42
Figura 2: Fluxo de monitoramento	44
Figura 3: Fluxo de avaliação.....	45

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Divisão das metas em cinco grupos	39
Quadro 2: Distância entre a Universidade e os Municípios dos DME(s)	80

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Vinculação de recursos para educação, ordenadas nas diferentes cartas constitucionais, BRASIL 1934/1988	47
Tabela 2: Fatores de ponderação FUNDEB – BRASIL	56
Tabela 3: Receitas e deduções – FUNDEB	58
Tabela 4: Evolução da alíquota do salário educação	63
Tabela 5: Arrecadação do salário-educação, em comparação com o número de matrículas e o IPCA – BRASIL	65
Tabela 6: Valores de referência do CAQi E FUNDEB (2015).....	68

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Alinhamento/consonância PME/PNE	35
Gráfico 2: Evolução do FUNDEB em comparação com a inflação (IPCA) E PSPN – BRASIL.....	59
Gráfico 3: Pesquisa/autor – gênero dos dirigentes municipais de educação.....	87
Gráfico 4: Pesquisa/INEP – percentual dos dirigentes participantes da pesquisa por sexo – Brasil	87
Gráfico 5: Pesquisa/autor – idade dos DME entrevistados	88
Gráfico 6: Pesquisa/INEP – percentual de dirigentes participantes da pesquisa por faixa etária – Brasil.....	88
Gráfico 7: Pesquisa/autor – partidos políticos dos DME(s) entrevistados	89
Gráfico 8: Pesquisa/autor – maior titulação acadêmica dos DME(s) entrevistados...	90
Gráfico 9: Pesquisa/INEP – percentual de dirigentes participantes ... da pesquisa pelo maior nível de escolaridade – Brasil.....	90
Gráfico 10: Pesquisa/autor – experiência profissional dos dirigentes entrevistados	91
Gráfico 11: Pesquisa/autor – DME(s) aposentados em outros cargos	92
Gráfico 12: Pesquisa/DME funcionário efetivo da rede de ensino que atua.....	93

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: DA AUTONOMIA CONSTRUÍDA À AUTONOMIA DECRETADA.....	20
2.1	A trajetória do PNE na esfera legal: do contexto ao texto.....	20
2.2	O novo Plano Nacional de Educação (2014-2024): entre a autonomia e a responsabilização.....	25
2.3	Os desafios dos dirigentes municipais de ensino no alinhamento do PME ao PNE: da autonomia construída para a autonomia decretada.....	32
2.4	O processo de avaliação e monitoramento dos Planos Municipais de Educação	41
3	DELINEAMENTOS SOBRE O FINANCIAMENTO EDUCACIONAL BRASILEIRO.....	47
3.1	O pacto federativo e os problemas relativos ao financiamento da educação	52
3.1.1	O FUNDEB: entre a equidade e a desigualdade	54
3.1.2	O salário educação: algumas reflexões	60
3.1.3	CAQi e CAQ: uma saída para o financiamento da educação básica?	66
3.2	O financiamento no PNE (2014-2024).....	70
4	MARCO METODOLÓGICO DA PESQUISA DE CAMPO.....	77
4.1	Caracterização da pesquisa de campo: sujeitos e seleção.....	79
4.2	Procedimentos da pesquisa de campo: coleta de dados.....	81
4.3	Do tratamento e análise dos dados.....	85
4.4	Caracterização dos entrevistados / dirigentes	86
5	A PERCEPÇÃO DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO ACERCA DA EXECUÇÃO E FINANCIAMENTO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	94
5.1	Educação Infantil: uma latente preocupação dos sistemas Municipais	94
5.2	Profissão professor: formação, carreira e valorização	98
5.3	O financiamento da educação em tempo integral em contextos	

	municipais.....	109
5.4	Os recursos financeiros na educação: entre a utopia e a autonomia.....	114
6	CONCLUSÃO.....	118
	REFERÊNCIAS.....	121
	APÊNDICES.....	131
	APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA / CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS.....	132
	APÊNDICE B - ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA.....	133

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, a educação brasileira foi margeada pela problemática da dificuldade de acesso e permanência na escola. Apenas a partir do final da década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, este quadro passou a sofrer mudanças significativas e o processo de escolarização passou a ganhar ênfase e contornos mais sólidos, com o advento da Emenda Constitucional n.º14/1996 (BRASIL, 1996a) culminando na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96 (BRASIL, 1996b) que reorganizou o ensino brasileiro, motivou mudanças substantivas e ampliou o ensino obrigatório. Ainda neste contexto, destacam-se outras políticas como a ampliação do Ensino Fundamental de nove anos e a obrigatoriedade da escolaridade dos quatro aos dezessete anos (Emenda Constitucional n. 59/2009 BRASIL, 2009), que resultaram na Lei n. 12.796/2013 responsável pela ampliação da escolarização obrigatória a partir dos quatro anos de idade, tornando a Educação Básica, quase em sua totalidade, de matrícula obrigatória e oferta gratuita.

Outro avanço, igualmente notório, no processo de ampliação do acesso à escola, diz respeito ao financiamento da Educação, com a criação do FUNDEF¹(Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), para uma vigência de dez anos, substituído, posteriormente, pelo FUNDEB² (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação) para vigência de 14 anos, que reestabeleceu critérios de financiamentos e possibilitou a implantação de novas políticas públicas num processo redistributivo.

Apesar dos direitos conquistados, o atual quadro educacional ainda carece de políticas públicas efetivas que auxiliem tanto na garantia da oferta do ensino quanto na permanência dos alunos na escola. Urge, portanto, a retomada de um planejamento efetivo visando ao aprimoramento dos aspectos quantitativos e

¹ Instituído pela Emenda Constitucional n.º 14/1996, regulamentado pela Lei n.º 9.424/1996, e pelo Decreto n.º 2.264/1997 (FONTE: <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtm>).

² criado pela Emenda Constitucional n.º 53/2006 e regulamentado pela Lei n.º 11.494/2007 e pelo Decreto n.º 6.253/2007 (FONTE: <http://www.fnede.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>)

qualitativos, pois não basta aumentar o número de ocupantes nas cadeiras escolares, antes, é necessário pensar na oferta de um ensino de qualidade que, dentre outras contribuições, venha a reduzir as desigualdades sociais no cenário brasileiro e fomentar a participação política, visando reestabelecer os princípios democráticos primordiais à garantia dos direitos básicos de todos os cidadãos, em que se inclui o direito à educação.

Diante deste desafio, após alguns anos de discussão e tramitação no âmbito legislativo, aprovou-se a Lei 13.005/2014 que institui o novo Plano Nacional de Educação – PNE, cujas metas geraram impactos imediatos para a Educação Pública em todo o país.

As metas previstas no plano dispõem de responsabilidades nos âmbitos municipal, estadual e federal, e, por sua vez, impactam diretamente no trabalho do Dirigente Municipal de Educação - DME, responsável por conduzir o processo de execução de políticas públicas voltadas ao cumprimento das referidas metas, pois, ao prazo de um ano após a promulgação do PNE, os municípios deveriam, em consonância com o Plano Estadual e Federal, elaborar e executar seu próprio Plano Municipal de Educação - PME.

O Dirigente Municipal de Educação, juntamente ao chefe do executivo municipal, é responsável pela garantia de articulação de políticas públicas para alcance das metas em curto, médio e longo prazo. Delega-se a ele a responsabilidade por garantir que o sistema de ensino cumpra os dispositivos legais na garantia de acesso e permanência na escola, bem como em objetivos mais específicos como o compromisso com a formação do corpo discente nas escolas.

Nesta pesquisa, a gestão será analisada em articulação com a função do Dirigente Municipal de Educação – DME, cujo cargo corresponde ao exercício de Secretário Municipal de Educação ou Chefe de Departamento de Educação Municipal, dependendo da estruturação da rede de ensino, portanto, uma figura fundamental na gestão da Rede Municipal de Ensino.

A função do Dirigente Municipal de Educação, principalmente em municípios de pequeno porte, “*locus*” deste estudo, em que a figura do DME, em razão da carência ou até inexistência de corpo técnico dentro das Secretarias/Diretorias/Departamentos de Educação, configura-se como uma função política, quanto ao provimento ao cargo, mas também de natureza técnica e executiva no campo de sua ação, pois especificamente para uma gestão educacional sólida é

necessário conhecer o que é gerido.

Assim sendo, com a tarefa de planejar e gerir as políticas públicas no campo educacional do município, em consonância com as exigências legais e as demandas locais, somos levados a refletir a respeito dos desafios enfrentados pelos DME(s) no que diz respeito ao planejamento por eles coordenados nas redes municipais, visando ao alcance das metas indicadas nos PME(s).

Por mais importante que seja a esfera do planejamento da ação, um aspecto que merece destaque é o financiamento, pois acreditamos que a elaboração e a aprovação de um plano educacional, independentemente de sua abrangência (federal, estadual ou municipal) dependem, exclusivamente, do conhecimento acerca dos recursos disponíveis para a execução das metas neles previstas. Diante desta crença e da constatação inicial de que o PNE não prevê maior vinculação de recursos para a educação na esfera municipal, que, por sua vez, abarca grande parte da população escolar obrigatória, suscitou-nos o interesse em investigar as implicações dos PME(s) na gestão e no financiamento da Educação Municipal na perspectiva dos Dirigentes Municipais de Educação com o objetivo geral de analisar os desafios do Plano Municipal Educação na gestão e no financiamento da Educação Municipal na perspectiva dos Dirigentes Municipais de Ensino.

Especificamente objetivamos,

- Realizar uma análise bibliográfica e documental sobre o PME, seu monitoramento e financiamento;
- Investigar a percepção dos Dirigentes Municipais de Ensino ante o processo de execução das metas do Plano Municipal de Educação;
- Entender como se dá o planejamento para o cumprimento/execução das metas do PME, ou quais são, as adequações/infidelidades a elas, especialmente, com relação ao financiamento;
- Levantar e comparar com pesquisas anteriores uma caracterização dos DMEs, sujeitos da pesquisa;
- Analisar os desafios enfrentados pelos Dirigentes Municipais de Ensino, após a aprovação do Plano Nacional de Educação, na materialização do Plano Municipal de Educação, tendo em vista as questões relativas ao financiamento.

Os planos de educação assumem como desafio a efetivação de suas

metas, em um momento de instabilidade econômica no país e da não regulação do Custo Aluno Qualidade – CAQ e Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi, e ainda do não equivalência do Valor Aluno-ano (FUNDEB) ante à inflação anual, a desatualização dos valores per capita de programas da União para Transporte e Alimentação Escolar, fazendo com que os DME(s) pensem em políticas públicas para garantia do cumprimento das Metas dos Planos reguladas em Leis (Federal e Municipal) mesmo perante um cenário financeiro desfavorável.

A relevância da pesquisa se justifica pela possibilidade de compreender o processo de formulação, elaboração, execução e financiamento de uma política pública educacional, demonstrando seus acertos, contrassensos e novas possibilidades no campo do plano ou da própria ação educacional. Já em âmbito acadêmico, podemos destacar que, até o momento, não foram encontradas pesquisas que investiguem temas referentes aos PME(s) e seu financiamento na perspectiva dos DME(s), podendo afirmar que, mesmo nos espaços acadêmicos, tais processos de gestão e mais especificamente de financiamento, ainda não são demonstrados com a clareza necessária, envolvendo aqueles que, de fato, os vivenciam no cotidiano.

No primeiro capítulo abordaremos o contexto de construção do novo PNE, suas implicações e modelos de gestão nos documentos oficiais que orientaram a construção do PME. Trará ainda uma descrição da metodologia de monitoramento dos PMEs proposta pelo Ministério da Educação aos municípios. Um segundo capítulo apresentará os delineamentos do financiamento da educação, especificando-se na gestão educacional dos municípios, enfatizando a lógica de distribuição do FUNDEB e do Salário Educação, estabelecendo comparativos, e abrindo a discussão para o Custo Aluno Qualidade (CAQ e CAQi).

O último capítulo trará o tratamento metodológico do planejamento e ação desta pesquisa, com base nos estudos mesoanalíticos, trazendo ainda neste escopo, o tratamento dos dados obtidos nas entrevistas com os Dirigentes Municipais de Educação mostrando suas percepções acerca do financiamento e gestão a partir do PNE e PME.

Esperamos que esta pesquisa contribua para a compreensão, aprofundamento e consolidação dos conhecimentos já existentes sobre o tema, além da formação de arcabouço teórico que poderá subsidiar futuras pesquisas em políticas públicas de planejamento e efetivação do Plano Nacional e Municipal de Educação.

2 O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: DA AUTONOMIA CONSTRUÍDA À AUTONOMIA DECRETADA

O novo Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2014 após longa tramitação legislativa, constitui-se uma política pública de abrangência nacional, resgatando pontos importantes e não executados nos planos anteriores, trazendo em seu conteúdo audaciosas intenções educacionais refletidas em metas e estratégias.

Apesar de sua abrangência nacional, o plano toma maior materialidade a partir da construção dos planos nos territórios estaduais, e ainda, mais especificamente, nos municipais, ou seja, a partir dos Planos Estaduais e Municipais de Educação. Tal preceito ocorre pelo fato de a escolarização obrigatória deste país, considerando o pacto federativo, ser de responsabilidade dos estados e municípios.

Frente a esta configuração do sistema educacional brasileiro, considera-se que o alcance de grande parte das metas e estratégias do PNE, a maioria delas referentes à educação básica, far-se-á mediante à materialização dos PME(s). Uma vez apresentados como condição básica para a execução do plano nacional, nosso objetivo, neste capítulo, é compreender o processo de efetivação dos planos municipais, bem como o grau de autonomia dos municípios no processo de elaboração destas planificações e no recente processo de monitoramento e avaliação desta política pública, identificando seus limites e avanços.

2.1. A trajetória do PNE na esfera legal: do contexto ao texto

Nesta seção, pretendemos apresentar uma síntese da trajetória de elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), tomando como referências diversas pesquisas já realizadas e publicadas, com o objetivo de contextualizar este documento que, há mais de meio século, vem sendo apresentado como projeto permanente de definições de estratégias em busca da melhoria do ensino público em âmbito nacional. Nosso objetivo, neste primeiro momento, é refletir acerca dos acontecimentos que recolocaram em evidência o PNE na esfera legal

para, num segundo momento, refletirmos acerca dos desafios que o novo PNE tem gerado no âmbito da gestão dos sistemas municipais de ensino.

A emergência de discussão mais efetiva em torno da necessidade de fixação de um plano nacional de educação, em uma perspectiva histórica, pode ser situada na década de 1930, mais especificamente, no Artigo 150 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 (BRASIL, 1934). Além de atribuir à União a competência de “fixar o plano nacional de educação”, compreendendo todos os graus e ramos do ensino, comuns e especializados, o artigo da Lei reforçou a incumbência da União de “coordenar e fiscalizar a sua execução”, em todo o território do país.

Aprovada no contexto em que o acesso à educação escolar ainda não havia se estendido a uma camada significativa da sociedade brasileira, a lei previu a fixação de um plano nacional, mas não chegou a instituir um conjunto de metas visando à sua materialização, no sentido de conferir-lhe um *status* de obrigatoriedade em termos de execução por parte dos sistemas de ensino. Ainda, tratou-se de um documento que refletiu o movimento político e educacional iniciado na Primeira República e intensificado com o Movimento Escolanovista, em que os assuntos referentes à educação começaram a ganhar ênfase devido ao reconhecimento de sua importância como instrumento necessário para elevar o nível cultural da nação e fortalecer o campo da produção técnico-científica, contribuindo para o avanço econômico.

Assim, a partir do texto da Constituição Federal de 1934, no que tange a educação, é possível observar que foi adotado parte do ideário político educacional presente no “Manifesto dos Pioneiros”, publicado em 1932 a partir do posicionamento de diversos educadores, no qual já se propunha o estabelecimento do ensino gratuito e a inserção do ensino religioso de frequência facultativa nas escolas. [...] Com a promulgação da Constituição Federal de 1934 inaugurou-se, em esfera nacional, a educação como um direito declarado, protegido pelo Estado. Excetuados os casos em que a força se sobrepôs à lei, e o arbítrio ao direito, as Constituições posteriores não fizeram mais do que manter, ampliar ou recriar este direito declarado. (SOUZA, 2016. p.1368- 1376)

Apesar de ser considerado um importante movimento que motivou diversas reformas no campo educacional brasileiro e permitiu diversas conquistas – especialmente no que se refere à ampliação progressiva do acesso à educação pública e gratuita –, presenciou-se, no mesmo período, a oferta de modelos de ensino distintos: de um lado um ensino destinado à formação das elites, que

ocupariam as instâncias decisórias do país; do outro, um ensino voltado às camadas populares, que serviriam ao desenvolvimento econômico ao serem convertidas em mão de obra qualificada. Paradoxalmente, este movimento – que não será detalhado neste capítulo – refletiu o forte dualismo na oferta da educação pública, ainda presente nos dias atuais, e que ainda se coloca como um dos grandes desafios a ser superado. (SAVIANI, 1999)

Apesar das marcas inscritas neste período da educação brasileira, com exceção da Constituição de 1937 (BRASIL, 1937), todas as constituições posteriores indicaram a necessidade de elaboração de um plano nacional que viesse estabelecer ações a serem empreendidas no sentido de garantir a todos o acesso ao ensino público nos diferentes níveis e modalidades.

Em 1962, na forma de um documento base publicado após a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei n. 4.024/61) (BRASIL, 1961) – foi elaborado o primeiro PNE, como iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, aprovado pelo Conselho Nacional de Educação. Embora não tenha sido proposto no formato de um projeto de lei, o primeiro PNE chegou a estabelecer um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas em um prazo determinado de oito anos. Elaborado para atender a demanda legal da CF de 1946, este plano exerceu apenas o papel de instrumento de aplicação dos recursos financeiros pelos entes federados. (VALENTE; COSTA; SANTOS, 2016).

Conquanto as metas formuladas não tenham sido concretizadas, o compromisso com a universalização do ensino, por meio da articulação dos entes federados, estabeleceu-se como eixo fundamental do plano nacional, e passou a ser cada vez mais reforçado nos planos subsequentes devido aos acordos firmados entre o Brasil e os organismos internacionais que, progressivamente, transformaram a educação brasileira em um grande palco de disputas entre dois projetos divergentes: de adequação aos parâmetros educacionais delineados pelos grandes centros de poder que representam, eminentemente, os interesses econômicos; e de atendimento às necessidades emergenciais brasileiras como a redução da desigualdade social pela via de um ensino público, laico, gratuito e de qualidade. (LEHER, 2015)

A atuação dos organismos internacionais nas políticas educacionais brasileiras, com destaque para a atuação do Banco Mundial, vem sendo

problematizada por diversos autores especialmente no que diz respeito à operacionalização e gerenciamento das políticas no interior do aparelho burocrático estatal, sob a justificativa de oferta de assistência técnica e financeira aos países cujos sistemas educacionais apresentam fragilidades identificadas em avaliações em larga escala (HADDAD, 2008; BALL, 2005). Conforme analisa Figueiredo (2009, p. 1125), o objetivo real do “apoio” prestado pelo Banco Mundial aos países periféricos é impor condicionalidades, provenientes de acordos e empréstimos, que resultem em ajustes estruturais e setoriais numa perspectiva econômica.

A reforma educacional, portanto, é um dos componentes dos empréstimos de ajustes estruturais e setoriais, bem como do processo de reforma e modernização do Estado brasileiro. A necessidade de promover reformas na educação está inscrita no contexto mais amplo do processo de reestruturação econômica do país. A argumentação para justificar a reforma educacional centra-se na superação da falta de qualidade, de produtividade, de requerimentos educacionais à modernização do país e à integração à globalização. (FIGUEIREDO, 2009, p. 1125)

Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, o prazo de atendimento das metas foi ampliado para dez anos e estabeleceram-se algumas metas a serem contempladas (Art. 214), tais como: a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho, a promoção humanística, científica e tecnológica do país, bem como, o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. Além de contemplar este conjunto de metas, é atribuída à União a obrigatoriedade de colocá-lo em execução no prazo estabelecido. (BRASIL, 1988)

Após a promulgação da nova LDBEN (Lei 9.394/96) – que, em seus artigos 9º, inciso I, e artigo 87, parágrafo primeiro, consolidou a incumbência da União de elaborar o PNE –, ingressaram, no Congresso Nacional, o Projeto de PNE da sociedade brasileira (PL n. 4.155/98), seguido por intensos debates e processos de consultas a entidades civis, e o PNE do Executivo (PL n. 4.173/1998). Ambas as propostas culminaram na Lei n. 10.172/2001 (BRASIL, 2001), assinada no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, em que se instituiu o Plano Nacional de Educação (2001-2010). Para os autores Valente, Costa e Santos (2016, p.33), ambos os Projetos, que orientaram a instituição deste documento,

[...] se caracterizam, no primeiro caso, pela ampla participação social e pelo caráter de política e ideológica que exprimiu, enquanto que, no segundo caso, pelo comprometimento com a racionalidade administrativa das políticas educacionais do MEC.

Não entraremos em detalhes deste processo, que podem ser conhecidos por meio da leitura de diversos textos acadêmicos, em que se inclui o texto dos autores acima referidos, que se debruçam sobre esta temática. Todavia, consideramos importante registrar que o PNE (2001-2010) refletiu, em suas 295 metas, os embates ideológicos e políticos que caracterizaram todo o seu processo de tramitação. Resultante deste movimento, instituiu-se um plano repleto de contradições, em que se viram incorporadas diversas demandas históricas da sociedade brasileira ao lado da alarmante ausência de definição da maneira como seriam disponibilizados recursos financeiros imprescindíveis ao alcance das metas indicadas, revelando a falta de vontade política do Estado brasileiro. (SAVIANI, 2014).

Inserido no bojo das políticas neoliberais, o PNE priorizou o atendimento das normas internacionais focando, quase exclusivamente, na oferta do ensino fundamental, por meio de programas de financiamento, como o Fundescola³, que auxiliaram a garantia da oferta deste nível de ensino nos sistemas estaduais e municipais nas regiões centro-oeste, norte e nordeste no fim da década de 90 até primeira década do século XXI. Deste modo, não é possível avaliar e compreender o processo de execução do PNE sem considerar as ações realizadas pelos outros entes federados.

O exposto até o momento nos permite considerar que o PNE é resultado de um processo histórico e social, com avanços e retrocessos. Todavia, o período que se instalou após a promulgação da atual LDB, indubitavelmente, colocou o Plano Nacional de Educação num patamar de elevada importância devido ao contexto reformista da década de 1990.

³ “O Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) é um programa do FNDE realizado em parceria com as secretarias estaduais e municipais de Educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com financiamento do Banco Mundial e do Tesouro Nacional. O objetivo do programa é promover a eficácia, eficiência e equidade no ensino fundamental público das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio da oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira inovadores e de qualidade, que focalizam o processo de ensino-aprendizagem e as práticas gerenciais das escolas e secretarias de Educação”. Texto disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/1323-banco-mundial-e-fnde-avaliam-fundescola>. Acesso em 5 de maio de 2016.

Em 2014, assistimos a aprovação do novo PNE que, diferentemente do plano anterior, apresentou um conjunto de 20 metas e 254 estratégias, superando a fragmentação dos objetivos e permitindo maior foco nas metas consideradas prioritárias para os próximos dez anos. No próximo tópico, procuraremos apresentar algumas características fundamentais deste novo documento e refletir sobre as possíveis contradições que emergem do processo de execução que prevê a autonomia dos sistemas de ensino para o delineamento de ações asseguradoras do alcance das metas, ao mesmo tempo em que não esclarece como serão disponibilizados os recursos para cumprimento desta tarefa. Deste processo contraditório, emergem políticas de responsabilização, próprias de práticas gerencialistas, que vêm se constituindo como modelo nos processos de implementação das políticas educacionais brasileiras.

2.2 O novo Plano Nacional de Educação (2014-2024): entre a autonomia e a responsabilização

A elaboração do novo PNE (2014-2024), marcada por sensos e contrassensos, deu-se por meio de movimentos democráticos em que se destaca a Conferência Nacional de Educação – CONAE⁴. Definida como um espaço de discussão e deliberação coletiva, a CONAE, inicialmente, foi organizada por meio de conferências municipais, intermunicipais, estaduais e distrital. Neste sentido, a CONAE merece destaque, pois significou um movimento de amplo exercício democrático, constituído por diversos atores pertencentes aos mais variados segmentos sociais, principalmente, os da área educacional. (DOURADO, 2015)

Neste sentido,

A CONAE, como espaço de discussão e deliberação coletiva avança ao ser precedida por conferências municipais/intermunicipais, estaduais e do Distrito Federal realizados ao longo do ano de 2013 e que resultaram num documento-base, que incorporou as deliberações das conferências estaduais propostas ao documento referência. Estima-se que esse processo de participação resultará em esforço nacional de reflexão e deliberação das questões educacionais relativas à educação cuja convergência efetivar-se-á

⁴ Foram realizadas duas Conferências (CONAE), a primeira em 2010, e a segunda em 2014. Será dada mais ênfase a segunda por ter como tema o PNE (2014-2024).

por meio da realização da conferência nacional de educação em Brasília em novembro de 2014. Este movimento de participação e deliberação contará com a participação de diferentes atores nas conferências municipais, estaduais e distrito federal e, também, na conferência nacional. (DOURADO, 2015)

O Novo PNE traz no corpo de sua Lei 14 artigos em que se apresentam as 20 metas que orientarão as políticas educacionais do próximo decênio. A Lei aponta para nove diretrizes gerais que buscam atender aos anseios daqueles que se dedicam à melhoria da escola pública brasileira. São elas: a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a superação das formas de desigualdades educacionais e discriminação; a melhoria da qualidade de ensino; a formação para o trabalho e cidadania; a gestão democrática da escola pública; a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica; a valorização dos profissionais da educação; e os princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e sustentabilidade. (DOURADO, 2015)

Este conjunto de diretrizes assinala a necessidade de um planejamento por parte dos entes federados que passam a ser responsabilizados, na figura dos gestores regionais e locais, pela efetivação das metas em seus respectivos sistemas de ensino. Trata-se, portanto, de metas que impactam diretamente a figura do Dirigente Municipal de Educação – DME, responsável por conduzir o processo de elaboração e execução de políticas públicas voltadas ao cumprimento das referidas metas.

O Dirigente Municipal de Educação, traz consigo um rol de atribuições, tais como: a gestão político-institucional (organização da agenda política; elaboração do diagnóstico; formulação de diretrizes; objetivos e metas); o planejamento (estabelecimento de prioridades, estratégias e ações, definição das responsabilidades, prazos); Gestão da Informação (núcleo de estatísticas, censo escolar); Gestão Pedagógica com foco na aprendizagem do aluno (dimensões da gestão pedagógica, apoio ao desenvolvimento da gestão escolar, melhoria da prática pedagógica, formação e condições de trabalho dos professores); Gestão Administrativa e Organizacional (competências, organização, estrutura e funcionamento do sistema municipal de ensino, organização da secretaria e rede escolar, administração de pessoal, controle interno e externo); Gestão Orçamentária e Financeira (fontes de recursos da educação, FUNDEB, planejamento, execução orçamentária de compras, suprimentos, logística e prestação de contas); Avaliação

Institucional (Monitoramento e avaliação dos resultados e impactos na rede). (BRASIL, 2006b)

Ainda neste sentido,

O crescente papel dos municípios na educação infantil, no ensino fundamental e na educação de jovens e adultos tem exigido um perfil diferenciado dos dirigentes municipais de educação, que inclui formação técnica e, ao mesmo tempo, capacidade de formulação e gestão das políticas públicas educacionais. Em face desse novo cenário da política educacional no país, ficou evidente a necessidade de adoção de mecanismos para a melhoria da gestão municipal da educação. (AZEVEDO, 2001)

Os DME(s) ainda articulam-se em uma associação sem fins lucrativos denominada “União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME” que, segundo informações de seu sítio virtual tem por missão “Articular, mobilizar e integrar os dirigentes municipais de educação para construir e defender a educação pública com qualidade social.” (UNDIME, 2017)

A UNDIME se subdivide em 26 seccionais, uma em cada estado brasileiro, e uma sede nacional situada no Distrito Federal. O que deve ser ressaltado é que, cada vez mais, esta entidade tem ganhado espaço nas discussões sobre políticas educacionais, tendo hoje espaços de representatividade junto ao Conselho Nacional de Educação e ao Conselho Estadual de Educação de São Paulo.

Por se tratar de cargo de indicação política, cuja natureza prevê ações orientadas ao atendimento de demandas provenientes da esfera governamental em detrimento daquelas advindas das comunidades escolares e da sociedade em geral, não encontramos trabalhos acadêmicos⁵ que se dediquem ao estudo das ações empreendidas por estes sujeitos para além das críticas à sua posição executora das diretrizes oficiais.

Embora não desconsideremos a influência da natureza do cargo de Dirigente Municipal nas práticas administrativas, apoiamo-nos em autores que buscam compreender as organizações não apenas como espaços de reprodução normativa, mas de criação de normas advindas do próprio processo administrativo em que, muitas vezes, é necessário o descumprimento das regras formais, por meio

⁵ Foram realizadas pesquisas no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES (<http://catalogodeteses.capes.gov.br>) com a palavra “Dirigente Municipal de Educação” no recorte temporal 2008 à 2018, procedendo a pesquisa sem resultados.

de estratégias que permitam o alcance de metas predeterminadas por vias não previstas, portanto, não controláveis. (LIMA, 2003).

Diante da ampliação das políticas regulatórias, nosso interesse se volta à compreensão dos modos como as políticas se materializam por meio da análise de seu processo, neste caso, com foco na ação dos Dirigentes Municipais pela posição importante que ocupam tanto no delineamento dos planos municipais quanto na sua execução. Nesta pesquisa, a análise do processo se dará a partir das entrevistas com os dirigentes municipais.

Lembramos que as políticas que instituem processos de responsabilização se assentam num modo de conceber a Administração educacional e escolar em que o “dirigente” ou “diretor” ocupa um lugar central na condução das ações voltadas à oferta dos serviços pelas instituições de ensino. Trata-se de uma concepção que se reflete na centralização dos processos de tomada de decisão e ainda está arraigada nas práticas de gestão da escola atuais, oriundas da própria tradição escolar. (PARO, 1998; FÉLIX, 1984).

Outra questão que merece atenção neste processo de responsabilização diz respeito às rígidas formas de controle e fiscalização a que estão submetidos os gestores, inclusive, no que se refere à cobrança de alcance de altos índices municipais voltados à avaliação da qualidade do ensino. Ressalta-se, como exemplo, a ameaça de penalização aplicada aos gestores municipais, pelo Tribunal de Contas do Estado e Ministério Público, que poderá ser reforçada caso o Projeto de Lei 7.420/2006 (Lei de Responsabilidade Educacional), principalmente em seu artigo 4º, venha a ser aprovado.

Tais preceitos apresentados denotam uma concepção de “performatividade”, em que:

Essas novas formas de regulação institucional e do sistema possuem tanto uma dimensão social quanto interpessoal. Elas se desdobram em complexas relações institucionais, de equipe, de grupo e comunitárias e penetram nas nossas interações rotineiras de forma tal que a interação de seus aspectos colegial e disciplinar torna-se sem dúvida muito obscura. Tanto as interações quanto as relações de colegas e de professores e alunos são potencialmente retrabalhadas. No que se refere às interações, existem pressões sobre os indivíduos, formalizadas por meio de avaliações, revisões anuais e bancos de dados, para que dêem sua contribuição à performatividade da unidade. Aí reside uma possibilidade concreta de que as relações sociais autênticas sejam substituídas por relações

performativas, em que as pessoas são valorizadas com base exclusivamente na sua produtividade. (BALL, 2005, p.556)

As críticas contundentes a esses instrumentos de avaliação recaem, principalmente, sobre o fato de desconsiderarem as adversidades que afetam os sistemas de ensino brasileiros e apresentarem possibilidades iminentes de conversão de indicadores quantitativos em dispositivos de controle das ações apreendidas pelos sujeitos.

As políticas de responsabilização, orientadas pelas avaliações que geram os chamados “índices educacionais”, entre outras prerrogativas já existentes, reforçam a centralização da gestão educacional que passa a ser justificada pela responsabilização de um só indivíduo. Tal acometimento contraria a própria Constituição Federal (1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96), e o PNE (Lei 13.005/2014), que explicitam a concepção de Gestão Democrática da Educação, respeitando-se as realidades locais e seus movimentos.

O contexto marcado por políticas regulatórias reforça o exercício de um modelo de gestão fundamentado nos princípios da Teoria Geral da Administração (TGA), onde impera a figura do gerente representante do poder central que determina os caminhos a serem traçados e se responsabiliza por seus resultados. A transposição deste modelo de gestão no campo da gestão educacional/escolar vem sendo criticada nos estudos em Administração Escolar desde a década de 1980. Nas palavras de Paro (1998, p. 135),

[...] A dimensão gerencial permite ao Estado um controle mais efetivo das múltiplas atividades que se realizam na escola, na medida em que se concentra na figura do diretor a responsabilidade última por tais atividades, fazendo-o representante dos interesses do Estado na instituição. O diretor escolar assume assim o papel de “preposto” do Estado, com a incumbência de zelar por seus interesses; estes, embora no nível da ideologia se apresentem como sendo de toda a população, bem sabemos que se constituem em interesses da classe que detém o poder econômico na sociedade.

Entende-se que a função do Dirigente Municipal de Educação – DME assemelha-se àquela analisada por Paro (1998) referente ao diretor escolar. Como cargo que corresponde ao exercício de Secretário Municipal de Educação ou Chefe de Departamento de Educação Municipal, dependendo da estruturação da rede de

ensino, o Dirigente passa a ser visto, igualmente, uma figura central na gestão da Rede Municipal de Ensino.

Um exemplo desta gestão centralizada é o próprio processo de elaboração do PNE e no formato de Planos Municipais de Educação (art.8º Lei 13.005/2014). Construído por meio de comissões, os PME foram coordenados pelos DME que se encarregaram de acompanhar e direcionar a elaboração do documento em todas as etapas, juntamente ao chefe do executivo municipal, responsabilizando-se pela garantia de articulação de políticas públicas para alcance das metas em curto, médio e longo prazo. Delega-se a ele, portanto, a responsabilidade de garantir que o sistema de ensino cumpra os dispositivos legais na garantia de acesso e permanência na escola, bem como em objetivos mais específicos que visem assegurar a qualidade da educação escolar. A estratégia 11 da meta 20 do PNE reforça esta afirmação:

[...] aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais. (BRASIL, 2014a)

O Plano Nacional de Educação trouxe demandas quase que imediatas para a gestão municipal, uma vez que os municípios, de acordo com o artigo 8º da Lei n.º 13.005/2014, deverão elaborar, no prazo de um ano, seu próprio Plano Municipal de educação alinhando-o às metas dos Planos Nacional e Estadual de Educação.

Sabemos que a busca pela equidade e pela qualidade da educação em um país tão desigual como o Brasil é uma tarefa que implica políticas públicas de Estado que incluam uma ampla articulação entre os entes federativos. Vivemos atualmente um momento fecundo de possibilidades, com bases legais mais avançadas e com a mobilização estratégica dos setores públicos e de atores sociais importantes neste cenário. É possível realizar um bom trabalho de alinhamento dos planos de educação para fazermos deste próximo decênio um virtuoso marco no destino do nosso País. (BRASIL, 2014b)

De acordo com orientações do Ministério da Educação, os Dirigentes Municipais de Educação precisam superar a visão fragmentada de gestão da própria rede ou sistema de ensino. Para isso, é fundamental o desenvolvimento de uma

concepção sistêmica de gestão no território e que se definam formas de operacionalização.

A leitura dos documentos oficiais do Ministério da Educação que orientam a elaboração do PME revelam uma concepção sistêmica de Administração Educacional como fundamento da prática administrativa, muito próxima daquela defendida por Myrtes Alonso, em 1979, em sua reconhecida obra “O papel do diretor na Administração Escolar”.

Dentro desta concepção desenvolve-se uma tendência a encarar a estrutura e a organização escolar como um complexo sistema de relações [...] Sistema neste caso pode ser entendido como determinado conjunto de em que se efetue uma função completa; esse mesmo sistema pode ser visto, entretanto, como parte de outro sistema quando a função a ser analisada corresponde a uma função do sistema mais abrangente. (ALONSO, 1979, p.137)

Apesar da autora referir-se à administração escolar, notoriamente, pode-se transpor sua concepção de administração para o campo da gestão educacional no âmbito das secretarias municipais de educação ou órgãos equivalentes, por se tratar de um modelo administrativo centralizador, em que a figura do diretor é colocada em evidência, assim como ocorre na maioria das redes municipais com relação aos DME(s).

Para orientações acerca da elaboração do PME, o Ministério da Educação

- através da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) e, dentro de sua estrutura, da Diretoria de Cooperação dos Planos de Educação, através de Avaliadores Educacionais indicados pela União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e pelas Secretarias de Estado da Educação
- orientaram o planejamento do PME, e, posteriormente, a inserção dos planos no Sistema de Monitoramento e Controle do Ministério da Educação – SIMEC.⁶ Observa-se que são muitos os desafios da Gestão Municipal, dentre eles, destacam-se a tarefa de gerir o processo de formulação e implantação do PME de forma democrática, com o devido alinhamento às prerrogativas do plano nacional,

⁶ Os planos migraram do SIMEC para o *site* onde já se encontram disponíveis para *download* e consulta pública no endereço: <http://pne.mec.gov.br>

e empreender esforços na garantia de uma Educação Pública de qualidade para todos. A questão que se constata é que não existe compatibilidade entre uma abordagem sistêmica de gestão, que preza mais pela responsabilização do que pela colaboração, ante um processo de tomada de decisões coletivo, conforme os princípios da gestão democrática.

As problemáticas suscitaram o empreendimento deste trabalho que, entre outros objetivos específicos, assumiu o esforço de analisar os desafios e as contradições nos processos de execução dos planos municipais de educação, no contexto do plano nacional de educação.

2.3 Os desafios dos dirigentes municipais de ensino no alinhamento do PME ao PNE: da autonomia construída para a autonomia decretada

O conceito de “autonomia construída” corresponde ao que Barroso denomina de “jogo de dependências e de interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio envolvente e que permitem estruturar a sua ação organizada em função de objetivos coletivos próprios”. (BARROSO, 1996, p. 185)

Nesta concepção, a autonomia se reafirma como expressão social e política derivada da interação dos diferentes atores numa determinada organização. Neste sentido, compreendemos que, no jogo de relações que se estabelece no processo de execução de uma determinada política educacional, a autonomia deve ser construída a partir da própria realidade local.

Todavia, não se trata de pensar a escola ou o sistema num sentido “micro”, mas de promover a devida e necessária relação entre a organização responsável por este processo e o sistema macrossocial representado pelas instâncias governamentais que, em tese, determinariam não apenas a política em si, mas as ações empreendidas para que ela se efetive em todos os espaços.

Embora a execução do PNE seja de responsabilidade de todos os sistemas de ensino em regime colaborativo, diversas metas por ele previstas não poderiam ser incluídas nos PME(s), pois entrariam em contradição com a própria legislação educacional que estabelece o que é da competência de cada ente federado, como é o caso da Meta 12 que estabelece a elevação de 50% da taxa bruta de matrícula na educação superior. Neste caso, caberia aos sistemas de

ensino municipais, com a devida mobilização social dos atores que o compõem, refletirem sobre os desafios educacionais pertinentes à sua função e à sua realidade, no sentido de priorizar as necessidades locais, identificadas por meio do diálogo com a coletividade, e, num exercício democrático, estabelecerem metas e estratégias que possam, de fato, ser concretizadas ao mesmo tempo em que cobrarão dos entes federados o cumprimento das metas que a eles competem.

Entretanto, ao realizar uma análise dos PME(s) de 14 municípios da região noroeste do estado de São Paulo, identificamos 11 planos que incluem metas de difícil concretização, pois tratam, exclusivamente, de níveis de ensino que não são de responsabilidade dos municípios. As metas 12 e 13, que perspectivam a ampliação de matrículas na educação superior e do número de mestres e doutores nas instituições de ensino superior são encontradas nos planos seguidas de estratégias idênticas às elencadas no plano nacional. Ainda que os municípios encontrassem formas de colaborar com a efetivação destas metas, as estratégias por eles definidas deveriam ser amplamente estudadas para que pudessem ser efetivadas por meio de rigorosos processos de fiscalização, de modo que não prejudicassem o alcance de metas emergenciais de competência da esfera municipal. Os planos revelam, portanto, a sobreposição do cumprimento burocrático ao processo.

O que se pode admitir a partir destes dados são: estes documentos resultam de uma cultura administrativa ancorada nos pressupostos que consideram os gestores locais “prepostos” do Estado, entretanto teriam os gestores municipais autonomia e competência para traduzir o documento federal, levando em consideração a realidade local? Se sim, quais são os maiores impedimentos?

Visando responder, ainda que provisoriamente, estas questões, consideramos fundamental a construção da autonomia a partir de três tipos de intervenções apontadas por Barroso (1996): a primeira consiste na promoção da cultura da participação e colaboração entre todos, incluindo a própria formulação dos objetivos; em segundo lugar, é preciso considerar que nenhuma intervenção autônoma ocorre sem a escolha de representantes que, conhecendo amplamente a realidade local, assumam a mediação do processo e trabalhem no sentido de promover ações coletivas que estimulem o comprometimento de todos não apenas com o processo de execução, mas também com a fiscalização e acompanhamento destas ações; por último, o exercício da autonomia pressupõe o conhecimento,

pelos atores, das regras e da estrutura que governam a instituição. Deste modo, os atores fariam a construção de sua autonomia, culminando num processo de mobilização social autêntico.

Contudo, na ausência dos pressupostos necessários ao exercício desta autonomia – por diversos fatores que pretendemos identificar nesta pesquisa – os documentos oficiais do Ministério da Educação passam a exercer forte influência no delineamento dos PME(s). Ao exigir, sob a óptica da cooperação entre os entes federados, o alinhamento dos planos municipais aos planos nacionais e, sincronicamente, estabelecer mecanismos de responsabilização, desconsiderando o que, de fato, coloca-se como competência dos municípios, o MEC abriu precedentes para que muitos gestores locais incluíssem nas metas dos PME estratégias que, na conjuntura legal existente no país, seriam de competência dos Estados e do Governo Federal, transformando estes precedentes em marcos legais municipais.

Este processo já desvela as intencionalidades da política de descentralização, ocorrida desde o Império (Ato Adicional de 12 de agosto de 1834), que vem sendo ampliada e convertida em uma política de descentralização administrativa que colabora com a omissão da União para com a Educação Básica. (PORTELA, 2006)

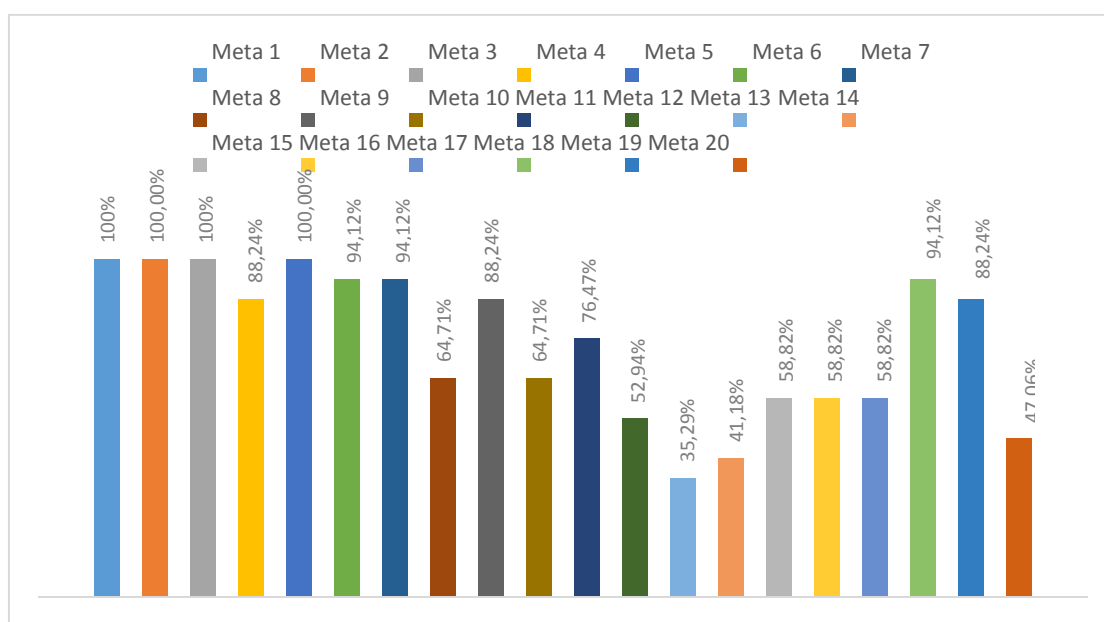
As orientações oficiais reforçam nossa análise a respeito da intervenção no exercício da autonomia dos sistemas municipais, conforme demonstrado no seguinte trecho:

O PNE foi organizado em 20 metas, que se fizeram acompanhar de estratégias indispensáveis à sua concretização, reforçando a **concepção sistêmica da educação**. As metas são estruturantes e passíveis de serem acompanhadas pela sociedade brasileira, e as estratégias são procedimentos para que União, estados e municípios, em colaboração, se organizem para atingir as metas. Tão importantes quanto estes objetivos são as diretrizes do corpo da lei. **Elas representam o consenso histórico de forças políticas e sociais no País, que devem balizar todos os planos, desde sua elaboração até sua avaliação final**. O PNE apresenta também dispositivos que **vinculam os planos locais ao nacional**, reforçam a necessidade de **organização colaborativa das redes ou sistemas de ensino para que as metas sejam atingidas e apontem para formas de acompanhamento e avaliação**. (BRASIL, 2014c, p. 13. GRIFO NOSSO)

O gráfico a seguir denota o que já fora explicitado anteriormente.

Construído a partir da análise dos anexos dos planos de educação de 17 municípios, mas agora da região oeste do estado de São Paulo, o gráfico apresenta o resultado de uma comparação realizada entre o conteúdo das metas do plano nacional e dos planos municipais, a fim de verificar se há alinhamento ou consonância entre as metas destas duas diferentes esferas.

Gráfico 1: Alinhamento/consonância PME/PNE



Fonte: Elaborado pelo Autor, 2017.

No gráfico 1 estão apresentadas as 20 metas do PNE e o percentual de correspondência entre o conteúdo das metas e estratégias do plano nacional e dos planos municipais. A Meta 1 (Educação Infantil), a Meta 2 (Ensino Fundamental), a Meta 3 (Ensino Médio) e a Meta 5 (Alfabetização) foram contempladas em 100% dos planos analisados, em sua maioria como cópia fidedigna do PNE, o que é de certa forma comum por se tratar da etapa de escolarização atendida pelos municípios. A Meta 4 (Educação Especial/Inclusão), a Meta 6 (Educação em Tempo Integral), a Meta 7 (Aumento do IDEB), a Meta 8 (Elevação da escolarização de adultos), a Meta 9 (Educação de Jovens e Adultos), a Meta 10 (Educação de Jovens e Adultos integrada à Educação Profissional), a Meta 11 (Educação Profissional de nível médio), a Meta 12 (Expansão do Ensino Superior), a Meta 15 (Formação de professores da Educação Básica), a Meta 16

(Formação em Pós Graduação dos professores da Educação Básica), a Meta 17 (Parametrização dos vencimentos dos profissionais do magistério), a Meta 18 (Planos de Carreira – Profissionais da Educação Básica) e a Meta 19 (Gestão Democrática) aparecem em mais de 50% dos planos analisados.

A Meta 13 (Aumento de Mestres e Doutores nas Universidades), a Meta 14 (Aumento das matrículas em Mestrados ou Doutorados) e a Meta 20 (Financiamento da educação), apesar de menor incidência em comparação às demais, comparecem em mais de 35% dos planos analisados, suscitando a necessidade de investigar como os municípios irão se articular para o cumprimento destas metas, tendo em vista o restrito financiamento e os desafios que a educação municipal por si só já traz.

Não se questiona aqui o fato de alguns municípios inserirem ou excluírem de seus planos este grupo de metas, mas o fato de muitos municípios recorrerem a cópias fidedignas do plano nacional, descumprindo as orientações do próprio Ministério da Educação no que diz respeito à adequação das metas às realidades locais. Um exemplo desta limitação está no compromisso firmado por alguns municípios com relação à ampliação da oferta do Ensino Superior em forma de lei. Diante das grandes dificuldades enfrentadas pelos sistemas municipais de garantir a oferta da Educação Infantil e do Ensino Integral com qualidade, questionamos a coerência dos PME(s) com as demandas locais e inferimos que uma das respostas possíveis a este questionamento pode ser encontrada na dificuldade que muitos municípios encontraram para firmar um processo democrático e participativo de elaboração de seus planos diante do curto espaço de tempo destinado a eles para esta elaboração, conforme demonstrou a pesquisa desenvolvida por Nascimento (2018) que investigou o processo de elaboração dos PME(s).

O descumprimento das orientações do poder central para a efetivação das políticas educacionais pode também decorrer da contradição identificada na análise do próprio sistema operacional que acaba por reforçar a necessidade dos gestores locais de cumprir com o estabelecido apenas no plano burocrático. O discurso amplamente difundido entre os dirigentes municipais, que motivou ainda mais este centralismo, relaciona o PME ao Plano de Ações Articuladas – PAR (Lei

n.º 12.695/2012)⁷ considerado, na atualidade, instrumento primordial para obtenção de recursos financeiros e assistência técnica do Ministério da Educação. Esta relação é reforçada por meio do SIMEC que acrescentou, recentemente, a inserção do PME como pré-requisito para o preenchimento diagnóstico do Novo PAR. Deste modo, os municípios que não sancionaram a Lei do PME ficaram impedidos de prosseguir o preenchimento deste Sistema e, conseqüentemente, de receber recursos provenientes do Governo Federal. Outro item que nos chamou a atenção neste Sistema diz respeito a um campo específico criado para que os municípios apresentem suas justificativas no caso de alguma meta contida no plano nacional não ter sido contemplada no plano municipal. Daí a compreensão da obrigatoriedade dos municípios contemplarem em seus planos as metas nacionais, ainda que estas não estejam de acordo com suas competências.

Ressalta-se aqui que o PME é uma lei, ou seja, a partir de sua aprovação pelas Câmaras Municipais e de sua sanção pelos prefeitos, torna-se obrigação das prefeituras municipais zelar pelo seu cumprimento.

Embora dotados deste entendimento, os entraves apontados anteriormente permitiram que parte significativa dos gestores municipais recorressem à aprovação e publicação de planos idênticos ao do governo federal sem a devida reflexão que compõe todo processo democrático de tomada de decisões em que as questões de ordem financeira e estrutural são profundamente debatidas por serem elas fundamentais para viabilizar a execução de qualquer plano educacional.

Ressalta-se que consideramos todo o processo democrático de elaboração do PNE com suas conferências Municipais/Intermunicipais, Estaduais e as CONAEs (2010 e 2014) determinando os anseios coletivos, mas afirmar que o

⁷ “O PAR é uma ferramenta de planejamento para as secretarias de Educação municipais e estaduais brasileiras. Basicamente, os municípios e estados avaliam seus problemas na rede de ensino, reportam ao MEC e recebem assessoria técnica e recursos para implementar mudanças. Municípios e estados fazem uma autoavaliação com base em ações listadas pelo MEC. São quatro áreas: gestão educacional; formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos. A etapa seguinte é a análise técnica feita pela Secretaria de Educação Básica do MEC e pelo FNDE. Terminada, o município assina um termo de cooperação, que detalha a participação do ministério: com aconselhamento técnico ou assistência financeira. Se há transferência de recursos, o município assina um convênio, que é analisado a cada ano”. Texto disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/reportagens-tpe/21559/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-como-funciona-o-par> . Acesso em 28 de maio de 2016

fato dele ter sido discutido nas bases justificaria, a elaboração de Plano Municipais idênticos ao Nacional é desconsiderar a peculiaridade local de cada um dos 5.570 municípios brasileiros.

Na análise de Lima (2003), o que se presencia é um processo de centralização das decisões no âmbito de um Poder Central, representado pelo

Ministério da Educação, que, além de delinear metas e estratégias universais, cria os mecanismos de controle político-administrativo em escala nacional a todos os municípios, configurando um “centralismo educativo” que resiste, inclusive, aos propósitos reformistas.

Ora, se a oficialização de um plano substancial como o PME passa a ser subordinada à obtenção de financiamento quando, ao contrário, a garantia ou não de recursos financeiros é que deveria orientar, em primeira ordem, a elaboração dos planos municipais, garantindo assim uma autonomia realmente construída e não decretada (BARROSO, 1996), o que vemos é a inversão do processo. Em outras palavras, não é possível desempenhar autonomia numa estrutura que converte o regime de colaboração em regime de dependência e subordinação.

Para melhor compreensão do que vem sendo exposto até o momento, dividimos as metas do PNE em cinco agrupamentos, de acordo com as suas especificidades, interdependências, campo das políticas públicas, e, ainda, considerando o pacto federativo vigente (Regime de Colaboração entre a União, os Estados e os Municípios), em que cada meta pode estar inclusa, conforme observado no quadro abaixo

Quadro 1: Divisão das metas em cinco grupos

GRUPO	METAS	SÍNTESE DAS METAS
A Direito à Educação	01 a 11	Direito à Educação , com qualidade, garantia do acesso e permanência, universalização da Alfabetização, ampliação da escolarização e oportunidades educacionais, inclusive aos que não tiveram acesso em idade própria, redução das desigualdades educacionais e valorização da diversidade. Trata de todas as etapas de ensino inerentes à Educação Básica.
B Educação Superior	12 a 14	Refere-se exclusivamente às políticas de acesso e qualidade do Educação Superior , e ainda da formação dos professores que atuam neste nível de ensino.
C Profissionais da Educação	15 a 18	Valorização dos profissionais da educação , com a equiparação salarial aos demais profissionais com escolarização equivalente, política nacional de formação, piso salarial nacional, jornada de trabalho, e plano de carreira.
D Gestão Democrática	19	Efetivação da gestão democrática na escola pública, a ocorrer num prazo de dois anos da aprovação do PNE.
E Financiamento da Educação	20	Financiamento da educação, com vistas ao alcance do patamar de 7% do PIB (Produto Interno Bruto) no primeiro quinquênio e de 10% até o final do decênio.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2016

Ao analisarmos o quadro, tomando por referência a gestão municipal, observamos que os grupos de metas “A”, “C” e “D” foram, significativamente, contemplados nos níveis e modalidades correspondentes à sua competência, considerando ainda, o pacto federativo. O grupo de metas “B”, por sua vez, distancia-se da maioria das realidades municipais, por tratar, exclusivamente, da

Educação Superior.

Obviamente que a inexistência de instituições de ensino superior em grande parte dos municípios brasileiros não os isenta de traçar algumas medidas para colaborar com estas metas, no entanto, responsabilizar-se pelo seu cumprimento seria arriscado em um contexto de recursos, muitas vezes, insuficientes. Este risco, de certo modo, poderia ser corrigido caso o grupo de metas “E” culminasse em estratégias que resultassem em garantias de recursos suficientes para atender a demanda de cada município de acordo com a sua realidade. Entretanto, o que se observa é o incentivo para a criação de mecanismos de monitoramento dos gastos públicos com educação, na lógica mercantilista de “custo-benefício”, que acaba por contradizer o próprio princípio de gestão democrática, uma vez que os gestores são levados a atuar mais como executores do orçamento do que como representantes educacionais que atuam, por tempo determinado, como administradores de recursos públicos de modo transparente e com a autonomia necessária para que estes recursos venham, de fato, atender as necessidades locais, visando à promoção de um ensino de qualidade. Uma vez limitados estes recursos, aos administradores compete, junto com a categoria que representam, exigir do poder público o cumprimento de seu papel que consiste em garantir verbas suficientes ao alcance das metas previstas; e não há outra via para o exercício desta função que não seja a gestão democrática. De outro modo, a autonomia se converte em um alibi para sustentar a ideia de que educação de qualidade se faz com a “boa vontade” e a “boa gestão” de um único indivíduo; dinheiro é apenas um detalhe.

As possíveis explicações para que muitos municípios tenham aderido a metas que não condizem com sua realidade e competência, podem ser encontradas nos chamados estudos em “*nível mesoanalítico*”, que compreendem as organizações educativas como espaços em que as metas advindas dos órgãos superiores são muitas vezes reproduzidas estrategicamente, visando ao cumprimento das exigências burocráticas, não sendo possível garantir, sequer prever, meios que assegurem sua efetivação. O excesso de normativas que visam controlar a ação dos sujeitos num contexto em que os recursos são escassos, faz com que, na prática, os indivíduos façam reinterpretações de tais regras, produzindo regras não-oficiais, exercendo o que Lima (2003) denomina de “infidelidade normativa”. Cabe ainda analisar como esta infidelidade está sendo exercida *in loco* e que resultados poderão gerar no período de vigência do novo PNE.

2.4 O processo de avaliação e monitoramento dos Planos Municipais de Educação.

Finalizada a etapa de elaboração, foram criados processos de monitoramento e avaliação tendo em vista a execução dos Planos de Educação. Semelhante ao que ocorreu na etapa de elaboração, em 2016, a DICOPE (Diretoria de Cooperação para os Planos de Educação pertencente à Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação) produziu um material de apoio aos municípios, e, sob coordenação da Secretarias Estaduais de Educação em cada estado (indicação do CONSED – Conselho Nacional dos Secretários de Educação), os Avaliadores Educacionais indicados pela UNDIME, portanto representando as redes municipais de ensino, deram início às formações, ficando responsáveis por acompanhar grupos de 30 municípios cada.

Em termos de objetivo e justificativa, o material criado, denominado “PNE em movimento: caderno de orientações para monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação” (BRASIL, 2016a), apresenta o seguinte:

Para acompanhar sistematicamente o cumprimento das metas, a Lei do PNE aponta para a necessidade do monitoramento contínuo e das avaliações periódicas, com envolvimento das instâncias responsáveis e a devida mobilização social.

Este Caderno de Orientações objetiva auxiliar os municípios neste processo. As sugestões apresentadas foram, mais uma vez, definidas em acordo colaborativo entre o MEC, as secretarias estaduais e municipais, conselhos e fóruns de educação, de forma a contribuir para a efetividade do PNE e, conseqüentemente, garantir os direitos constitucionais de acesso à educação, com qualidade e equidade. (BRASIL, 2016a, p.5)

O caderno inicia-se por conceituar Monitoramento e Avaliação, sendo o primeiro entendido como processo contínuo de observação, onde são levantadas as informações referentes ao alcance de metas e estratégias, e o segundo como ato periódico onde há a mensuração dos resultados obtidos no monitoramento, transformando-os em dados. (BRASIL, 2016a)

Os Planos Municipais, em sua maioria, trazem no escopo de sua Lei, artigos que definem o prazo de avaliação, entretanto não há uma padronização, tendo planos que terão períodos de avaliação a cada ano, períodos bianuais, e

alguns chegando até a períodos quinquenais. Na prática, no intervalo de cada ano de avaliação ocorre o monitoramento. Também são trazidas na Lei, as instâncias que comporão as comissões de avaliação, podendo elas serem das mais distintas conforme previsto na lei do PME, como por exemplo, o conselho municipal de educação, o fórum municipal de educação, etc.

As orientações gerais do MEC dividem os trabalhos de avaliação e monitoramento em 4 eixos, assim colocados, o primeiro “Organizar o Trabalho”, o segundo “Estudar o Plano”, o terceiro “Monitorar continuamente Metas e Estratégias”, e o último “Avaliar periodicamente o Plano”. O material propõe uma ficha composta pelas partes A, B e C, que, respectivamente, correspondem aos quatro eixos de trabalho já mencionados.

Figura 1: Ficha de monitoramento

Ficha de Monitoramento do Plano Municipal de Educação													
PARTE A	Município											UF	
	Plano Municipal de Educação	(número da lei e data)											
	Períodos de Avaliação previstos	(anos da avaliação)											
	Comissão Coordenadora	(nome)										(Ato legal – nº e ano)	
	Equipe Técnica	(nome)										(Ato legal)	
PARTE B	Metas	Prazo	Estratégias				Prazo	Previsões Orçamentárias					
	(descrição da meta)		(descrição da estratégia)										
			(descrição da estratégia)										
			(descrição da estratégia)										
PARTE C	Meta 1: (descrição da meta)												
	INDICADOR 1A	(descrição do indicador)											
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Meta prevista												
	Meta executada no período												
	INDICADOR 1B	(descrição do indicador)											
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Meta prevista													
Meta executada no período													

Fonte: BRASIL (2016a, p.15)

Conforme proposto pelo modelo, a Parte A permite conhecer as entidades que fariam o trabalho monitoramento e avaliação, bem como, os períodos em que isso ocorreria. O material propõe a criação de uma agenda de trabalho visando fixar prazos e ações e sugere a nomeação de uma equipe técnica, formada

por profissionais das Secretarias de Educação, com o intuito de subsidiar o trabalho de uma comissão coordenadora, formada pelas instituições previstas em cada um das leis dos Planos, assim sendo, diferentes leis, contarão com diferentes instituições.

Na parte B, solicita-se a transcrição de todas as metas e estratégias, em ordem cronológica de vencimento, ou seja, as metas passam a ser organizadas de acordo com o seu prazo de execução e não mais de acordo com a numeração que as identificam na lei. Há um campo previsto ainda para a previsão orçamentária que irá custear as metas e estratégias, entretanto, cabe ressaltar que, tardiamente, isto é posto, pois o próprio material de elaboração do PME, também elaborado pelo MEC, muito pouco trata da questão do financiamento das ações previstas nos planos. Daí, identifica-se um problema que limita a execução dos planos, pois, os municípios foram levados a refletir e a discutir sobre o financiamento após a aprovação de seus PME(s), já na etapa de monitoramento, com suas respectivas leis sancionadas, conforme demonstram os DME(s) nas entrevistas analisadas no capítulo 4 desta dissertação.

A Parte C da Ficha retrata a quantificação das metas dos planos, tendo em vista os indicadores oficiais ou aqueles criados pelos municípios, cujo objetivo é a observação do percentual alcançado ao longo de vigência do plano. Estas fases de trabalho constituem, basicamente, o processo de monitoramento, que teria o fluxo demonstrado na figura 2

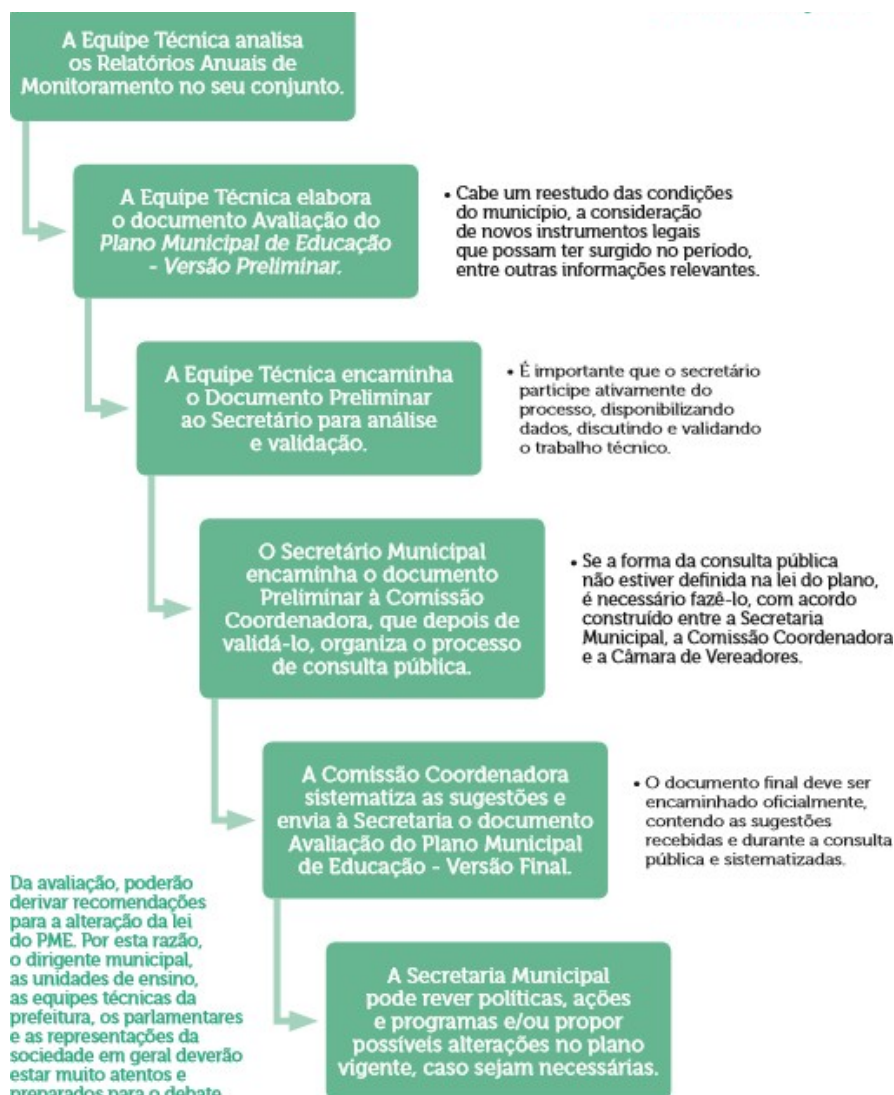
Figura 2: Fluxo de monitoramento



Fonte: BRASIL (2016a, p. 13)

Muito pouco foi escrito no material a respeito da elaboração do relatório de avaliação dos planos, sendo possível inferir que o material sugere a criação de uma versão preliminar de relatório, fruto dos relatórios de monitoramento, e, posteriormente, após a validação pelo Dirigente Municipal de Educação, a comissão coordenadora a leva para audiência pública ou Conferência Municipal de Educação, a fim de que receba contribuições dos mais diversos segmentos sociais, agregando, assim, as contribuições das bases e retornando para a Secretaria de Educação que poderá rever suas políticas. Neste sentido, a figura 3 demonstra o fluxo de avaliação.

Figura 3: Fluxo de avaliação



Fonte: BRASIL (2016a, p. 14)

É possível, diante da descrição de parte do conteúdo do caderno de orientações, inferir que a Avaliação dos Planos de Educação se dará apenas na esfera quantitativa, tendo em vista que muitos indicadores oficiais utilizados para tal quantificação estão desatualizados, tais como, o Censo Demográfico – IBGE (2010), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE (2013), os resultados do IDEB (2015), e outros. Assim sendo, um quadro não fidedigno a uma realidade está sendo construído, além do mais, a supremacia de dados quantitativos sobre os qualitativos não garantirá a qualidade almejada aos ocupantes das cadeiras escolares conforme preconiza o PNE.

É perceptível uma lógica de administração sistêmica no processo de monitoramento e Avaliação dos Planos, bem como, o controle com vistas à

responsabilização dos municípios na mesma concepção teórica do processo de elaboração, conforme explicitado no início deste capítulo, ou seja, de uma administração focada em números e percentuais quantitativos, semelhante ao das empresas, fruto de um processo histórico de gestão educacional com foco na burocratização, causando o distanciamento dos documentos oficiais com a realidade das unidades e sistemas de ensino, conforme reforça Lima (2003, p.102),

A acção política e administrativa das instâncias educativas centrais traduz-se, em outras formas, pela produção e reprodução de regras formais-legais, num apelo ao normativismo típico do império da racionalidade técnico burocrática. Neste quadro carácter plural contido na expressão “modelos organizacionais” da escola pública sai esbatido e é tendencialmente substituído por uma representação singular – o modelo organizacional. Típica de focalizações formalistas e legalistas de organização escolar, que em última análise podem chegar a dispensar, por supérfluas, outras orientações e regras não oficiais, esta abordagem (que se encontra muito generalizada) parte de uma definição formal e atribui grande centralidade (quando não exclusividade) ao corpus da legislação escolar.

Neste sentido, urge a necessidade do aprofundamento dos estudos relativos ao financiamento da educação, entendendo seu funcionamento, mecanismos de redistribuição e vinculação, pois nenhuma das proposições do PNE/PME será possível, sejam elas oriundas da Educação Básica ou Superior, bem como, formação ou valorização dos profissionais da educação, sem sólidas condições financeiras para sua concretização.

3. DELINEAMENTOS SOBRE O FINANCIAMENTO EDUCACIONAL BRASILEIRO

A conquista do direito à educação, por meio da universalização do ensino, resultou na ampliação dos deveres do Estado. Nesta conjectura, podemos afirmar que alcançou-se, nas três últimas décadas, a universalização do ensino fundamental, a progressiva obrigatoriedade do Ensino Médio e parte da Educação Infantil – Pré-Escola no ano de 2009.

Cabe ressaltar, que a expansão, mesmo anterior a 2009, já não vinha sendo acompanhada da devida ampliação dos recursos destinados aos estados e municípios para o cumprimento de seus deveres (Oliveira, 2007a), e de igual forma posterior a este ano os problemas referentes ao financiamento ainda persistem.

A política de vinculação de recursos na educação brasileira mostrou-se instável ao longo do último século, sendo este fator necessário para a garantia do acesso e permanência numa escola que tenha um padrão mínimo de qualidade.

Tabela 1: Vinculação de recursos para educação, ordenadas nas diferentes cartas constitucionais, BRASIL 1934/1988.

Entes Federados	Vinculação (%)						
	CF 34 (Art.139)	CF 37	CF 46 (Art.169)	CF 67	EC n.º 01/69	EC n.º 24/83	CF 88 (Art. 212)
União	10%	Revogou a vinculação	10%	Revogou a vinculação	-	13%	18%
Estados e DF	20%		20%		-	25%	25%
Municípios	10%		20%		20%	25%	25%

Fonte: Menezes (2008, p.154)

A (re)vinculação e ampliação dos níveis obrigatórios de recursos financeiros a serem aplicados em educação previstas na Constituição Federal de 1988 e reforçadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, podem ser consideradas uma conquista da sociedade brasileira ante as desvinculações sofridas em constituições anteriores, pois resultou na ampliação das obrigações do Estado frente à oferta de uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos.

Apesar de não ser recente a proposta de constituição de fundos educacionais, presente desde o manifesto dos pioneiros de 1932, é entre ranços e

avanços que elas vêm sendo implementadas no cenário do financiamento educacional brasileiro com mais força nos anos 1990.

[..] o tema dos fundos ganhou centralidade nos anos 90 do século passado, como uma das alternativas de financiamento público para a educação básica, o que se expressou na alteração da legislação acerca do financiamento, tanto em nível constitucional (Emenda Constitucional n.º 14/96) como na legislação ordinária, com a aprovação da lei do FUNDEF (Lei n.º 9.424/96), sancionada em intervalo de quatro dias depois da sanção da Lei de Diretrizes e bases da educação Nacional (LDB – Lei n.º 9.394/96). (MARTINS, 2009, p. 114)

Para melhor conceituação das Políticas de Fundos, Martins (2010, p. 508) explana que,

Fundo é um conceito de direito financeiro que equivale à reunião de recursos de diferentes fontes e sua separação para uma destinação específica. O fundo constitui, inclusive, uma exceção ao princípio de unidade de tesouraria, o que permite uma maior possibilidade de seu controle e, portanto, uma maior transparência.

Consequente foram sendo criadas medidas, mesmo que limitadas, com o intuito de dar continuidade a este processo rumo à universalização do ensino básico. Dentre estas medidas, destacamos a criação do BRASIL/FUNDEF (1996), do BRASIL/FUNDEB (2007), e do Plano de Ações Articuladas (PAR), pelo decreto nº 6.094/ 2007, que instituiu e operacionalizou mecanismos de diagnóstico e apoio suplementar financeiro aos municípios.

Cabe ressaltar que as políticas de fundos, tais como o FUNDEF e FUNDEB, não trazem recursos financeiros novos para Educação, mas os redistribuem, num efeito denominado “Robin Wood” equalizando, ao menos em nível estadual, a redistribuição de aporte financeiro entre os municípios, o que garante, mesmo que com limites, a oferta do ensino público gratuito.

As normativas supracitadas permitiram que camadas sociais menos favorecidas da sociedade brasileira, nas últimas décadas e, com maior ênfase, nos dois últimos decênios, acessassem os níveis básicos de ensino, conforme destaca Martins (2010, p. 507) ao calcular o impacto do FUNDEF nas redes de ensino:

A adoção dos fundos retornaria com o advento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de

Valorização do Magistério – Fundef. Este teve um impacto importante para a universalização no ensino fundamental e introduziu a preocupação com a equidade, ao nivelar as disponibilidades de recursos para serem despendidas nos alunos das redes estadual e municipal no âmbito de cada Estado e adotar a ideia de distintas ponderações para diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento. Cuidou, assim, das desigualdades intraestaduais, mas não das interestaduais, que poderiam ter sido minimizadas se fosse cumprida a regra referente ao valor mínimo nacional por aluno equivalente à média nacional, que implicaria em maior aporte de recursos via complementação da União.[..]

Com o fim da vigência do Fundef, em 2006, e realizado o balanço de suas virtudes e insuficiências, abriu-se uma janela de oportunidade para a adoção de política que organizasse o financiamento de todas as etapas da educação básica, já que aquele se limitara ao ensino fundamental. Nascia o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, criado pela EC n. 53/06, com a finalidade de suprir as lacunas do fundo anterior, de cuja experiência se beneficiou o novo fundo, a partir da avaliação de seus erros, acertos e lacunas.

É necessário, portanto, reconhecer que, no âmbito educacional, o Brasil vivenciou, recentemente, um dos períodos de maiores avanços de sua história. Todavia, deve-se também reconhecer que estes avanços estiveram longe de garantir um ensino público de qualidade que permitisse ao país concorrer com os países hegemônicos que, estrategicamente, ocupam as posições mais elevadas no *ranking* educacional mundial, terminando por ditar aos países do chamado “terceiro mundo” as diretrizes que servem de base para a organização dos estabelecimentos de ensino.

Aplicação sistemática de avaliações em larga escala, adoção de materiais apostilados e fortalecimento das relações público-privadas, cursos de treinamento de gestores para otimização dos recursos mínimos provenientes dos fundos, pagamento de bônus a professores calculado por níveis de desempenho discente somado à precarização do trabalho etc., constituem-se apenas algumas das práticas iniciadas na década de 1990, e aprofundadas nos anos subsequentes, que demonstram a insuficiência dos esforços empreendidos pelos governos para a construção de uma agenda nacional para a educação que escape aos ditames da agenda neoliberal definida nos acordos multilaterais.

Apesar dos limites estabelecidos, a aprovação do novo Plano Nacional de Educação (2014-2024) foi considerado mais um passo importante na projeção de um Sistema Nacional de Educação voltado ao atendimento das complexas

demandas educacionais brasileiras. Aprovado após amplo debate com as bases, motivado por meio de conferências locais, regionais, estaduais e nacional, o PNE apresenta um conjunto de metas que refletem o interesse público de definir, junto ao Estado Brasileiro, políticas educacionais exequíveis que ultrapassem o nível das meras intenções.

Assim,

A profícua parceria entre o governo e a sociedade civil para a formulação de políticas de Estado para a educação nacional, nos diferentes níveis, etapas e modalidades, teve sua continuidade assegurada com a CONAE/2014. “O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração”. Decorrente desse movimento, no dia 25 de junho de 2014, a presidenta da república Dilma Rousseff sancionou a lei n.º 13.005, por meio da qual aprovou o plano nacional de educação com vigência de dez anos (2014-2024). (FRANCISCO et. al., 2017, p.97)

No PNE, em âmbito orçamentário, definiu-se como meta e condição fundamental para a consolidação das demais metas estabelecidas no PNE, a aplicação, garantida em lei, de 10% do PIB na educação até 2024 (BRASIL, 2014a), admitindo-se, já neste momento, a insuficiência dos recursos atuais para a efetivação das audaciosas metas do referido plano.

O cenário promissor criado a partir da aprovação do PNE suscitou o interesse de diversos pesquisadores brasileiros para o desenvolvimento de estudos que permitissem acompanhar o processo de elaboração e execução dos planos nos estados e municípios brasileiros, com o objetivo de identificar e analisar as dificuldades e os êxitos, contribuindo, assim, com o aperfeiçoamento das práticas rumo à consolidação do sistema nacional de educação.

O estudo apresentado neste capítulo iniciou-se no início de 2016 e foi motivado pelo mesmo interesse, todavia, o pesquisador não contava que, no decorrer do processo, seria surpreendido pela consolidação de uma crise política no país que resultaria na instalação de um novo governo comprometido com a aprovação, em larga escala e em curto prazo, de consecutivas contrarreformas nas mais diversas áreas sociais, em que se inclui a educação. Temos, como exemplo, diversas medidas arbitrárias e restritivas como a Emenda Constitucional n.º 95, aprovada em dezembro de 2016 (BRASIL, 2016b), que instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, limitando

os gastos públicos com as despesas primárias.

O cenário tornou-se, portanto, outro e o futuro é cada vez mais incerto. Falar em possibilidades de execução do PNE num contexto de paralisia geral nos investimentos públicos, da aproximação do prazo de expiração do FUNDEB (2020) e de discussões ainda muito tímidas em torno da urgente aprovação de um fundo permanente para a educação, seria o mesmo que negar os fatos e assumir uma postura de desonestidade intelectual. Demonstrar os limites que as medidas governamentais atuais representam para o alcance das metas do PNE também não nos pareceu interessante, pois, embora pertinente, nos afastaria consideravelmente de nosso objetivo inicial, cujo foco era a compreensão do processo de execução dos planos no âmbito dos sistemas municipais de ensino. Deste modo, diante da forte polarização que se instalou no Brasil após a instauração do governo de Michel Temer – destacam-se de um lado os que somam esforços para denunciar suas medidas atuais, conferindo mérito exacerbado às medidas aprovadas no governo anterior, de outro os que deslegitimam estas mesmas medidas em defesa de outras, integralmente, voltadas aos interesses mercadológicos – optamos por levantar e analisar dados que nos permitissem demonstrar que a inviabilidade de execução de diversas metas contidas no Plano Nacional de Educação não resulta apenas do desinteresse do atual governo, mas faz parte de um plano estrutural de sucateamento da educação pública nos países periféricos e dependentes que nenhum governo foi capaz de enfrentar de forma radical até os dias de hoje. Com isso, não estamos isentando o atual governo de suas ações descabidas, tampouco deixando de reconhecer que os governos anteriores sinalizaram alguns avanços, com pequenos, porém importantes resultados no que diz respeito às velhas demandas da sociedade brasileira, mas chamando a atenção de nossos leitores para a necessidade de discutir o tema do financiamento da educação a partir de um olhar crítico e um diálogo aberto que supere as inclinações político-partidárias próprias do Estado Democrático. Somente assim, acreditamos, será possível traçar algumas possibilidades diante da realidade que nos vem sendo imposta há longas datas.

Deste modo, neste capítulo, analisar-se-ão aspectos que interferiram no desenvolvimento de condições necessárias à efetivação de metas do atual Plano Nacional de Educação, desde sua aprovação em 2014 até os dias atuais.

3.1 O pacto federativo e os problemas relativos ao financiamento da educação

Devido ao chamado federalismo cooperativo – caracterizado por formas de ações conjuntas entre as diferentes instâncias de governo –, a União, os Estados e os municípios partilham entre si competências necessárias à oferta da Educação Básica e do Educação Superior, com diferentes graus de participação. Apesar de divididas as responsabilidades, a centralização financeira sempre foi exercida como estratégia política de interdependência, mantendo estados e municípios à mercê dos acordos firmados entre os que ocupam os melhores lugares nas escalas de poder.

Desde a independência brasileira, em 1822, até hoje, sempre houve uma discrepância entre estas responsabilidades e disponibilidades de recursos dos recursos dos governos. O governo central/federal, por exemplo, embora detentor de uma maior parcela das receitas governamentais, nunca assumiu constitucionalmente a responsabilidade de oferecer a educação básica (no sentido da LDB atual) para todos, deixando-a a cargo dos estados e municípios, geralmente menos privilegiados que o governo central. (DAVIES, 2008, p.21)

Conquanto a lei do PNE aponte, em seu artigo 8º, o dever dos estados, do distrito federal e dos municípios de elaborar seus respectivos planos alinhando-os ao plano nacional, de modo que as metas e estratégias nele apresentadas sejam traduzidas em políticas públicas passíveis de execução nos diferentes territórios, para que isso ocorra de forma efetiva, é necessária a transposição de barreiras espessas, como a político-partidária e a financeira, de onde advém a importância da ação estatal junto aos demais entes federados.

Embora seja elemento fundamental na efetivação do novo PNE, o regime de colaboração entre estados e municípios está prejudicado, desde sua origem, pois a descentralização de competências não vem sendo acompanhada da descentralização de aporte financeiro, resultando na dependência de muitos estados e municípios dos recursos oriundos da União, conforme ressalta Oliveira (2007b, p.86):

A maioria dos municípios brasileiros seria financeiramente inviável, como esfera administrativa autônoma, caso não recebesse as transferências de recursos de outras esferas. Como regra, a grande maioria dos municípios brasileiros arrecada, através de impostos próprios, menos de 10% de sua receita total. Mais de 90% de suas receitas provém das transferências de outras esferas, o que explica em muito a relação de dependência política de prefeitos de pequenas cidades em relação ao governo estadual e federal.

Ante ao exposto, torna-se necessário ampliar a discussão em torno do financiamento das metas do PNE, principalmente daquelas que competem aos municípios, e as formas como a União tem realizado as ações de redistribuição dos recursos, em especial do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação) e do Salário Educação – QSE (Quota Salário Educação). Logo, analisaremos os processos de transferências financeiras de natureza redistributiva (FUNDEB) em comparação com a evolução das despesas através da inflação anual medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE) e com o Piso Salarial Profissional Nacional dos Profissionais do Magistério Público de Educação Básica (Lei 11.738/2008) – PSPN, bem como, a evolução percentual do Salário Educação, em comparação com o efetivo aumento das matrículas na Educação Básica obrigatória.

A função da União no financiamento educacional⁸ é de ordem redistributiva e supletiva. A função redistributiva refere-se à redistribuição de recursos provenientes de fundos especiais de forma horizontal a estados e municípios, tendo por objetivo a equalização das oportunidades educacionais, enquanto a função supletiva refere-se a ações para manutenção do equilíbrio federativo e atendimento das necessidades da educação básica por meio da suplementação de recursos financeiros em programas específicos. (MARTINS, 2016).

Já os estados e municípios possuem uma natureza de financiamento denominada função própria (MARTINS, 2016) que corresponde à capacidade de arrecadar e aplicar 25% de suas receitas em educação, para a composição dos chamados Recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

⁸ Art. 211 - § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, **função redistributiva e supletiva**, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (BRASIL, 1988. Grifo nosso).

São impostos que compõe o MDE:

- Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a títulos ou Valores Mobiliários nas operações com ouro (IOF ouro);
- Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS);
- Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU);
- Imposto sobre Transição de Bens Imóveis (ITBI);
- Imposto de Renda Retido na Fonte (estado);
- Imposto de Renda Retido na Fonte (Municípios).

Além da aplicação do percentual de 25% dos recursos de natureza própria supracitados, ainda compõe o MDE os 5% dos impostos e transferências que já são deduzidos automaticamente ao FUNDEB. (BRASIL, 2016c)

A vinculação de recursos à educação, constitui-se ferramenta importantíssima para a garantia de uma educação para todos, apesar de reconhecermos que há muito tempo não exista vinculação de recursos novos, apenas a redistribuição daquilo que já existe, contudo, para melhor compreensão dos principais recursos que compõe o cenário educativo seguem as próximas seções.

3.1.1 O FUNDEB: entre a equidade e a desigualdade

O Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB – compõe, hoje, a parte mais grossa da receita dos municípios, principalmente os de pequeno porte com percentual de arrecadação reduzido. É importante destacar que não se trata de um fundo único, mas sim de 27 fundos, um por estado e do Distrito Federal.

O FUNDEB foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelos Decretos nº 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007, respectivamente. (BRASIL, 2017).

São, automaticamente, deduzidos 20% dos seguintes impostos de

cada estado e distrito federal para compor o fundo, também conhecidos como impostos da cesta do FUNDEB:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
- Imposto sobre produtos industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exportação);
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR);
- Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD);
- Lei Complementar n.º87/1996, que “Dispõe sobre o imposto dos estados e do distrito federal sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências” (Lei Kandir).

De acordo com os parâmetros legais, “o valor total obtido pela soma de todos os fundos do país, a cada ano, é utilizado para a realização do cálculo do montante sobre o qual se aplica o percentual de 10%, para definir a participação da União.” (BRASIL, 2016c, p.14).

Em cada estado, o montante – obtido pela soma dos impostos e pelas transferências que compõem a cesta do FUNDEB – é dividido pelo total de matrículas do censo da educação básica do ano anterior, resultando num Valor Aluno Ano (V.A.A) daquela unidade de federação. Entretanto, é calculado um Valor Aluno Anual Mínimo (V.A.A) válido para todo o território nacional. Este valor limitado, conforme já explicitado acima, pode ser transposto dependendo da capacidade de arrecadação de cada Estado. Deste modo, quanto maior a arrecadação do Estado maior o V.A.A e, nos casos em que a capacidade de arrecadação não é suficiente para compor o valor mínimo estipulado, a União assegura a complementação, permitindo que todos os Estados garantam este o valor a ser investido por aluno. (BRASIL, 2016c)

O VAA sofre um fator de ponderação uma vez que é constituído tendo por base os Anos Iniciais do Ensino Fundamental Urbano. Uma outra possibilidade é nos casos em que a oferta do Ensino Fundamental se realiza em zonas rurais ou em escolas de período Integral, o valor sofre um acréscimo. Esta ponderação vale também para as diferentes etapas da educação básica, conforme pode ser

observado abaixo:

Tabela 2: Fatores de ponderação FUNDEB - BRASIL

VALOR ALUNO ANO – 2017		
R\$ 2.875,03		
Etapas e Modalidades da Educação Básica	Fatores de Ponderação	VAA Consolidado
Creche em tempo integral		
Pública	1,30%	R\$ 3.737,54
Conveniada	1,10%	R\$ 3.162,53
Creche em tempo parcial		
Pública	1,00%	R\$ 2.875,03
Conveniada	0,80%	R\$ 2.300,02
Pré-escola em tempo integral	1,30%	R\$ 3.737,54
Pré-escola em tempo parcial	1,00%	R\$ 2.875,03
Anos iniciais do Ensino Fundamental urbano	1,00%	R\$ 2.875,03
Anos iniciais do Ensino Fundamental no campo	1,15%	R\$ 3.306,28
Anos finais do ensino fundamental urbana	1,10%	R\$ 3.162,53
Anos finais do ensino fundamental no campo	1,20%	R\$ 3.450,04
Ensino Fundamental em tempo integral	1,30%	R\$ 3.737,54
Ensino Médio urbano	1,25%	R\$ 3.593,79
Ensino Médio no campo	1,30%	R\$ 3.737,54
Ensino Médio em tempo integral	1,30%	R\$ 3.737,54
Ensino Médio integrado à educação profissional	1,30%	R\$ 3.737,54
Educação especial	1,20%	R\$ 3.450,04
Educação indígena e quilombola	1,20%	R\$ 3.450,04
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,80%	R\$ 2.300,02
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	1,20%	R\$ 3.450,04

Fonte: Portaria Interministerial nº 8, de 26 de dezembro de 2016

Cada VAA é multiplicado pela quantidade de matrículas de cada rede

de ensino, de acordo com as informações do censo escolar do ano anterior, formando, assim, a receita do fundo, da qual 60%, no mínimo, devem ser aplicados no pagamento dos profissionais do magistério e o restante na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, nos termos do Artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (BRASIL, 1996)

O FUNDEB tem, portanto, o objetivo de garantir uma determinada equidade aos sistemas de ensino, todavia ainda insuficiente para corrigir as discrepâncias educacionais que persistem entre os estados brasileiros com menor arrecadação de receitas. Diante do modelo criado para a redistribuição de recursos, não é possível prever o aumento significativo da participação da União na Educação Básica, ficando sua participação restrita aos repasses e às complementações do valor mínimo.

Outra problemática que envolve a equalização de recursos do FUNDEB, já evidenciada no FUNDEF, diz respeito à redistribuição de impostos é de certa forma justa, uma vez que envolve o consumo de uma população em sua totalidade e dividida de forma igual de acordo com o número de matrículas de cada município, ou seja, ou município mais industrializado divide parte de seus impostos com os menos industrializados, é um efeito equalizador, chamado por Pinto (2007) de efeito “Robin Wood”. Entretanto este efeito tende a ser desastroso quando consideramos o FPM, pois esta transferência é realizada numa proporção mais elevada nos municípios menores, ou seja, culmina-se que, mesmo recebendo uma parcela proporcional maior, contribui-se da mesma forma ao FUNDEB, levando a um efeito “Robin Wood” contrário, onde contribui-se com um valor ao fundo e recebe-se um valor muito menor

Na tabela a seguir é possível demonstrar este movimento:

Tabela 3: Receitas e deduções – FUNDEB⁹

MUNICÍPIO	DEDUÇÃO AO FUNDO	RECEBIDO / RECEITA	DIFERENÇA
Bento de Abreu/SP	R\$ 2.796.150,53	R\$ 1.134.187,71	(-)R\$ 1.661.962,82
Brejo Alegre/SP	R\$ 2.979.658,43	R\$ 1.628.825,55	(-)R\$ 1.350.832,80
Indiana/SP	R\$ 2.152.244,58	R\$ 1.901.791,03	(-)R\$ 250.453,55
Pompéia/SP	R\$ 9.937.215,92	R\$ 7.064.461,40	(-)R\$ 2.872.754,52
Ribeirão do Sul/SP	R\$ 2.542.525,22	R\$ 2.049.931,30	(-)R\$ 492.593,92

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados da UNDIME/SP (2007)

Neste sentido Pinto (2007, p. 882) já denunciava tal problema:

Entendemos como positivo este efeito “Robin Hood” porque, uma vez que esse tributo tem natureza indireta e é pago, portanto, pelo consumidor final, não é justo que alguns poucos municípios mais industrializados se beneficiem de um tributo que é pago por todos, inclusive por habitantes de outros estados, mas esta é uma outra polêmica que está além dos limites deste artigo. Contudo, o FUNDEF apresenta também um efeito “Robin Hood” às avessas e que atinge principalmente os pequenos municípios, em especial aqueles situados nas regiões mais pobres do país e cuja receita principal vem das transferências da União propiciadas pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Como aponta estudo elaborado por Bremaeker (2003), em 2002, 94% dos municípios com população inferior a 2 mil habitantes perderam recursos com o FUNDEF; essa perda foi de 72,5% para os municípios com população entre 2 mil e 5 mil habitantes. Cabe ressaltar que, segundo o autor, essas perdas aconteceram mesmo em municípios com elevado grau de municipalização do ensino fundamental. A causa desse efeito perverso provocado pelo FUNDEF, e que será acentuado pelo FUNDEB, relaciona-se aos critérios de distribuição do FPM, segundo os quais os municípios de pequeno porte recebem um valor “per capita” proporcionalmente mais elevado que o daqueles de maior população.

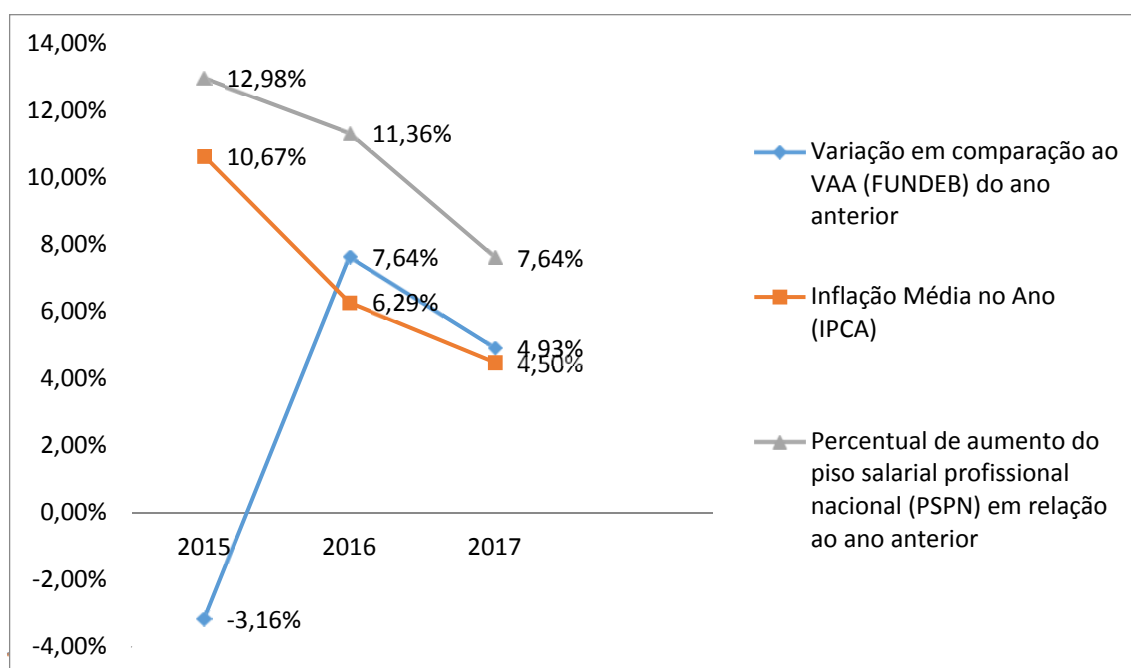
O FUNDEB, como principal fundo financeiro da educação dos municípios, principalmente dos municípios com menor poder de arrecadação de

⁹ Os municípios foram escolhidos aleatoriamente, de diferentes regiões do estado de São Paulo, com o objetivo de demonstrar as perdas deles com o FUNDEB. Os municípios desta tabela não possuem relação com os Dirigentes entrevistados nesta pesquisa, dos quais, se mantém anonimato.

receitas, é uma das mais relevantes fontes de financiamento das metas dos Planos Municipais de Educação (PME) elaborados tendo em vista à execução do PNE. Doravante, é necessário observar o movimento das receitas do próprio FUNDEB em comparação com as principais despesas, a fim de constatar a capacidade ou incapacidade de financiamento do PME.

Na tabela abaixo, podemos observar que, mesmo após a aprovação do PNE, em 2014, e da maior parte Planos Municipais de Educação, em 2015, não houve aumento do VAA, ao contrário, é perceptível uma queda neste valor, permitindo-nos concluir que o FUNDEB, por si só, não garantirá o cumprimento das metas constantes nos planos, uma vez que, com base na inflação anual (2015), a perda do poder de compra dos sistemas de ensino somou mais de 13%, comparada ao exercício anterior. O Fundo, portanto, não garantiu sequer a manutenção, muito menos o aumento dos investimento

Gráfico 2 – Evolução do FUNDEB em comparação com a inflação (IPCA)¹⁰ e PSPN¹¹ - BRASIL



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados obtidos nos sítios do MEC, do FNDE e do IBGE, 2017

¹⁰ O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA é um indicador do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística foi criado com o objetivo de oferecer a variação dos preços no comércio para o público final. O IPCA é considerado o índice oficial de inflação do país. (http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm) Acesso em 01/03/2017.

¹¹ Em 16 de julho de 2008 foi sancionada a Lei nº 11.738, que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. (<http://portal.mec.gov.br/piso-salarial-de-professores>). Acesso em 01/03/2017.

Se avaliarmos o primeiro ano pós aprovação do PNE e o momento em que se passava pela etapa final de aprovação dos PME(s), é perceptível uma queda de -3,16%, ou seja, uma queda nas receitas dos municípios nesta proporção, ante um aumento do índice de inflação (IPCA) de 10,67%, e de 12,98% no Piso Salarial Profissional Nacional, lembrando que, no mínimo, 60% do FUNDEB é destinado ao pagamento dos salários dos professores. Assim sendo, se compararmos os valores das despesas com os das receitas, observamos que o poder de compra dos municípios é reduzido em 7,51% e a capacidade de pagamento do professorado é reduzida em 9,82%. Neste sentido, temos um visível salto nas despesas e uma queda significativa nas receitas.

Apesar de uma leve recuperação, no decorrer dos anos de 2016 e 2017, o FUNDEB ainda fica abaixo do aumento do Piso Nacional Profissional Nacional, e quase que equiparado à inflação anual, e se, considerada a queda do FUNDEB em 2015, ele não se recupera ante a inflação nos próximos anos.

A constatação que se pode fazer é que, considerando a principal fonte de recursos dos municípios (FUNDEB), mesmo após a aprovação do PNE, não serão garantidas condições mínimas de manutenção do ensino básico, tendo em vistas a perda do poder de aquisição demonstrada, sobretudo por uma questão de que a arrecadação tem a ver com a o movimento econômico do país.

Consideradas outras receitas e os recursos provenientes de programas suplementares do MEC, como o PNAE (Alimentação Escolar) e PNATE (Transporte Escolar), a situação não se demonstra diferente se comparadas com a evolução da inflação das despesas. Assim sendo, após apresentarmos os dados referentes ao FUNDEB, seguimos para algumas reflexões relacionadas ao Salário Educação, por ser esta outra fonte de recursos com importante impacto na manutenção da educação básica brasileira.

3.1.2 O salário educação: algumas reflexões

O Salário Educação ou Quota Salário Educação – QSE constitui outra fonte de receita para a educação, de natureza redistributiva, cuja fonte de arrecadação é a contribuição exigida dos empresários para aplicação no ensino, por meio de uma cobrança de 2,5% descontada na folha de pagamento das empresas.

O universo de contribuintes do salário-educação é formado pelas empresas vinculadas à Previdência Social, atualmente definidas como toda e qualquer firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como as empresas e demais entidades públicas ou privadas (BRASIL, 1998).

O Salário-Educação tem sua origem na Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), quando definiu-se, no artigo nº 178, inciso II, que “as empresas com mais de cem empregados eram obrigadas a ‘manter o ensino para seus servidores e filhos destes.’”. (CORTES, 1989, p. 415). Com objetivo principal de eliminar o analfabetismo no país, este dispositivo só se efetivou em 1964 (Lei nº 4.440/64) (BRASIL, 1964), no contexto da ditadura militar, por meio de uma contribuição mensal obrigatória vinculada à Previdência Social. A alíquota de contribuição, neste período, era de 2% sobre o valor do salário mínimo vigente a ser recolhido pelas empresas em relação a cada empregado, independente do estado civil e do número de filhos. Em 1965, a Lei nº 4.863, regulamentada pelo Decreto nº 57.902, reformulou a base de cálculo que passou a ser 1,4% sobre o valor da folha total do salário previdenciário pago pelas empresas. Por meio deste Decreto:

[...] 50% seriam destinados a crédito do Fundo Estadual de Ensino Primário, para aplicação no próprio Estado [...] 50% seriam vinculados ao Fundo Nacional do Ensino Primário, para aplicação pela União em todo território Nacional (pretendia-se fazer uma distribuição mais justa aos estados mais pobres da União). Empresas com mais de cem empregados poderiam deixar de contribuir se tivessem ensino primário próprio ou distribuíssem bolsas de estudos mediante convênios firmados com escolas privadas. (CORTES, 1989, p. 415)

Com diversas alterações ao longo dos anos e, sobretudo, após a promulgação da Lei nº 5.692/71 (BRASIL, 1971), que ampliou a escolaridade obrigatória, impeliu-se a necessidade de aumento de recursos para a manutenção no ensino, resultando na elevação da alíquota de 1,4% para 2,5% (valor este que vigora até os dias atuais) sobre a folha de pagamento e na redução para 1/3 da quota federal seguida do aumento de 2/3 da quota estadual via Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) o que, segundo Cortes (1989, p. 415) resultou no “aumento dos recursos da quota estadual, aumentando a concentração dos recursos nos estados mais ricos”.

Em 1982, visando obter maior controle deste recurso, publicou-se o

Decreto nº 87.043, em que se adotaram novas medidas cujo resultado foi a transferência de boa parte do montante às redes privadas de ensino. Primeiramente, o programa de bolsas passou a ser desenvolvido mediante recolhimento, pelas empresas, ao FNDE do valor mensal devido para aquisição de vagas em instituições privadas. Em segundo lugar, o programa de bolsas passou a abranger demais adultos e crianças e não apenas os filhos dos empresários e de seus empregados.

No ano seguinte, em meio a lutas traçadas por governos de oposição, foi publicado o Decreto nº 88. 374, trazendo, nas palavras de Cortes (1989, p. 416), três importantes alterações: 1) o estabelecimento de pontes diretas entre os governos federal e municipais determinando que 25% dos recursos do FNDE se destinassem ao apoio de programas municipais; 2) a permissão de concessão de bolsas para crianças da rede pública; 3) limitação das indenizações aos filhos de empregados entre 7 e 14 anos de idade. Das medidas apresentadas, a primeira foi, sem dúvida, um dos grandes avanços identificados neste período.

Do exposto, é importante destacar alguns pontos: o primeiro é que o Salário Educação foi criado num contexto em que o acesso à educação passa a ser considerado um direito e também uma necessidade, mediante os desafios impostos pelas novas relações de trabalho, resultando na obrigatoriedade da oferta, primeiramente, no ensino primário de 4 anos (artigo 27, Lei 4.024/61), ampliado para o ensino obrigatório de 8 anos (artigo 20, Lei 5.692/71) (BRASIL, 1971).

O breve resgate histórico de criação da QSE nos possibilita afirmar que sua lógica de financiamento não condiz com as necessidades educacionais, pois a dobra do período de abrangência do ensino obrigatório, entre outras exigências que se impõem sobre o ensino, não resultou no aumento proporcional da alíquota que mantem-se no valor de 2,5% até os dias atuais.

Monlevade (2011, p. 13) faz uma curta, porém relevante, referência ao histórico do Salário Educação,

Quanto ao Salário-Educação, a história é mais curta e mais simples, tendo evoluído na mesma lógica: em 1964 foi criado o percentual de 1,4% na folha de contribuição dos empregados, destinado ao ensino primário de quatro anos; em 1972, com a ampliação do ensino obrigatório para oito anos, a alíquota passou a ser de 2,5% - que se mantém até hoje, embora sua destinação deva cobrir toda a educação básica - de dezessete anos.

A desatualização da QSE se evidencia ainda mais com a expansão do ensino nos termos da Emenda Constitucional 59/2009, em que a educação obrigatória passa a ser dos 4 aos 17 anos de idade, ou seja, o aumento dos anos de escolarização obrigatória não resultou no aumento da contribuição das empresas, ao contrário, houve uma redução significativa em termos reais

Tabela 4 – Evolução da alíquota do salário educação

Ano	Escolarização Obrigatória	Alíquota paga pelas empresas tendo por base o salário de contribuição previdenciária de seus funcionários
1965	4 anos (Lei n.º 4.024/1961)	1,4%
1975	8 anos (Lei n.º 5.692/1971)	2,5%
2017	14 anos (Lei n.º 9.394/96 alterada pela Emenda Constitucional n.º 59/2009)	2,5%

Fonte: Elaborada pelo autor, 2017

Se, em 2017, hipoteticamente, realizássemos uma atualização do Salário Educação, tendo por base o aumento do percentual da alíquota de acordo com os anos de escolarização obrigatória, e já considerando as perdas da atualização realizada em 1975 (Lei n.º 1.422/75), a alíquota subiria de 2,5% para 4,38% (valor arredondado de 4,375%), o que significaria uma diferença percentual de 1,88%, em valores nominais. Tendo por base o arrecadado no ano de 2017, a arrecadação da QSE seria de R\$ 21.067.254.191,77, uma diferença de R\$ 9.831.385.289,49 a mais do aporte financeiro atual.

Ainda nesta perspectiva Monlevade ao fazer referência ao Salário Educação concorda com o reajuste do Salário Educação, tendo em vista um artigo denominado “Percentual de recursos públicos para a educação: compromisso irrevogável do PIB” (2011), em que o autor analisa a meta 20 de financiamento do ainda projeto de lei do novo PNE, e faz uma proposta própria do que deveria constar no projeto.

Ser encaminhado pelo Poder Executivo, no primeiro ano de vigência do PNE, e aprovado no Congresso Nacional Projeto de Lei aumentando a alíquota de 2,5% para 3,5% do Salário- Educação. (MONLEVADE, 2011, p. 17)

Atualmente, a lógica redistributiva do Salário-Educação está firmada na Lei nº 10.832/2003. (BRASIL, 2013) O recurso é deduzido sobre o valor de 1% do valor arrecadado para o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, cujo montante líquido é distribuído na seguinte proporção: 10% fica no próprio FNDE para financiar seus projetos e programas; os outros 90% são divididos na proporção de 1/3 para a União e 2/3 divididos em quotas estaduais e municipais, creditadas mensalmente em contas específicas, levando em consideração o quantitativo de matrículas de cada sistema de ensino.

Considerando que a aplicação do Salário-Educação deve se dar apenas na Educação Básica, é possível afirmar que a União fica com grande parte da arrecadação (10% do montante líquido, mais 1/3 do restante), mesmo sendo os Estados e os Municípios os entes federativos que se responsabilizam pela oferta deste nível de ensino.

Como o salário educação depende da arrecadação, ele também sofre variações com os fatores externos, como a própria economia, a manutenção dos empregos e a ruptura com o descaso frente à sonegação fiscal por parte das empresas, dentre outros. Ele pode ser declarado uma importante fonte de receita para os estados e municípios, principalmente por custear as mais diversas despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do artigo 70 da Lei nº 9.394/96, excetuando os gastos com pessoal (folha de pagamento) que não compõem como despesas desta fonte de recurso.

O quadro abaixo demonstra a arrecadação do salário educação, em comparação com o número de matrículas e o IPCA.

Tabela 5 – Arrecadação do salário-educação, em comparação com o número de matrículas e o IPCA - BRASIL

Ano	Estimativa de Arrecadação Salário-Educação (R\$)	Variação percentual do ano anterior	Número de Matrículas na Educação Básica	Evolução de matrículas (Percentual)	Índice de Inflação – IPCA
2016	11.711.908.229,41	-4,41%	48.817.479	0,04%	6,29%
2015	12.252.312.344,98	9,04%	48.796.512	-1,95%	10,67%
2014	11.235.868.902,28	--	49.771.371	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor por meio de dados obtidos nos sítios do INEP, do FNDE e do IBGE.

Dada a sua importância como fonte de receita, o Salário-Educação poderia contribuir tanto para manutenção quanto para o investimento nas ações constantes nas metas e estratégias dos Planos Municipais de Educação, entretanto, alguns entraves podem ser observados.

Um primeiro entrave se dá pela própria desatualização da alíquota de contribuição, conforme mencionamos anteriormente. Outro entrave se dá pela redução da capacidade de arrecadação do Salário-Educação em tempos de redução do emprego e aumento expressivo do histórico processo de desindustrialização, cujas consequências podem ser observadas na tabela 4. Após a aprovação dos Planos Municipais de Educação, a QSE teve uma queda de arrecadação, no ano de 2016, em torno de -4,63%, o que representa cerca de R\$540.404.115,57 a menos de recursos para manutenção e investimentos na educação básica pública. Não obstante, no mesmo período, houve um aumento do atendimento escolar que, apesar de baixo em termos percentuais (0,04%), representa um aumento de 20.967 no número de matrículas. O desafio que se impõem aos gestores municipais é, portanto, a garantia das condições de acesso e permanência, com qualidade, e o alcance das metas educacionais constantes nos Planos de Educação, diante de um quantitativo crescente de alunos e decrescente de aporte financeiro.

Outra comparação importante a se ressaltar, e que consiste também num entrave educacional, é o avanço do índice inflacionário no período pós-aprovação dos planos municipais de educação (2015-2016), pois, neste período, assistimos o aumento expressivo de preços ao consumidor final, na margem de 16,96%, que resulta em um aumento relevante das despesas no setor público,

principalmente no que concerne ao transporte e à alimentação escolar, enquanto a QSE, no mesmo período, teve um avanço na arrecadação de receitas de apenas 4,63%.

3.1.3 CAQi e CAQ: uma saída para o financiamento da educação básica?

Início a discussão a partir do Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi, que é fruto de um esforço pioneiro da Campanha Nacional do Direito à Educação, na qual se pensava no custo real da implementação de políticas públicas de forma concreta. As discussões sobre o cálculo do CAQi envolveram os gestores educacionais, profissionais da educação, pais, estudantes e especialistas, chegando a um valor que garantisse os insumos mais importantes para garantia do processo de ensino e aprendizagem, tais como, salários, jornadas, relação professor/alunos por classe, condições dos prédios escolares e seus equipamentos. (PINTO, 2015)

Ainda nesta perspectiva, Taporosky (2016, p.4) afirma que,

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a partir dos estudos de José Marcelino Rezende Pinto (PINTO, 2003), foi responsável por sua formulação mais recente que, considerando recortes relacionados à equidade (econômica, gênero, raça/etnia, rural/urbano, localização regional, necessidades especiais, etc.), às etapas e modalidades da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; educação de jovens e adultos, educação especial, educação indígena, educação profissional e educação do campo), insumos (relacionados à infraestrutura, aos trabalhadores e trabalhadoras em educação, à gestão democrática e ao acesso e à permanência) e às dimensões estética, ambiental e de relacionamentos humanos (CARREIRA; PINTO, 2006), apresenta um custo aluno anual que traduza os insumos necessários à oferta de padrões básicos à educação de qualidade.

O CAQi foi pensado a partir do Custo Aluno Qualidade – CAQ que estipula as condições potenciais de um aluno por um ano, assim, estipula-se um custo aluno ano prevendo a questão da qualidade, conceito este muito amplo e dinâmico, sendo necessárias ainda muitas discussões sobre ele, criou-se o CAQi. (TAPOROSKY, 2016).

O CAQi foi assim conceituado por não prever uma escola ideal, mas sim um ponto de partida relativamente aos insumos básicos que todas as escolas do país deveriam assegurar. Considera-se, então, o

tamanho das escolas e suas instalações; a oferta de recursos didáticos em quantidade e qualidade; a razão alunos/turma; a remuneração, formação e jornada do pessoal; a jornada dos alunos; os projetos especiais e a gestão democrática da escola. (TABAROSKY, 2016, p. 5)

Ainda falando sobre o CAQi, José Marcelino Rezende Pinto nos explica que,

Em sua concepção, o CAQi se constitui no valor mínimo a ser assegurado pelo Fundeb. Atualmente, esse valor é definido sem qualquer base em custos reais, considerando tão somente o valor possível de se obter a partir da complementação da União ao fundo, que corresponde a 10% do total das contribuições a ele destinadas por estados e municípios. Cabe comentar que, nesse aspecto, a legislação do Fundef estava melhor formulada, pois definia que o valor mínimo não poderia ser inferior ao valor médio por aluno entre os diferentes estados e ainda estabelecia um prazo para se chegar, a partir de estudos, ao custo aluno qualidade. Entretanto, esses preceitos do Fundef nunca foram cumpridos. (PINTO, 2015, p.108)

O CAQi, em articulação com o FUNDEB, deveria garantir um valor mínimo ideal que contemplasse todos os insumos mínimos para a oferta de um ensino que garanta o preceituado na nossa constituição, ou seja, o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o mercado de trabalho (BRASIL, 1988). Cabe ressaltar que o CAQi por si só, garante apenas a manutenção do que já existe, não se prevê nele, por exemplo a construção de novas unidades escolares para atendimento dos educandos.

O CAQi sozinho não garantirá um ensino de qualidade, pois se considerarmos os valores do FUNDEB para o estado de São Paulo que já são próximos do calculado para o CAQi, uma vez que este estado possui maior arrecadação de recursos, e mesmo assim tanto a rede estadual, quanto as redes municipais, ainda apresentam problemas sérios relacionados a qualidade. Contudo, aproximar em nível nacional o financiamento da educação ao padrão São Paulo, já seria por si só uma grande revolução, mesmo estando longe ainda do padrão estabelecido pelo CAQ. (PINTO, 2015)

Para comparação em termos nacionais entre o FUNDEB e CAQi apresenta-se a tabela a seguir:

Tabela 6: Valores de referência do CAQi e FUNDEB (2015)

continua

Etapa/Modalidade	Valor FUNDEB Mínimo	Fonte/Cálculo	Valor CAQi
Creche (tempo integral)	3.349,27	CAQi	10.005,59
Creche (tempo parcial)	2.576,36	CAQi + FUNDEB	7.969,61
Pré-Escola (tempo integral)	3.349,27	CAQi + FUNDEB	5.036,15
Pré-Escola (tempo parcial)	2.576,36	CAQi	3.873,96
Ensino Fundamental Anos Iniciais – Urbano (parcial)	2.576,36	CAQi	3.617,41
Ensino Fundamental Anos Finais – Urbano (parcial)	2.834,00	CAQi	3.617,41
Ensino Fundamental Anos Iniciais – Rural (parcial)	2.962,82	CAQi	6.105,98
Ensino Fundamental Anos Finais – Urbano (parcial)	3.091,64	CAQi	4.669,28
Ensino Fundamental (tempo integral)	3.349,27	CAQi + FUNDEB	4.802,69
Ensino Médio Urbano (parcial)	3.220,46	CAQi	3.720,03
Ensino Médio Rural (parcial)	3.349,27	CAQi	4.669,28
Ensino Médio (tempo integral)	3.349,27	CAQi + FUNDEB	4.802,69
Ensino Médio integrado à Educação Profissional	3.349,27	CAQi + FUNDEB	4.802,69
Educação Especial	5.668,00	CAQi + FUNDEB	8.127,62
Educação de Jovens e Adultos	2.061,09	CAQi	3.694,37

conclusão

Educação de Jovens e Adultos integrada à Educação Profissional	3.091,64	CAQi + FUNDEB	4.433,25
Educação Índigena e quilombola	3.091,64	CAQi	6.105,98
Creches Conveniadas (tempo integral)	2.834,00	CAQi + FUNDEB	8.466,27
Creches Conveniadas (tempo parcial)	2.061,09	CAQi + FUNDEB	6.157,29

Fonte: TAPOROSKY (2016, p. 5-6)

É perceptível uma diferença expressiva entre o VAA do FUNDEB e o valor do CAQi, sendo este último imprescindível para um primeiro passo no avanço educacional proposto pelo novo PNE. Ocorre que, até o fechamento deste trabalho, vencido o prazo estabelecido para o cumprimento da Meta 20, não havia qualquer regulamentação sobre a implementação do Custo Aluno Ano Qualidade Inicial.

Sobre o Custo Aluno Qualidade o movimento não se demonstra muito diferente. Compreendendo o CAQ como um substituo ao CAQi, conforme prevê o plano, este deveria ter sido implementado até 24 de junho de 2017, entretanto,

o debate acerca dele é ainda mais complexo pelo fato do conceito “qualidade” ser tão amplo, não podendo ser definido de uma única forma, mas sim o resultado de uma construção.

Outro avanço foi a compreensão de que qualidade é um conceito socialmente construído. Não é possível ter uma definição única do que seja um padrão de qualidade, mas, sem dúvida, é possível construir consensualmente um patamar mínimo sobre o qual deve se assentar o processo educacional de qualquer cidadão. (GOMES, 2009, p.9)

O professor José Marcelino Rezende Pinto (2015) alerta-nos para o risco de associarmos o padrão de qualidade às questões das avaliações padronizadas, tais como, o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, o Programme for international Student Assessment (PISA) ou a Prova Brasil, pois são indicadores de qualidade ainda muito restritos, uma vez que, conforme o autor,

estudos já revelaram que fatores extra escolares influenciam majoritariamente estes índices.

Em suma, e considerando os dados levantados, fica evidente que as políticas públicas de financiamento não serão capazes de garantir nem a manutenção em algum tempo, e, muito menos garantir investimentos necessários para o alcance das metas almejadas pelos planos de educação.

3.2 O financiamento no PNE (2014-2024)

No Plano Nacional de Educação, o financiamento da Educação está alocado na Meta 20, que conta com 12 estratégias, indicando os possíveis caminhos para a efetivação do próprio plano no que concerne ao financiamento.

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. Estratégias:

20.1) garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do [art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#) e do [§ 1º do art. 75 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), que tratam da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional;

20.2) aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação;

20.3) destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do [art. 212 da Constituição Federal](#), na forma da lei específica, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no [inciso VI do caput do art. 214 da Constituição Federal](#);

20.4) fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do [parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios;

20.5) desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e

Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades;

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

20.9) regulamentar o parágrafo único do [art. 23](#) e o [art. 211 da Constituição Federal](#), no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;

20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;

20.11) aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais;

20.12) definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância prevista no [§ 5º do art. 7º desta Lei](#). (BRASIL, 2014a)

Alguns pontos são importantes destacar, pois, caso sejam cumpridos integralmente, como o planejado, contribuirão para que as audaciosas metas

constantes no PNE sejam cumpridas, dentre eles, destacam-se: a implantação do CAQi (já em 2016), a definição do CAQ (em 2017), a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, a complementação da União aos entes federados que não alcançarem o CAQi e CAQ, a definição de critérios de distribuição de recursos dirigidos à educação e a aprovação da lei de responsabilidade educacional. (MARTINS, 2016)

Monlevade (2011), ao analisar o Projeto de Lei do novo PNE, propôs, em seu artigo, que outras estratégias não contempladas deveriam compor o escopo estratégico do plano.

20.7 “Aumentar, nas leis orçamentárias anuais, a complementação da União aos Fundebs estaduais, dos 10% (dez por cento) atuais em relação à sua receita total, para 20% (vinte por cento), na razão de 2% (dois por cento) a cada ano.”[.]

20.8 “Aprovar, no primeiro ano de vigência do PNE, Proposta de Emenda à Constituição, para, no art. 212, aumentar de 18% para 20% o percentual de impostos da União destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como de 25% para 30% o mesmo percentual de vinculação de impostos e royalties da extração de petróleo e minerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, resguardando que, destes últimos, cinco sextos sejam investidos exclusivamente na educação básica pública.”[...]

20.9 “Ser encaminhado pelo Poder Executivo, no primeiro ano de vigência do PNE, e aprovado no Congresso Nacional Projeto de Lei aumentando a alíquota de 2,5% para 3,5% do Salário- Educação”[...]

20.10 “Aprovar, até o segundo ano de vigência do PNE, Proposta de Emenda à Constituição para, no art. 212, introduzir parágrafo que disponha sobre a vinculação de 10% das contribuições sociais da União - com exceção do Salário- Educação - para despesas de capital e de custeio da educação escolar gratuita, pública ou comunitária.”[...]

20.11 “Encaminhar e fazer aprovar, até o segundo ano de vigência do PNE, mudança na Lei Complementar nº 89, de 1996, de forma a reduzir a isenção de ICMS para os produtos exportados, inclusive os bens primários e semi-elaborados, seja sob forma de seleção dos produtos, seja por aplicação de alíquotas, bem como fazer aprovar o texto da Lei que regulamenta o Imposto sobre Grandes Fortunas e instituir novas alíquotas progressivas do Imposto sobre a Renda, que permitam o aumento da arrecadação de impostos destinados à MDE”[...]

20.12 “Destinar 80% dos recursos do Fundeb e da receita dos royalties ao pagamento de salários dignos para os profissionais da educação, condicionando-os à dedicação exclusiva a uma escola ou à mesma rede pública da educação básica”[...]

20.13 “Fazer aprovar no Congresso Nacional, no primeiro ano de vigência do PNE, Projeto de Lei que flexibilize os limites de gasto com pessoal, no caso dos trabalhadores da educação pública, nos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 2000, LRF, de forma a permitir a contratação de professores e demais profissionais da educação básica e superior e sua valorização salarial, desde que haja sustentação financeira” [...]

20.14 “Incluir nos Planos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, diagnóstico de quanto se aplica em educação - por todos os Poderes Públicos - no respectivo território em relação ao PIB do Estado, do Município ou do Distrito Federal, bem como programar os investimentos próprios e prever os dos outros entes, de forma a atingir no âmbito do território o

percentual mínimo pactuado nos marcos gradativos do PNE". (MONLEVADE, 2011, p. 16-18)

O que fica retratado pelo autor é que ele prevê mais meios para o financiamento do PNE do que o próprio projeto de lei prevê. Suas proposituras maximizam a atual participação da União no financiamento da educação básica. As ações propostas por ele levariam à ampliação da participação da União na complementação do FUNDEB, dos atuais 10% para 20%, e à ampliação do investimento público da União em educação, dos atuais 18% para 20%, resguardando que, ao menos, 5/6 sejam aplicados na educação básica pública. A proposta possibilitaria também o aumento do percentual do salário-educação de 2,5% para 3,5% (ainda que proporcionalmente este valor esteja desatualizado), a destinação de 80% do FUNDEB para o pagamento dos professores, como forma de garantir a melhoria dos baixos salários do magistério, e ainda a flexibilização da lei de responsabilidade fiscal para contratação de professores (este hoje um grande problema aos municípios que, em alguns casos, possuem aporte financeiro para valorização dos profissionais da educação, mas estão no limite de gastos com pessoal pela LRF). Uma outra fonte de financiamento apontada pelo autor adviria da regulamentação de um imposto previsto na constituição de 1988 até hoje não efetuada: o imposto sobre grandes fortunas. Enfim, em suas contribuições, Monlevade (2011) aponta caminhos para o financiamento do PNE – traçados com base em sua experiência tanto na área do financiamento quanto na área da gestão pública, como consultor legislativo do senado –, que poderiam ter sido percorridos para que não repetíssemos os erros do plano que antecedeu o novo PNE, como ele mesmo afirma:

A grande questão para a sociedade e para os políticos é a seguinte: queremos ou não ter um PNE viável e coerente – com os sucedâneos Planos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal – para ser efetivamente cumprido? A experiência da Lei nº 10.172, de 2001, foi desastrosa. Simplesmente seus dispositivos foram ignorados nas leis Orçamentárias da União e dos entes federados. As metas, quando atingidas até 2010, o foram, na maioria, por um movimento social inercial. As que exigiam mudanças de rumo (como as referentes à qualidade da educação pública) ou transformações radicais, não saíram do papel, ou tiveram alcance limitado a poucos entes federados. (MONLEVADE, 2011, p. 19)

Militão (2017) nos aponta que, no financiamento do PNE, mesmo com alguns avanços quanto ao projeto original, tais como o aumento do investimento público em educação ao patamar de 10% do PIB e a implementação do CAQ como

parâmetro para o financiamento da educação básica, o novo plano também sofreu retrocessos, referindo à possibilidade de transferências de dinheiro público para o setor privado, conforme explicita,

Mesmo avançando em relação ao projeto original (PL nº 8.035/2010), o PNE 2014-2024, também sofreu alguns retrocessos. Um dos mais significativos, sem dúvidas, foi a inclusão de gastos do Governo Federal com parcerias público- privadas (como o Programa Universidade para Todos – Prouni, que concede bolsas de estudos em instituições privadas de ensino superior) na meta de investimento público em educação pública (art. 5º, § 4º, Lei nº 13.005/14), permitindo e podendo acelerar a drenagem de recursos públicos para o setor privado. (MILITÃO, 2017, p.52)

Neste sentido e diante do apresentado, identificamos lacunas no novo PNE que necessitam ser novamente debatidas, pois não é possível pensar na possibilidade de execução de um plano de metas composto por estratégias que envolvem todas as esferas de governo sem antes organizar um forte movimento que venha a exigir a aprovação de políticas efetivas que possam garantir o devido aporte financeiro que subsidie esta execução.

Até o momento, procuramos contribuir com as reflexões acerca das dificuldades impostas à execução do Plano Municipal de Educação e, de forma mais ampla, o próprio Plano Nacional de Educação, mediante um cenário de congelamento de recursos. Porém, antes de finalizarmos este capítulo, gostaríamos de acrescentar mais um elemento que consideramos ser um fator agravante do quadro construído: o papel dos órgãos de controle para fiscalização da aplicação das verbas públicas. A este respeito, destacamos dois pontos que precisam ser observados: o primeiro refere-se à atuação dos Tribunais de Contas na contabilização dos recursos educacionais e, o segundo, principal objeto deste tópico, o papel dos órgãos de controle de aplicação de recursos exercido pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. (DAVIES, 2015)

Com relação ao primeiro ponto, conferimos destaque à ineficiente atuação dos Tribunais de Contas (TCs) resultante da própria composição deste órgão: um corpo de natureza técnica, que tem por função realizar as análises processuais das contas apresentadas, passíveis de recursos e de fornecimento de informações adicionais pelo ente fiscalizado, e um corpo de conselheiros responsáveis pela análise e voto final, quando o corpo técnico julgar desfavorável o parecer inicial. Com tal característica, Davies (2015, p. 134) considera que este

modelo de fiscalização, em si mesmo, não garante o controle necessário do uso preciso dos recursos, uma vez que os conselheiros

[...] constituem a instância mais poderosa, pois emitem o parecer final, sendo nomeados para cargos vitalícios com base em critérios essencialmente políticos, alguns indicados pelos órgãos legislativos, outros pelo Executivo. Assim, todos ou a imensa maioria dos conselheiros são ex-políticos ou funcionários de confiança daqueles que os indicaram, o que obviamente compromete a qualidade ética e técnica de seus pareceres.

Urge, então, a necessidade de um novo tipo de controle social que seja mais efetivo, e que não se restrinja, única e exclusivamente, à fiscalizações de natureza contábil, mas inclua novos critérios que possam atribuir valor à atuação dos sistemas educacionais no processo de materialização de políticas públicas. Daí a urgência de formação e fortalecimento dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB.

O CACS-FUNDEB (Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo) atua como órgão fiscalizador dos recursos do fundo, bem como, de programas federais, como o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE. Conforme previsto do artigo 24 da Lei nº 11.494/2007, no Artigo 10 do Decreto nº 6.253/2007 e na Portaria nº 481/2013 (BRASIL, 2013), é obrigatória a criação, no âmbito de cada esfera governamental, de um conselho de controle social do FUNDEB, cujo objetivo é fortalecer a participação da sociedade civil na averiguação da aplicação dos recursos públicos vinculados à educação. Este dispositivo vem ao encontro da necessidade de “um novo tipo de controle social, associado à construção de um novo projeto de sociedade e Estado”, diante da evidente ineficiência do controle estatal (tribunais de contas, por exemplo) sobre a aplicação das verbas da educação. (DAVIES, 2015, p.134)

Os conselheiros podem ser indicados e nomeados pelo Chefe do Poder Executivo desde que obedecidas as normas dispostas na Portaria nº 481/2013 (BRASIL, 2013) onde se estabelecem os procedimentos e orientações sobre criação, composição, funcionamento e cadastramento do CACS-FUNDEB. No caso dos conselheiros municipais, a portaria determina que estes sejam compostos por 9 membros titulares sendo:

- a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional

equivalente;

b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;

c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;

d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;

e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;

f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública,

sendo 1 (um) indicado pela entidade de estudantes secundaristas. (BRASIL, 2013)

O controle social, seja o realizado pelos TCs ou pelos Conselhos, demonstram-se ainda muito frágeis em sua atuação: no caso dos TCs, as ações de fiscalização “*in loco*” ainda focam apenas na parte contábil, não chegando de fato a fiscalizar se os recursos contabilizados na educação estão sendo realmente aplicados em suas finalidades materializadas; em se tratando dos Conselhos, o fenômeno de não participação nas organizações educativas pelos atores que ela compõe, compilado a uma cultura antidemocrática de gestão escolar, prejudica o processo de fiscalização das ações do poder executivo. Em consonância a isso, a formação dos conselheiros e o empoderamento deles para o exercício efetivo de suas atribuições ainda constitui-se um desafio.

Diante do que foi apresentado até o momento, pode-se constatar que as condições de financiamento das metas do PNE e, mais especificamente, dos PME(s), considerando o FUNDEB e a QSE, não sofreram nenhum avanço significativo, cabendo aos gestores públicos, principalmente nos municípios, que comportam maior quantitativo de alunos, monitorarem e avaliarem suas planificações a fim de buscarem estratégias que garantam o cumprimento de tais metas.

Pode-se afirmar que as metas dos planos de educação, mais especificamente as estratégias passíveis de execução, caso se efetivem, ficarão mais no campo da manutenção, com alguma pequena ampliação, do que já é ofertado pelas redes de ensino, uma vez que, sem recursos novos para a educação será muito difícil a garantia de aporte financeiro nos municípios para investimento, ou seja, sem grandes avanços educacionais.

4 MARCO METODOLÓGICO DA PESQUISA DE CAMPO

A pesquisa de campo adotará uma abordagem qualitativa, cujo delineamento metodológico respalda-se em autores que desenvolvem estudos em um “*nível mesoanalítico*”. O foco deste tipo de estudo se direciona à análise das organizações não apenas com base na compreensão dos possíveis impactos das orientações normativas, mas também das formas como os atores se organizam, produzindo e reproduzindo regras, por meio de uma interação social que os induzem a ultrapassar o “cumprimento sistemático e integral das regras hierarquicamente estabelecidas por outrem” (LIMA, 2003, p. 94).

O enfoque metodológico volta-se à compreensão do objeto de pesquisa em diferentes aspectos, não permitindo uma classificação rígida da tipologia da pesquisa, assim sendo,

Como colocar de fora o sujeito, quando, o objeto e o sujeito têm a unidade de contrários, não pode existir um separado do outro! Temos, então em qualquer pesquisa onde se produz conhecimento uma relação entre um sujeito que conhece e um objeto que é conhecido. Fato que nos remete necessariamente à gnosiologia ou teoria do conhecimento, daí porque as alternativas da pesquisa se localizam mais nas epistemologias e nas teorias do conhecimento do que na escola de técnicas quantitativas e qualitativas [...] Por essas razões considero que dada a complexidade da produção do conhecimento, as opções não podem ser reduzidas a escolhas de técnicas ou métodos. (SÁNCHEZ, 2003, p. 401)

Os estudos “mesoanalíticos” foram desenvolvidos nos estudos sociológicos das organizações voltados à compreensão de seu funcionamento e das relações micropolíticas que acontecem no interior das instituições de ensino, e por que não, dos sistemas educacionais. Os estudos “micropolíticos” ajudarão na compreensão do problema desta pesquisa, cujo objeto de estudo é uma Política Pública (sua execução e financiamento) de nível federal, que, para se materializar, necessita da articulação de outros entes federados, os estados e, em especial, os municípios.

No entanto, e novamente de forma diferente de teses simples de correspondências não é simples, nem garantida. Primeiro, os problemas são inerentemente contraditórios, na medida em que não podem ser resolvidos simultaneamente. Em segundo lugar, o escopo das políticas é mediado pelo que é possível de ser atingido pelos sistemas educacionais. E enquanto amplos mandatos são identificados em conexão com, por exemplo, a provisão de uma força de trabalho adequadamente habilitada, qualificada e estratificada, o cumprimento desses mandatos não é automático. Apesar dessa indeterminância, a fonte e o escopo das políticas

educacionais estabelecem parâmetros que dão forma ao impacto e efeitos no micronível. (POWER, 2011, p. 59)

Conforme explicitado, e tendo como base o planejamento da ação, neste caso, o próprio PME, a “*mesoanálise*” irá colaborar para a compreensão do processo de execução dos planos e seu financiamento, ou seja, compreender como os diversos atores que compõe o sistema de ensino, dentre eles, a figura do DME, pressupõem como se dará ou não o alcance das metas, e, especificamente no campo do plano da ação, quais estratégias serão utilizadas para a execução do plano frente a um contexto de enxugamento dos gastos públicos resultantes das políticas em curso.

Embora a obra “Sociologia das Organizações Escolares”, que utilizaremos como referência em nossas análises, apontem para a escola, os estudos de Licínio Lima, e, em especial a construção da *mesoanálise*, são capazes de embasar estudos em nível de sistemas de ensino, uma vez que temas referentes às relações entre os diferentes entes federados, à função do Estado, às políticas públicas e seus impactos em contextos municipais, envolvem relações sociológicas em que os diversos atores que compõem o processo agem e reagem de acordo com as variáveis e condicionantes das situações vivenciadas no cotidiano da gestão educacional das secretarias de educação. Neste sentido,

Apoiado pela emergência de uma sociologia das organizações educativas e procurando estabelecer pontes para a análise das políticas educacionais, com modelos, imagens e metáforas para a interpretação das organizações sociais formais, e com a crítica às ideologias organizacionais e administrativa, tradicionalmente de extração empresarial, o estudo da escola vem ganhando centralidade. Trata-se de um complexo, mas também muito estimulante, de construção de um objeto de estudo que, no passado, foi frequentemente apagado, ou colocado entre a espada e a parede, isto é, entre olhares macroanalíticos que desprezavam as dimensões organizações dos fenômenos educativos e pedagógicos, e olhares microanalíticos, exclusivamente centrados no estudo da sala de aula e das práticas pedagógico-didáticas. (LIMA, 2003, p.07)

Recupera-se ainda que esta pesquisa tem o interesse em investigar as implicações dos PME(s) na gestão e no financiamento da Educação Municipal na perspectiva dos Dirigentes Municipais de Educação com o objetivo geral de analisar os desafios do Plano Municipal Educação na gestão e no financiamento da Educação Municipal na perspectiva dos Dirigentes Municipais de Ensino.

Vale ressaltar que a presente pesquisa encontra-se devidamente

cadastrada junto ao Sistema de Gestão de Pesquisa, sob protocolo n.º 3717, submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade do Oeste Paulista em 09/05/2017 (CAAE 65774917.6.0000.5515 / Parecer 2.052.881).

4.1 Caracterização da pesquisa de campo: sujeitos e seleção

Os sujeitos desta pesquisa são 6 Dirigentes Municipais de Ensino, ou cargo equivalente, de municípios de pequeno porte (até 20 mil habitantes), que estão ou estiveram em exercício no recorte temporal de 2014 a 2016. É importante tal recorte, pois, neste período, fora aprovado o PNE (2014) e, posteriormente, o PME (2015), sendo o ano de 2016 o primeiro ano de efetivação do plano da ação. Inicialmente, consideramos que, em razão do pleito eleitoral nos municípios no ano de 2016, e, conseqüentemente, da troca de muitos prefeitos e DME para 2017, os sujeitos da pesquisa poderiam não estar mais na função de Dirigente no momento da entrevista, o que não os excluiriam da pesquisa. Entretanto, ao realizar a primeira entrevista, foi perceptível a necessidade do DME ainda estar em atuação, pois isso garantiria uma compreensão mais ampla das políticas públicas atuais, principalmente aquelas alteradas entre 2016 e 2017.

Deste modo, consistiram em critérios de seleção para participação na pesquisa, o sujeito ter ocupado o cargo de DME ou equivalente desde o ano de 2014 até o presente momento da entrevista em meados de julho de 2017 (recorte temporal do presente estudo), necessariamente em municípios de pequeno porte (até 20 mil habitantes). Inicialmente, foram selecionados municípios do noroeste do Estado de São Paulo, entretanto, com as mudanças no critério de seleção, e a dificuldade de encontrar DME(s) que continuaram nas funções após o pleito eleitoral foi necessário selecionar municípios também da região oeste do estado. É importante ressaltar que o presente estudo, não focaliza qualquer instituição especificamente, mas sim a percepção de gestores das Secretarias Municipais de Educação. Um ponto importante para seleção é a pré-disposição na participação da pesquisa por parte dos entrevistados. Nesta pesquisa foi preservada a identidade dos participantes e seus respectivos municípios, sendo eles aqui nomeados como: DME 1, DME 2, DME 3, DME 4, DME 5 e DME 6.

Para observarmos a abrangência desta pesquisa, a tabela abaixo

mostra a distância entre os municípios e a Universidade do Oeste Paulista:

Quadro 2: Distância entre a Universidade e os Municípios dos DME(s)

Entrevistado	Distância (Universidade x Município)
DME 1	200km
DME 2	133km
DME 3	166km
DME 4	243km
DME 5	135km
DME 6	122km
<u>TOTAL</u>	<u>999km</u>

Fonte: Elaborada pelo Autor, 2017

Conforme comentamos na introdução desta pesquisa, a escolha dos DME deu-se, primeiramente, por ser ele o principal responsável pela condução do processo de elaboração e execução de políticas públicas voltadas ao cumprimento das referidas metas. Em segundo lugar, entendemos que, apesar de ser uma figura central dos sistemas de ensino, sua função não se configura apenas como agente político que coordena as ações das secretarias municipais, mas, em cidades de pequeno porte (perfil das cidades em que se situam os entrevistados), eles assumem boa parte das atividades de cunho técnico necessárias à execução das políticas educacionais. Neste sentido, embora o Brasil conte, atualmente, com 5.570 municípios, não encontramos pesquisas que analisem a percepção dos DME¹² sobre as políticas educacionais por eles coordenadas.

Embora os municípios, como ente federado autônomo, pudessem elaborar seu PME com certo grau de autonomia, conforme já discutimos nos

¹²

Pesquisa realizada com o Termo “Dirigente Municipal de Educação” no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES (catalogodeteses.capes.gov.br/), bem como, em bases de pesquisa de artigos Scielo Brasil

capítulos anteriores, neste processo de elaboração, o PME apresenta um alto índice de metas idênticas ao do PNE. Conforme observamos nas entrevistas, neste momento, o DME, que na maioria dos municípios pequenos coordenou este processo de elaboração, veem-se diante de metas e estratégias não tão passíveis de execução, uma vez que depende do aporte financeiro, em sua maior proporção, concentrado nos âmbitos dos Estados e da União que também controlam o processo de redistribuição desses recursos.

4.2 Procedimentos da pesquisa de campo: coleta de dados

A realização das entrevistas se deu dentro das Secretarias de Educação dos Municípios, que, em termos de estrutura física, apresentam características diversas, pois três funcionavam em prédio próprio, duas dentro de espaços compartilhados em escolas municipais, e uma alocada numa sala dentro da Prefeitura Municipal. Outro fator que chama a atenção se refere ao quantitativo de pessoal para atuação junto ao DME. Neste sentido, encontramos o seguinte quadro: duas DME(s) não tinham equipe própria, contavam com a ajuda de funcionários da escola ou diretores escolares (uma delas atua também como Diretora Escolar); em duas Secretarias existia apenas um funcionário de quadro técnico. Uma situação interessante foi de determinada Secretaria que, além de contar apenas com uma funcionária, tinha que compartilhá-la com o Departamento de Pessoal da Prefeitura. Dos 6 municípios investigados, a única Secretaria de Educação com maior quantitativo de pessoal contava com 4 servidores.

Quanto aos procedimentos de coleta, num primeiro momento, levantamos dados através de questionários que nos permitiram traçar o perfil de nossos entrevistados (idade, sexo, formação, carreira e filiação partidária). Não houve nenhum fator dificultador, já que o pesquisador perguntava e, conforme a fala do entrevistado, era registrada a informação numa tabela previamente preparada (APÊNDICE A)

Num segundo momento, realizamos as entrevistas semiestruturadas, cujo roteiro foi dividido em três eixos. A escolha destes eixos justifica-se pela carência de estudos organizacionais ou sociológicos de sistemas de ensino como organização e da falta de conhecimento dos seus modos de organização além da própria tradução da centralização/burocracia transformada em uma certeza sem um

exame teórico mais apurado ou empírico. (LIMA, 2003)

O **primeiro eixo** refere-se ao **Planejamento da Ação**, cujo enfoque, seria o que Lima (2003) destaca como o “*plano das orientações da ação organizacional*”. Neste eixo, destaca-se que o PME materializa-se como uma lei, uma regra, construído a partir de um referencial, o PNE (definido por um poder central), mas, ainda, precisa ser entendido como um planejamento, um construto de orientações para o alcance de objetivos, traduzidos em metas e estratégias, podendo elas ter aplicações reais ou não.

Assim, ao admitir-se que, no âmbito do plano das orientações para a acção organizacional, as orientações normativas e as regras formais-legais, supra-organizacionalmente produzidas não são exclusivas e que, pelo contrário, coexistem diferentes tipos de regras produzidas por diferentes processos, instâncias e actores, em contextos diversos e em situação de concorrência, impede-se que a análise do plano da acção, dos actores e das práticas organizacionais seja unilateralmente subordinada ao exclusivo de apenas um tipo de orientação, cuja reprodução estaria assegurada porque determinada já no plano teórico.(LIMA, 2008, p.56-57)

Ocorre, pois, que o DME, ante a estas metas que definem “o que deve ser” enfrentam desafios para o “*plano da ação*”, ou seja, a própria execução de seu PME.

Nesta perspectiva, constrói-se o **“EIXO 1: Planejamento da Ação”** com as seguintes questões:

Qual (quais) o (s) principal (principais) desafio (s) para a execução do PME?

- Em que medida os sistemas municipais de ensino possuem autonomia para gerir os recursos necessários à execução do PME?

Um **segundo eixo** a ser considerado é o **Plano da Ação**, também retratado por Lima (2003, p.55) como o

[...] plano da acção organizacional efectiva; pelo estudo das suas estruturas *manifestas*, e dos desempenhos dos actores. Transita-se das orientações, do domínio do que deve ser, qualquer que seja sua referência ou tipo de regra que toma como base, para o domínio daquilo que é, ou seja, para o domínio das regras efectivamente actualizadas.

O DME ante o PME, ou seja, o planejamento de ações para uma década em seu município, precisa sair do campo do planejamento para o da

efetivação das políticas públicas que alcancem as metas projetadas. Trata-se de entender como se dá o processo de efetivação do plano do planejamento para o plano da ação, como realmente tem se materializado ou não o PME nos sistemas municipais de ensino. Neste sentido tem-se um construto de questões que compõem o “**EIXO 2: Plano da Ação**”, assim constituídas:

- As metas propostas no PME estão sendo cumpridas?
- Os responsáveis pela execução do PME recebem do MEC algum tipo de assistência? Quais?
- A assistência técnica oferecida pelo MEC tem sido suficiente para auxiliar a execução do PME?
- Os recursos financeiros são suficientes para o alcance das metas previstas no PME?

O **terceiro eixo** consiste no plano que denominaremos **Plano das (Re)Produções** em que os sujeitos exercem o que Lima denomina de **fidelidades e infidelidades normativas**. Neste sentido, e considerando as análises realizadas por Lima (2003), este plano retrata o “funcionamento díptico” da organização educativa, em que,

A ordem burocrática da conexão e a ordem anárquica da desconexão configurarão, desta forma, um modo de funcionamento que poderá ser simultaneamente conjuntivo e disjuntivo. A escola, não será, exclusivamente, burocrática ou anárquica. Mas não sendo exclusivamente uma coisa ou a outra poderá ser simultaneamente a duas. A este fenómeno chamarei de funcionamento díptico da escola como organização.

Nesta perspectiva, e com a hipótese de que as metas do PNE, pensado em uma esfera central, não serão amplamente contempladas nos PME(s) devido a fatores diversos, dentre eles, a descentralização da responsabilidade e a centralização de recursos financeiros, considera-se que poderá haver adaptações, como a criação de novas regras ou metas “como forma de corrigir deficiências e erros e de suprir fontes de incerteza” (LIMA, 2003, p.62). Acredita-se, então, que poderão ser evidenciadas não somente a reprodução (fidelidades) da Lei, mas também, a infidelidade a ela, devendo ser estudado o motivo do fenómeno.

Assim sendo, justifica-se a criação do “**EIXO 3: Plano das**

(Re)Produções que traz em seu construto as seguintes questões:

- Você possui (ia) o controle orçamentário total da sua secretaria?
- Quais as saídas para superar a escassez de recursos e mesmo assim garantir a efetivação do PME?
- Os programas do MEC são suficientes para subsidiar o alcance das metas? Você acredita na lógica de funcionamento destes programas? Já aderiu a algum programa que não acredita e o fez por algum tipo de receio?
- Você acredita que novas medidas de limitação de gastos promovidas recentemente pelo governo federal impactarão os municípios?

Nesta etapa da pesquisa, o pesquisador possuía um roteiro de entrevista (APÊNDICE B) contendo as questões descritas pelos eixos acima, e, com o consentimento dos sujeitos deste estudo, foi utilizado um aparelho gravador de voz para que, assim, procedesse o registro das respostas dos entrevistados. É percebido, ao menos de início, que o próprio gravador é um instrumento inibidor de respostas, mas, com o desenrolar das entrevistas isso foi superado.

A postura e confiança dos entrevistados também precisaram ser conquistadas durante a gravação, uma vez que, à primeira vista, o DME sentia-se como sendo questionado por algum agente fiscalizador externo, semelhante ao agente de Tribunais de Contas, Ministério Público, Ministério da Educação ou órgãos semelhantes. Entretanto, fora reforçado, por diversas vezes, que quem os questionava ali era um pesquisador. Por diversas vezes, fora retomada a garantia de que nem o entrevistado nem seu município seriam identificados, além de compartilhados os objetivos da pesquisa.

Com uns DME(s) de forma mais rápida e com outros um pouco mais demorada, foi conquistada a confiança e a certeza de que eles conversavam com um pesquisador, e que estes resultados poderiam contribuir com as políticas públicas educacionais, principalmente aquelas vinculadas ao Plano Nacional e Municipal de Educação.

Outra questão interessante é que, durante vários pontos da entrevista, tinha que ser retomada a questão que estava sendo respondida, isso porque muitos DME(s) compartilhavam das práticas dentro de seus municípios, contando inclusive os avanços conquistados.

Superada todas estas especificidades elencadas acima, próprias da

função exercida pelos sujeitos desta pesquisa, observamos interesse por parte dos DME(s) de contribuírem com a pesquisa, refletido no esforço individual de tentarem responder a todas as questões inquiridas, que nos permitiram conhecer a percepção destes entrevistados sobre a execução e financiamento dos Planos de Educação, que se constitui objeto de pesquisa deste estudo.

Pretendeu-se, com estas entrevistas, compreender quais são os principais desafios que se colocam aos DME no processo de execução do PME. Partimos da hipótese de que os desafios apresentados terão relação direta com questões que envolvem políticas de financiamento da educação.

Neste sentido, após a realização das entrevistas, buscamos analisar, dialogando com a literatura da área, em que medida estas políticas potencializam ou reduzem a possibilidade de execução das metas previstas nos PME.

4.3 Do tratamento e análise dos dados

Na primeira parte a pesquisa de campo, por se tratar de dados de cunho quantitativo, as informações foram coletadas por meio de questionários, e, a posteriori, tabuladas e organizadas em forma de gráficos para facilitar a compreensão.

Tais informações são importantes por traçarem um perfil dos dirigentes municipais, principalmente dos que atuam em município de pequeno porte, além de correlacionar quem são os sujeitos que trazem a percepção a ser descrita e analisada na próxima parte da pesquisa.

Estes primeiros resultados foram comparados a um outro estudo realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” – INEP, realizada em 2010 e publicada em 2011 (BRASIL, 2011), que também trouxe dados sobre o perfil dos DME(s), mas em âmbito nacional. Este comparativo permitiu comparar se as características dos nossos entrevistados (Dirigentes da região Oeste e Noroeste do Estado de São Paulo) são similares ao dos DME(s) em âmbito das demais regiões do país.

Na segunda parte da exposição da pesquisa de campo, que se constitui a partir da transcrição da fala dos entrevistados, gravadas nas entrevistas semiestruturadas, são organizadas categorias que emergiram durante as entrevistas, neste processo podemos destacar que,

Na relação com o texto de referência, emergem novas articulações conceituais. Leituras e releituras do texto com anotações às margens, permitem ao longo do tempo a elaboração de sínteses provisórias, de pequenos *insights*, e a visualização das falas dos participantes, referindo-se ao mesmo assunto. Estes, nomeados pelo aspecto do fenômeno a que se referem, constituem-se uma categoria.

A categorização concretiza a imersão do pesquisador nos dados e a sua forma particular de agrupá-los segundo sua compreensão. Podemos chamar este momento de “explicitação de significados” (SZYMANSKI; ALMEIDA; PRANDINI, 2011, p. 78)

Após realizado o processo de categorização, que consiste no agrupamento de conceitos que mais apareceram nas falas dos dirigentes, será realizada a análise do conteúdo de tais agrupamentos.

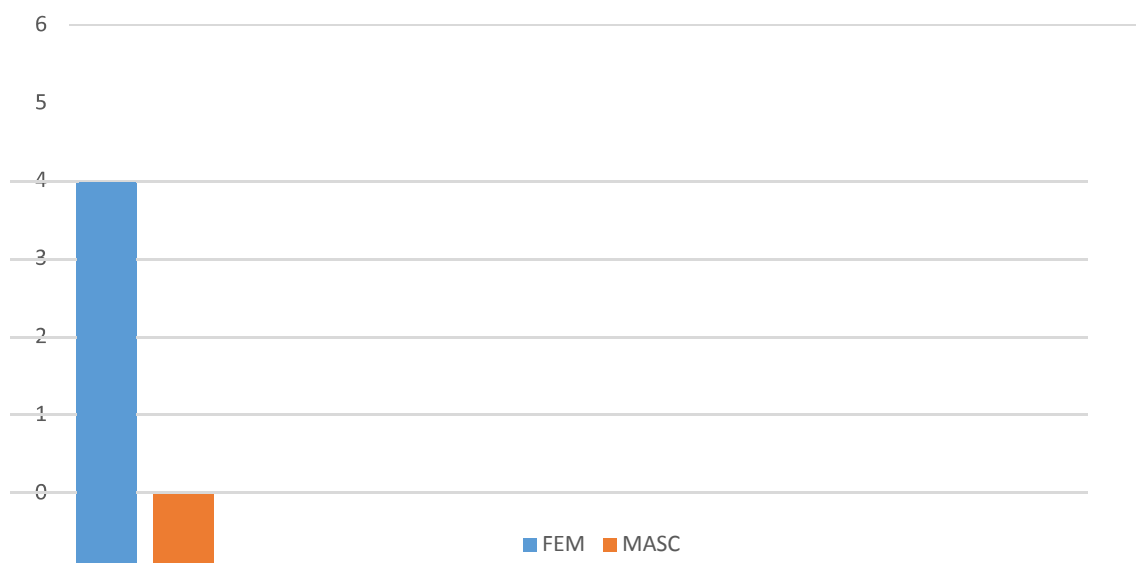
A análise do conteúdo, aqui compreendida como a análise dos significados e significantes de uma comunicação, através de uma descrição objetiva e sistemática, tem uma finalidade interpretativa do registro da comunicação (BARDIN, 1977).

Nesta pesquisa, em consonância com seu objetivo, buscar-se-á o conhecimento acerca da percepção dos Dirigentes Municipais de Ensino através do conteúdo de suas falas coletadas durante as entrevistas, tendo como foco o processo de execução do plano municipal de educação e seu financiamento.

4.4. Caracterização dos entrevistados / dirigentes

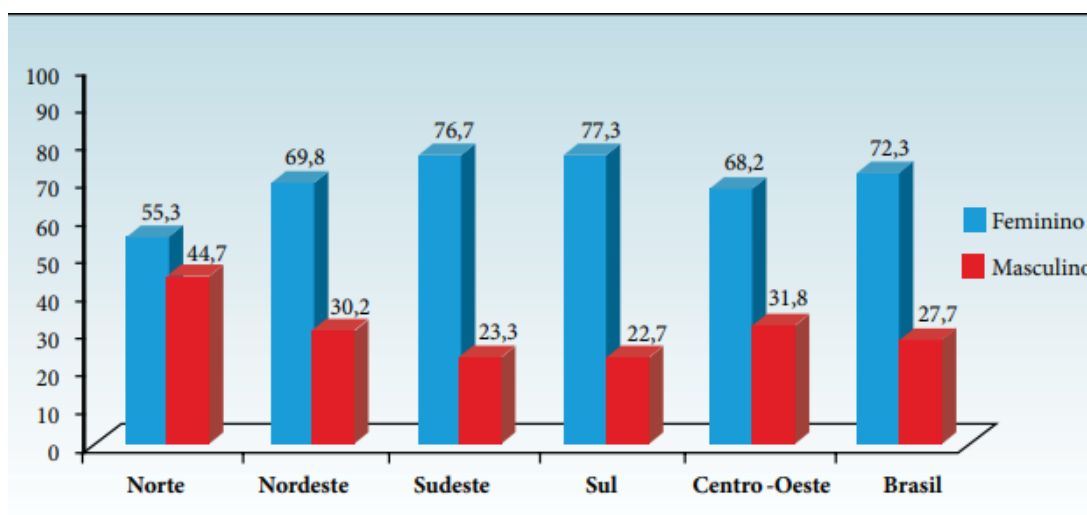
Diante dos dados coletados e utilizando de uma pesquisa realizada pelo INEP (BRASIL, 2011) na tentativa de caracterizar os sujeitos desta pesquisa, pode-se constatar que as mulheres ainda são, predominantemente, a maioria quando se trata de cargos e funções inerentes ao magistério (Gráfico 3). O dado referente ao gênero dos entrevistados é compatível com uma pesquisa realizada pelo INEP, ratificando que sexo feminino ainda tem predominância na Gestão Municipal (Gráfico 4).

Gráfico 3 – Pesquisa/autor - gênero dos dirigentes municipais de educação



Fonte: Elaborado pelo Autor, 2017.

Gráfico 4 – Pesquisa/INEP - percentual dos dirigentes participantes da pesquisa por sexo - BRASIL

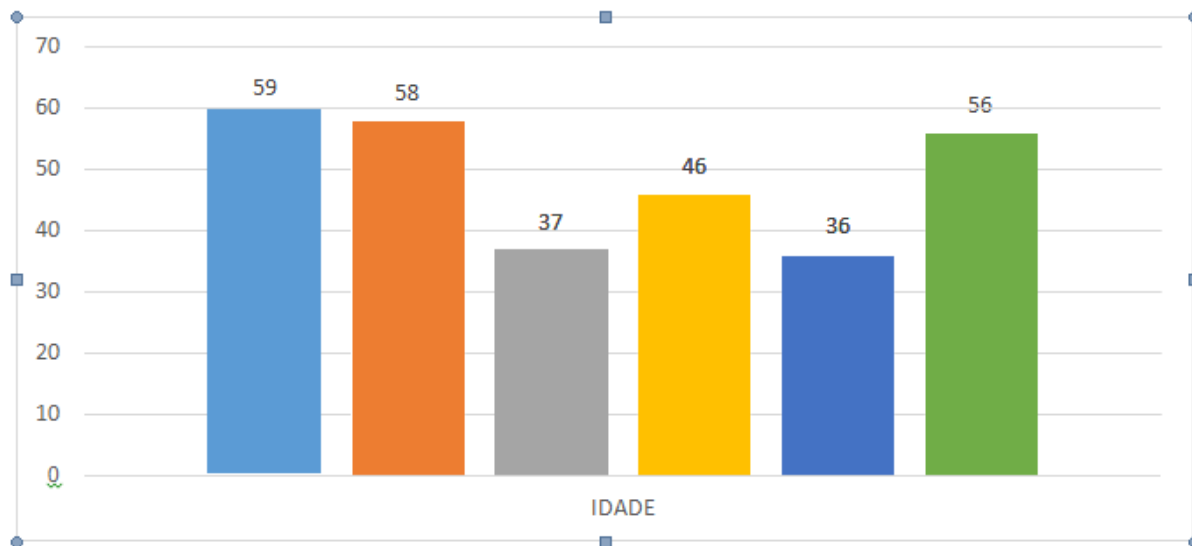


Fonte: BRASIL (2011, p. 22)

Apesar de certa linearidade no que concerne ao gênero, o mesmo não ocorre quanto à idade dos entrevistados, em nível local de pesquisa (Gráfico 5), há uma grande variação neste item, indo de DME com 36 até 59 anos de idade. Apesar de encontrarmos a média de 48 anos de idade, ou uma mediana de 51 anos, nenhuma delas corresponde com fidedignidade a este quesito, sendo variada a

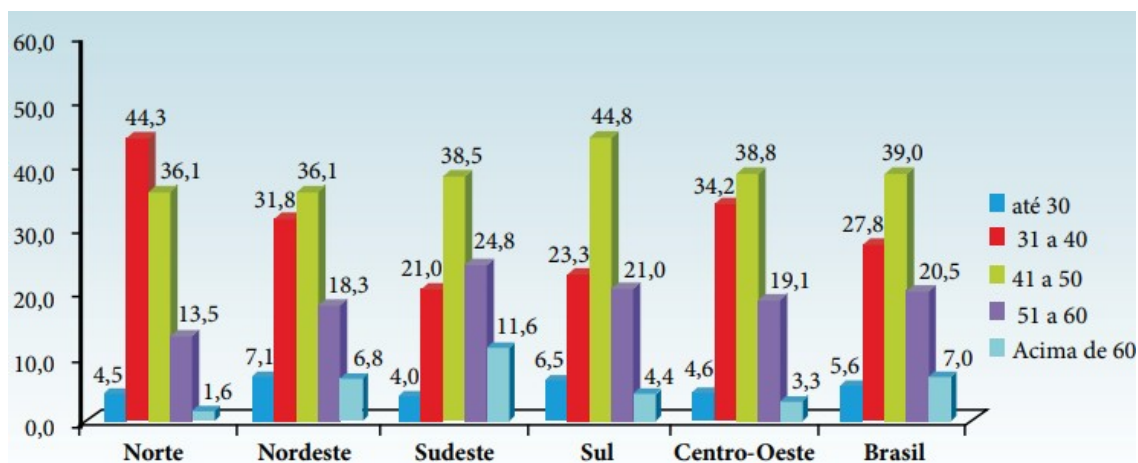
idade dos ocupantes destes cargos. Em se tratando de nível nacional (Gráfico 6) as idades também variam, estando mais presente a categoria de DME(s) enquadrados na faixa etária de 41 a 50 anos. Observando atentamente o gráfico é perceptível que, em todas as regiões, há Dirigentes em todas as faixas etárias pesquisadas.

Gráfico 5 – Pesquisa/autor – idade dos DME entrevistados



Fonte: Elaborado pelo Autor, 2017

Gráfico 6 – Pesquisa/INEP - percentual de dirigentes participantes da pesquisa por faixa etária – BRASIL

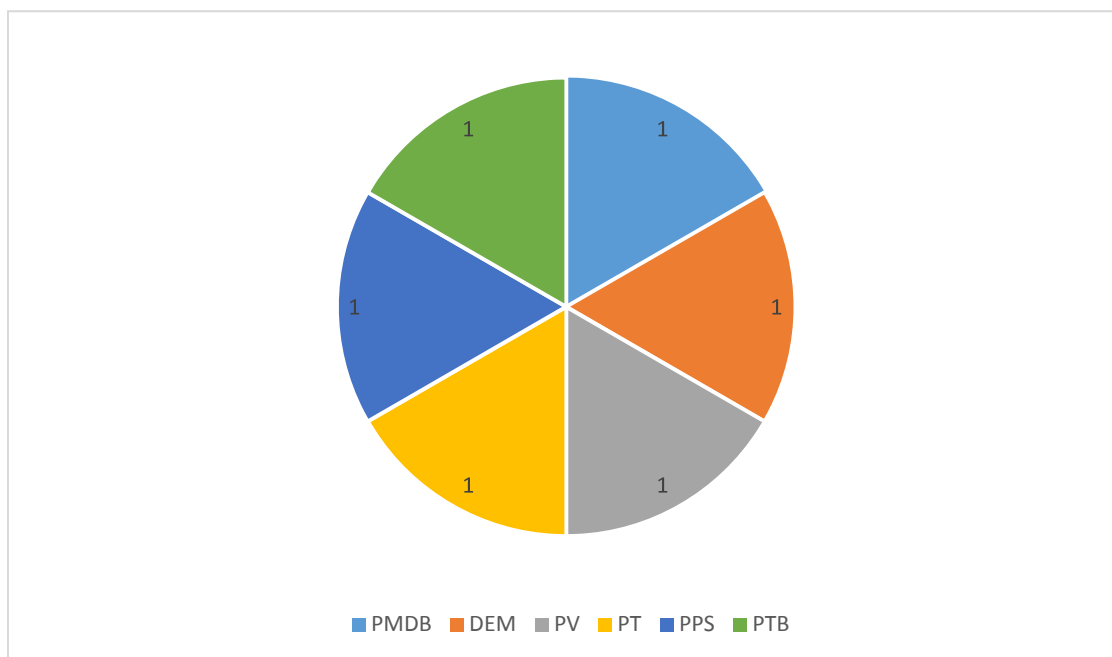


Fonte: BRASIL (2011, p.22)

Desse mesmo modo, os partidos políticos (Gráfico 7) também não se repetem, sendo encontradas situações diferenciadas neste quesito, não havendo predominância de partidos de esquerda ou de direita. O que também foi percebido, é

que, quando questionado sobre filiação partidária, a maioria dos entrevistados não se encontrava filiado a um partido específico, e nestes casos, o pesquisador registrou o partido do prefeito municipal.

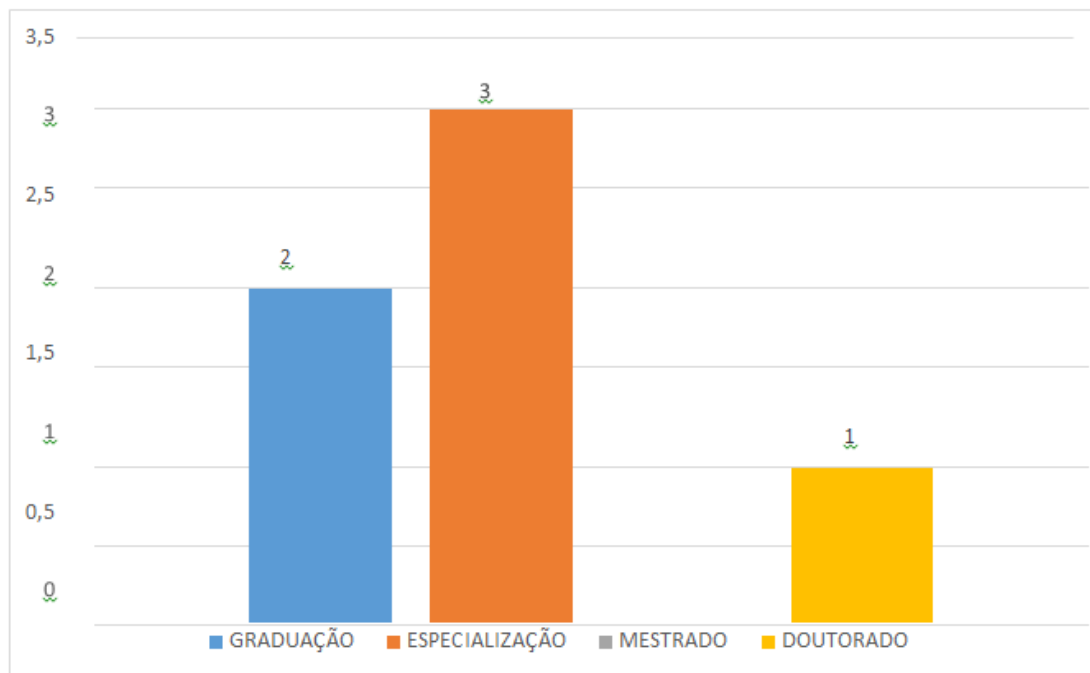
Gráfico 7 - Pesquisa/autor - partidos políticos dos DME(S) entrevistados



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

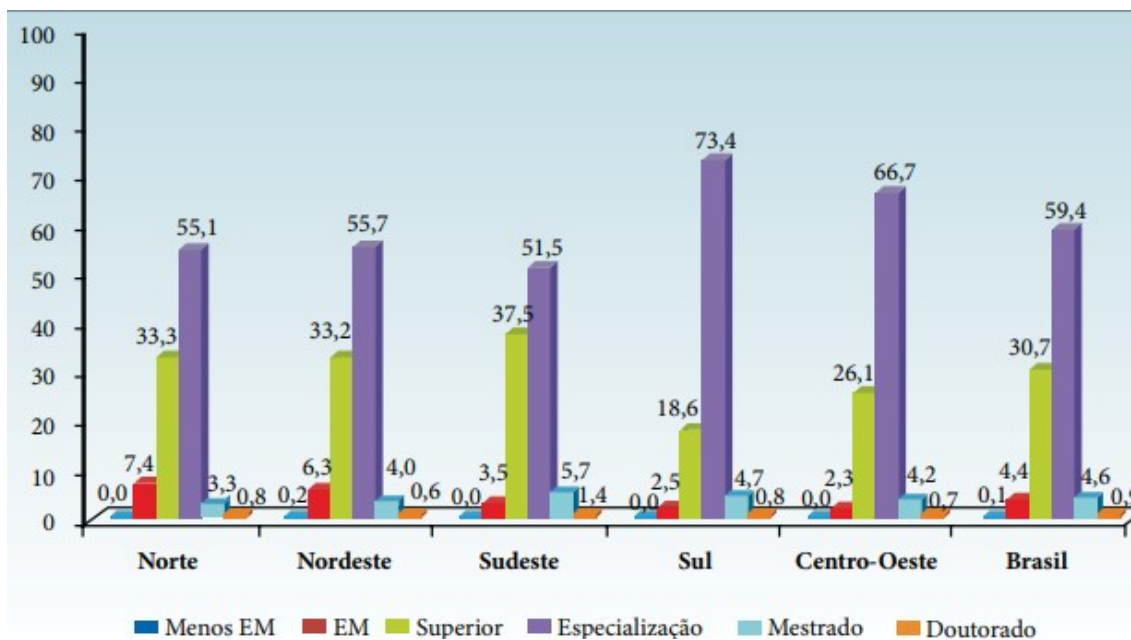
A Titulação acadêmica dos dirigentes também tem variações. Um ponto importante a ser ressaltado é que, em nível local de pesquisa (Gráfico 8), todos os entrevistados possuem Nível Superior (Área – Educação), sendo que a maioria tem Pós Graduação – *lato sensu*, e apenas um pós-graduação – *stricto sensu* – Doutorado. Tal constatação denota que todos os ocupantes desta função, dentro da amostra selecionada para esta pesquisa, possuem formação na área educacional. Em nível nacional (Gráfico 9) a situação é semelhante, predominando como maior formação acadêmica a Pós Graduação – *lato sensu*, e, excetuando os 0,2% de dirigentes na região nordeste com nível médio, todos os demais possuem formação em nível superior.

Gráfico 8 - Pesquisa/autor - maior titulação acadêmica dos DME(S) entrevistados



Fonte: Elaborado pelo Autor, 2017

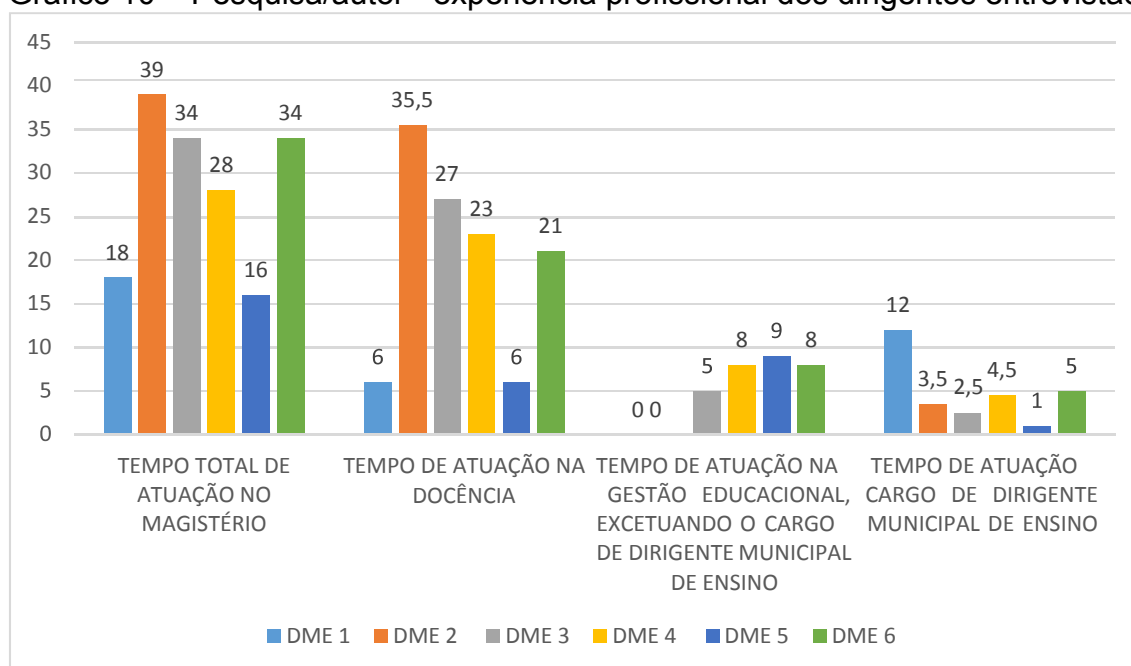
Gráfico 9 – Pesquisa/INEP - percentual de dirigentes participantes da pesquisa pelo maior nível de escolaridade- BRASIL



Fonte: BRASIL (2011, p. 24)

Da mesma forma que no item anterior, em que todos possuem formação acadêmica na área da Educação, outro dado importante é que todos os entrevistados atuam, no mínimo, há 16 anos no magistério (Gráfico 10), sendo que, na docência, atuaram no mínimo por 6 anos. Tal dado demonstra que todos os sujeitos desta pesquisa estiveram em sala de aula, conhecem a rotina do professor, em outras palavras, conhecem aquilo que administram.

Gráfico 10 – Pesquisa/autor - experiência profissional dos dirigentes entrevistados



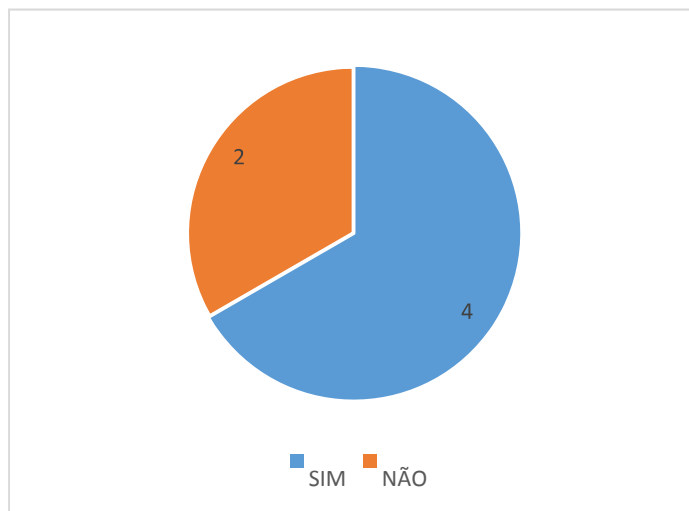
Fonte: Elaborado pelo Autor, 2017

De certo modo, e nos limites desta pesquisa, pode-se afirmar que o DME(s), apesar de ser um agente político, não foram escolhidos sem critérios, sendo valorizados por sua formação e experiência profissional para o exercício da função. Todavia, o fator da indicação política é latente nesta função, pois os DME(s) são agentes que exercem cargos políticos, e isto, de certo modo, tem considerável impacto na maneira de conduzir as políticas educacionais em curso. Entretanto, os dados demonstram uma característica diferente de outras funções desta natureza: a formação e a experiência profissional na área como requisito a ser considerado.

Algumas situações específicas foram encontradas, tais como, profissionais da educação que já se aposentaram (a maioria da rede estadual de ensino) e retornaram ao trabalho no cargo de dirigente (Gráfico 11), o que reforça ainda mais, a possibilidade de, apesar de se tratar de uma função de natureza

política, a experiência profissional ter sido levada em consideração na nomeação.

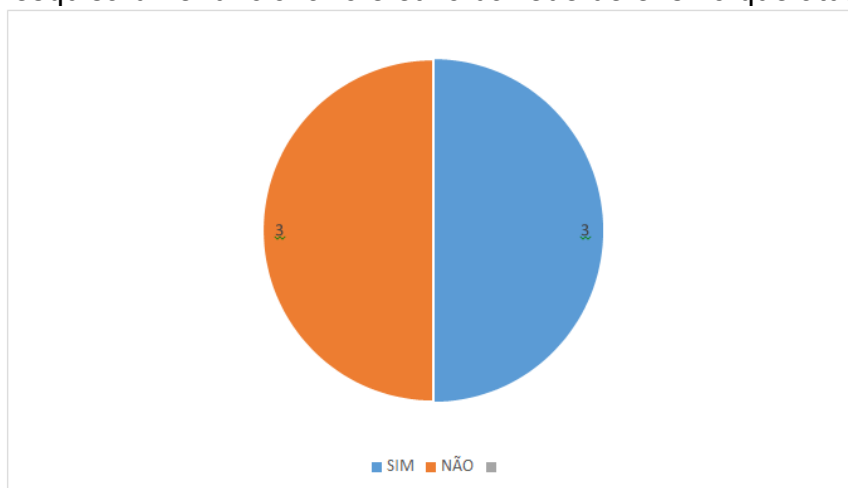
Gráfico 11 – pesquisa/autor – DME(s) aposentados em outros cargos – BRASIL



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017

Metade dos entrevistados é funcionário público de carreira (Efetivo) nos municípios em que atua (Gráfico 12), com isso, o DME destes municípios possui conhecimento de estrutura de suas redes, leis municipais, particularidades das escolas e outras características inerentes aquele sistema de ensino. Nenhum dos entrevistados é funcionário cedido/afastado de outra rede de ensino. Consideramos importante tal questão, pois existe a possibilidade de alguns dirigentes serem funcionários públicos estaduais afastados conforme previsto no inciso IV do artigo 64 da Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985.

Gráfico 12 - Pesquisa/dme funcionário efetivo da rede de ensino que atua



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017

É importante ressaltar que a caracterização dos Dirigentes Municipais de Educação apresentada nesta seção não permite generalizações, mas possibilita caracterizar os gestores, público-alvo das entrevistas desta pesquisa, e, ainda, para efeito de comparação, reforçar alguns dados de estudos realizados pelo INEP em 2011. (BRASIL, 2011)

5 A PERCEPÇÃO DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO ACERCA DA EXECUÇÃO E FINANCIAMENTO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

O presente capítulo tem por finalidade apresentar os resultados da coleta de dados desta pesquisa, trazendo a percepção dos DME(s) acerca da execução e do financiamento do Plano Municipal de Educação.

Conforme já explicitado anteriormente, foram realizadas entrevistas semiestruturadas gravadas com os dirigentes municipais, havendo em um outro momento a transcrição das entrevistas, e, a partir de então, foram estabelecidos eixos para análise. Tais eixos foram levantados a partir das categorias que mais emergiram durante as entrevistas.

Ratificando a hipótese preliminarmente levantada pelos pesquisadores, a questão do financiamento da educação municipal, como um elemento dificultador da execução das políticas públicas elucidadas pelo PME esteve presente em todas as falas, se destringindo em categorias mais específicas como o financiamento da educação infantil (meta 1), o atendimento em tempo integral (meta 6) e a formação e valorização dos professores (meta 15, 16 e 18), não obstante a isso, a colaboração e autonomia entre os entes federados e suas relações cooperativas também emergiram nas falas dos entrevistados.

5.1 Educação Infantil: uma latente preocupação dos sistemas municipais

O financiamento da educação infantil, especificamente o atendimento de 0 a 3 anos (creches) aparece em muitas entrevistas, como uma das metas de mais difícil cumprimento pelos municípios, conforme podemos observar nas transcrições a seguir:

Primeiro é a garantia (oferta) de vaga de creche, porque eu coloquei atendimento de 90% da demanda manifesta, manifesta só. Faço o levantamento todos os anos, de quantas crianças tem no município, como é que isso se dá, mais o atendimento de todos eles, eu já consigo perceber, por exemplo, que eu tenho que ampliar as minhas EMEI(s), eu tenho que fazer mais contratação, se eu quiser dar conta da demanda manifesta que é B1 e B2. Eu tenho demanda manifesta pra B1 e B2, se eu abrir mais uma sala dos dois, eu consigo lotar as duas. (DME 1)
Essas da educação infantil, a gente tem algumas demandas de vaga, mas eu estou dentro da meta que eu coloquei aqui. Difícil. Eu acho, que é pouco dinheiro. Principalmente, eu acho na creche, porque a creche eles exigem

assim, né. É, a nossa creche funciona por quatorze horas. Porque as mães daqui elas vão trabalhar, elas saem cinco horas da manhã e chegam seis e meia da tarde, então não tem com quem deixa essa criança. Então, os meus educadores, estagiários, eles trabalham por seis horas. (DME 2)

Não, nesse momento mesmo que, o nossa ducha de água fria aí é a questão da oferta da educação infantil mesmo, de atingir plenamente e como, como período integral, tal como nós havíamos desenhado, como havíamos planejado e sonhado naquele momento. Era intenção do município fortalecer, começar de baixo pra cima da educação infantil. Nós atingimos friamente as metas de atendimento, não temos fila de espera, não temos a promotória, não temos nada com relação a isso, mas a nossa intenção é que a gente pudesse de fato trazer, todas as crianças, não só aí a da chamada demanda manifesta que eu não gosto desse termo e que isso a gente cumpriu muito tranquilamente, avançamos com relação a isso e estamos dentro das metas até, da demanda real, vamos atingir isso dentro do plano tranquilamente, mas nós queríamos atender isso com período integral, com escolas muito mais modernizadas, equipadas né, com aparelhos educacionais realmente modernos.(DME 3)

Conforme observado, o cumprimento da meta 1, ou seja, a universalização, até 2016, da educação infantil para crianças de 4 e 5 anos, e a ampliação do atendimento escolar em, no mínimo 50%, para crianças de 0 a 3 anos (BRASIL, 2014a) são desafios latentes da gestão municipal, principalmente na segunda parte da meta.

O advento da educação infantil, principalmente após a última Constituição Federal (BRASIL, 1988), o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996b), e ainda com a Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013), em consonância com o novo Plano Nacional de Educação, aliado às questões sociais, fez com que houvesse um aumento quantitativo da demanda deste nível de ensino, entretanto, a vinculação de recursos para esta etapa chega tarde, pois o FUNDEF, que perdurou por 10 anos focalizando os poucos recursos apenas no ensino fundamental, deixou a primeira etapa da educação básica como algo secundário. Ainda neste sentido, não se trata aqui de colocar o FUNDEB como redenção para os desafios da educação infantil, pois ele, por si só, não garante o atendimento da demanda, entretanto, a inclusão da educação infantil nos fatores de ponderação do fundo é uma ação que foi e continua sendo importante e necessária, todavia a regulamentação do CAQi seria essencial.

Neste sentido o FUNDEB para Educação Infantil pode ser reconhecido como avanço significativo, pois vinculou recursos a esta etapa de ensino, e apesar de estar legalmente institucionalizada, é esta vinculação que fez, após manifestação

de movimentos da sociedade civil, com que a Educação Infantil fosse realmente reconhecida. (MÂCEDO; DIAS, 2011)

Kramer (2006) concorda com as autoras acima, além de elucidar outras problemáticas que afetam esta etapa de ensino, e que, por sua vez dependem de condições de financiamento.

No que diz respeito às políticas educacionais, para consolidar o direito e ampliar a oferta com qualidade, muitos desafios colocam-se: ausência de financiamento da educação infantil e as lutas por sua inclusão no FUNDEB, a organização dos sistemas municipais; a necessidade de que as políticas de educação infantil sejam articuladas com políticas sociais; a formação dos profissionais da educação infantil e os problemas relativos à carreira; as ações e pressões de agências internacionais, que têm exigido um constante alerta da parte dos movimentos sociais, em particular dos fóruns estaduais e do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB); as precárias condições das creches comunitárias não transferidas para as redes municipais de educação. (KRAMER, 2006, p.803)

Um outro ponto a ser destacado é o advento do termo “demanda manifesta”, que tem sido uma saída para o alcance da meta 1 de muitos PME(s), ou seja, uma forma encontrada pelos gestores para calcular o atendimento na educação melhorando significativamente em percentuais o atendimento em creche. Trata-se de aplicar o percentual de matrículas nas creches apenas sobre o número de alunos cujos pais tenham se “manifestado” para matrícula, e não sobre o número total de crianças existentes nos municípios, perfazendo assim um dado fictício e não fidedigno ao atendimento realmente realizado. Tal saída pode ser explicada como um movimento de Infidelidade Normativa (LIMA, 2003), ou seja, uma vez não expresso pela letra da lei, ou ela sendo omissa, sobre uma forma de cálculo do número de alunos, são criadas estratégias para elevar tais percentuais. A ruptura nos programas de governo na educação infantil também foi retratada nas falas dos DME(s), como o caso do Programa Brasil Carinhoso¹³ do qual são relatadas quedas nos valores repassados,

¹³ O Programa Brasil Carinhoso consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil. Os recursos são destinados aos alunos de zero a 48 meses, matriculados em creches públicas ou conveniadas com o poder público, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família. (<http://www.fnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso>)

DME2 - Não se falava em cortar Brasil Carinhoso, porque até hoje não chego, que o ano passado foi ridículo o repasse, né! (DME 1)

Pesquisador: E como tá o Brasil Carinhoso hoje?

DME2 - Hoje. Até isso diminuiu. Que que aconteceu? Eles não tão deixando as pessoas entrarem. Estão exigindo mais pra que a pessoa entre, no programa bolsa família, e é até, é zero a quarenta e oito meses, então de zero a quarenta e oito, a hora chega os quarenta e oito meses, é, é cortado o Brasil Carinhoso, ele vai...pro pré 1 então, eu já não tenho mais esse recurso. E como fica difícil a, a, essa entrada do bolsa família, a maior exigência, então o recurso diminui, porque tem menos crianças. (DME 2)

Considerando que os recursos para educação infantil não são suficientes, outras formas de atendimento para superação do atendimento são pensadas pelos DME(s), um deles (a DME 6) relatou que, atualmente, não atende a Educação Infantil por falta de espaço físico, entretanto foi relatado que este problema será resolvido com o término de uma obra de uma nova escola para atendimento de 150 crianças, contudo, ao ser questionada sobre os recursos humanos, e se haveria aporte financeiro para tais contratações ela ressalta,

Olha, tem que ter! Por que? Nós, nós não temos funcionários, até eu tava falando com o prefeito hoje pra gente fazer assim um tipo de um estagiário, fazer um processo seletivo pra gente atende que o estagiário fica mais barato pro município né. Ele trabalha menos, mas fica mais barato, dá pra atender as demandas... (DME 6)

A prática retratada como estratégia para o cumprimento da meta evidenciada pela DME 6 não é uma situação rara de ser encontrada, uma simples pesquisa na web em qualquer buscador com os termos “estagiários assumem aulas” mostrará resultados que identificam tais situações em todo Brasil, ou seja, a garantia de um direito à educação de uma criança é negligenciada pela falta de profissionais qualificados, ocasionado pela escassez de recursos financeiros para contratação deles.

A situação supra retratada se relaciona diretamente com o financiamento de outras duas metas: a Meta 17 com a equiparação Salarial do Magistério e a Meta 18 com a garantia do cumprimento da Lei 11.738/2008 (BRASIL, 2008) tratando do PSPN, da jornada de trabalho, e da garantia de Planos de Carreira e Remuneração a todos os profissionais da Educação Básica que serão tratadas a seguir.

5.2 Profissão professor: formação, carreira e valorização

O professor, ator importantíssimo no objetivo primor da escola: o compromisso com a aprendizagem também não poderia estar fora do Plano Nacional e Municipal de Educação, sendo, ao menos na esfera legal garantido a ele,

O novo PNE, promulgado através da Lei 13005/2014, apresenta metas direcionadas ao problema, muitas delas frutos da atuação e dos debates travados por ocasião das Conae(s) e em diversos fóruns regionais. A meta 17 pretende equiparar o rendimento médio dos professores ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE. Já a meta 18 fixa o prazo de dois anos para a implantação de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, tomando como referência o piso salarial nacional profissional, em conformidade com os termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal e da Lei 11.738/2008, a lei do piso. Muito embora, no período recente, tenhamos verificado avanços significativos no campo da legislação, referentes à valorização da carreira docente, muitas dessas medidas não chegaram a se consubstanciar, no âmbito dos municípios e dos Estados, em melhorias salariais significativas e em planos de carreira. (PIOLLI, 2015, p.483-484)

Indiscutivelmente é necessário avançar nas questões referentes a salário e carreira quando tratamos do magistério, contudo, do ponto de vista legal, e ainda considerando o percentual de aumento do PSPN demonstrado no Gráfico 2, em tese o cenário seria de avanço. Entretanto não se pode deixar de lado que apenas a criação de legislações não garante por si só o pagamento de uma remuneração condigna ao professor.

Alguns aspectos merecem ser observados, um primeiro é que a Lei n.º 11.738/08 apesar de garantir um piso mínimo nacional, o valor regulado pelo Piso ainda é muito baixo. Inicialmente o valor representava um grande avanço para alguns estados brasileiros, entretanto para outros, como São Paulo, por exemplo, o vencimento praticado por esta unidade federativa já era superior ao piso nacional, um cenário de pouco avanço. Contudo, o PSPN e sua progressão de reajustes anuais nos termos do artigo 5º da Lei 11.738 (Brasil, 2008), exerceu uma função positiva nos sistemas de ensino, mesmo em estados que já cumpriam o piso. Voltando ao exemplo do Governo do Estado de São Paulo, até o ano de 2017 este ente federativo cumpria o pagamento do PSPN no que se refere ao salário, entretanto, a falta de reajustes anuais do governo paulista aos profissionais da educação, culminou no não cumprimento do Piso já em janeiro de 2018 com o novo

reajuste do PSPN¹⁴. A lei em primazia disciplinava o valor mínimo de vencimentos a ser praticado nos sistemas de ensino, bem como, a jornada dos professores, garantindo que 1/3 da carga horária semanal seja destinada a atividades de planejamento, avaliação e estudos. Um efeito secundário da lei, sendo este o segundo ponto a ser observado é que, o cumprimento do PSPN no que se refere a vencimentos dependem dos reajustes que precisam ser praticados a fim de garantir que a consonância entre os vencimentos locais e o vencimento regulado no PSPN, este seria um efeito positivo da lei do piso.

Contudo, as infidelidades normativas (LIMA, 2003) fazem se ainda presente, no caso específico retratado acima, em 03/02/2018 o governador do estado de São Paulo publicou o Decreto n.º 63.196/2018 que “Dispõe sobre a concessão de abono complementar, na forma que especifica, em cumprimento ao estabelecido na Lei federal n.º 11.738, de 16 de julho de 2008” (SÃO PAULO, 2018), e daí o descumprimento da Lei, pois a Lei do Piso fixa os vencimentos iniciais, e no caso acima o que está sendo proposto é um abono complementar nos vencimentos iniciais, ou seja, na remuneração dos professores.

Para além da questão salarial, um outro direito a ser garantido com a carreira do magistério é a existência de planos de carreira e remuneração, como importante instrumento de valorização que traz em si a ideia não somente momentânea da profissão, mas como uma trajetória profissional em longo curso. (VIEIRA, 2016)

O Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014a) em sua meta 18 já preceituava isso, alinhando uma série de estratégias e estipulando um prazo para que todos os sistemas de ensino efetivassem planos de carreiras aos profissionais da educação.

A meta 18 enfatiza que PSPN e carreira dos profissionais da educação básica são indissociáveis. Nesse sentido, é necessário avançar na proporção de cargos de provimento efetivo, cujo exercício deve ocorrer nas redes escolares em que os profissionais se encontrem vinculados. Propõe, também, estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas de ensino, em todas as instâncias de federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de carreira. (VIEIRA, 2016, p. 77)

¹⁴ A Portaria MEC n.º 1.595 de 28/12/2017 reajustou para o ano de 2018 o Piso Salarial em 6,81% em referência ao Piso de 2017, sendo agora regulado o PSPN em R\$ 2.455,35 por uma jornada de 40h semanais.

Alguns entrevistados nesta pesquisa evidenciaram problemas tanto de elaboração, quanto de manutenção dos planos de carreiras em seus municípios.

É, plano de carreira. Tá, a folha sempre vai aumentar. (DME 2)

Pesquisador: Quais metas são mais difíceis para execução?

DME 4: Ah eu considero, o plano de carreira também dos professores né.

O que pega no plano de carreira? São falhas que vem de outras administrações né, aí na categoria deles e que hoje pra fazer esse acerto aí, nós precisamos de que? De... trabalhar no financeiro, nós precisamos de ter..é vamos falar assim, dinheiro mesmo na verdade né, então o que tá pegando pra poder acertar esse plano de carreira porque os professores aqui não tem plano de carreira!

Primeiro começa aí no plano de carreira que eu acho que é onde pega mais porque não é o suficiente o que tá se arrecadando hoje pra poder acertar a vida desses profissionais, então já começa por aí né, começa no plano de carreira, começa depois se, se tem esse problema aí eu poderia ter mais profissionais pra tá atendendo, então quer dizer a quantidade dele é escassa né, poderíamos ter professor de inglês por exemplo né, nós não temos, um professor de informática, nós não temos, então eu acho que é essa parte aí pega! (DME 4)

Fica evidenciado a partir das entrevistas, a dificuldade dos gestores municipais no cumprimento da meta 18, um primeiro e talvez o mais importante aspecto a ser observado é a própria questão financeira, ou seja, a escassez de recursos para a aprovação e implementação de um plano de carreira, já um segundo aspecto diz respeito à capacidade de se planejar uma carreira que seja sustentável ao município ao longo dos anos, de forma que haja um plano que além de valorizar o profissional, ainda seja viável financeiramente aos cofres públicos, daí a necessidade de uma planejamento estratégico.

De igual forma,

Se o professor é peça-chave na promoção da qualidade do ensino, para que esse profissional possa dar conta dos anseios e das expectativas sociais depositados na escolarização, se faz necessário propiciar condições para seu desenvolvimento profissional, relativas, entre outros aspectos, à implementação da carreira docente. Resta saber o quanto, de fato, existe de espaço, nas agendas neoliberais dos governos, para a valorização do magistério, para além de políticas que, em direção contrária, visem ao controle e à intensificação de seu trabalho. (JACOMINI; PENNA, 2016, p.197)

Urge então um desafio à gestão municipal, garantir ao mesmo tempo que os planos de carreira garantam atratividade para atrair bons profissionais, sem que com isso cause um desarranjo orçamentário, comprometendo todas as receitas educacionais com a folha de pagamento. O próprio Ministério da Educação já

retratava esta situação,

Trata-se, portanto, de um imenso desafio nacional: adequar as carreiras dos profissionais do magistério para que sejam, ao mesmo tempo, atrativas para o ingresso de bons profissionais, sustentáveis do ponto de vista orçamentário e instrumentos efetivos para o cumprimento da Lei do Piso. [...] As decisões tomadas são importantes para que, ao lado de condições de trabalho adequadas, de processos de formação inicial e continuada voltados para os desafios que as escolas hoje apresentam, assim como de formas criteriosas de seleção e espaços de negociação, as carreiras contribuam para a melhoria das relações de trabalho pela via do diálogo. (BRASIL, 2016c, p. 5-6) Não obstante ao já apresentado, outros fatores também são dificultadores do cumprimento da meta 18 pelos entes municipais, dentre eles deve-se destacar a diferença percentual do aumento do PSPN em comparação com o aumento o VAA do FUNDEB conforme também já demonstrado no Gráfico 2. Apesar de ainda pouco estimulador valor, o PSPN tem tido percentuais de aumento bem superiores ao FUNDEB, o que tem gerado problemas nas folhas de pagamento de alguns municípios.

Pesquisador: Você gasta todo seu FUNDEB com a folha? DME1: Todo.

DME1: E ainda entro no meu vinculado. Porque, não com o 60%, ele faz o meu 60%. Por exemplo, o ano passado eu fechei, é, com 81%. Só que, isso eu estou falando só de magistério. Vamos pensar assim, as minhas monitoras de creche, que são um gasto substancial, elas entram no quarenta. Os meus monitores, todo pessoal de apoio, eles entram no quarenta. Então os quarenta entram no meu não vinculado. Então, meu FUNDEB, não faz folha. Não faz folha! (DME 1)

A DME 1 afirma que os gastos com remuneração do magistério chegaram a 81% do total recebido do FUNDEB, enquanto para pagar os demais profissionais de apoio escolar que atuam na escola e são imprescindíveis para o funcionamento dela, o dirigente gasta todo o restante os 19% de receitas restantes do fundo e ainda tem que fazer a complementação destes pagamentos com recursos próprios do município.

Não podemos desprezar que a execução da uma política educacional não se faz apenas com folha de pagamento, mas também envolve a garantia de material escolar em suficiência para alunos e professores, transporte escolar, formação continuada dos profissionais da educação, manutenção e ampliação dos prédios escolares, dentre outros. Daí investir toda a receita educacional em remuneração do magistério e não garantir os subsídios mínimos para o trabalho docente ou na garantia do acesso e permanência da criança na escola é uma alternativa perigosa.

Infelizmente não foram encontradas pesquisas acadêmicas¹⁵ que trouxessem a discussão do impacto da folha de pagamento do magistério no FUNDEB, embora, a Confederação Nacional dos Municípios – CNM (2016) já sinalizou em seu sítio¹⁶ que em média os municípios gastam 78,4% das receitas provenientes do fundo com a folha de pessoal do magistério.

Foram encontradas pesquisas¹⁷ que correm para o sentido oposto, ou seja, que retratam o impacto do FUNDEB na remuneração e valorização dos professores, elas trazem percepções sobre tal influência em diferentes estados e municípios brasileiros, trazendo resultados consonantes, dentre eles, destaca-se por exemplo, Campo Grande/MS,

Mesmo com a criação do FUNDEB, a remuneração docente, pelo menos no caso do município de Campo Grande, não apresentou melhoras significativas que pudessem expressar um novo tratamento à questão da valorização do magistério. (SENNÁ, 2014, p. 135)

Um estudo em municípios do estado do Pará também revelou que,

Destarte, procurando responder às questões norteadoras, é possível afirmarmos que, com a implementação do FUNDEB e do Piso Salarial Nacional, ainda não percebemos nesses dois anos de vigência do Fundo, nenhuma modificações na política de valorização dos professores com formação de nível médio e superior, que atuam no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Portanto, tanto o FUNDEB, assim como PSPN ainda não se revelaram como valorização do profissional do magistério da Educação Básica. Foi possível perceber ainda que as iniciativas tomadas pelos governos de Oriximiná e Óbidos, de modo a garantir uma política de valorização do profissional do magistério, especificamente no que se refere ao salário condigno e ao PSPN, preconizados no FUNDEB, ainda se mostram tênues. (SILVA, 2012, p.15)

Sem a pretensão de esgotar este tema, toda a discussão sobre o impacto da folha de pagamento do magistério no FUNDEB, ou o impacto do fundo na remuneração do magistério culminam num mesmo ponto: é necessário um mecanismo que vá além do FUNDEB, e consiga garantir o aporte financeiro

¹⁵ Foram realizadas pesquisas nos sítios www.scielo.com.br e <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses> com o termo “impacto dos gastos com magistério no FUNDEB”. Acesso em 12/02/2018

¹⁶ <http://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/o-complexo-piso-nacional-do-magisterio> acesso em 22/02/2018.

¹⁷ Foram realizadas pesquisas no buscador www.google.com.br com o termo “impacto do FUNDEB na remuneração e carreira do magistério” Acesso em 12/02/2018.

necessário para conseguir tanto valorizar o magistério, quanto fazer os investimentos necessários para manutenção e desenvolvimento de ensino.

Um ponto de destaque nas falas do DME(s) entrevistados, e que também se refere ao professorado diz respeito à formação continuada de professores, temática inserida na Meta 16 do PNE, e, elencada especificamente em duas estratégias,

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e **garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.**

Estratégias:

16.1) **realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada** e fomentar a respectiva oferta por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

16.2) **consolidar política nacional de formação de professores e professoras da educação básica**, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas;

16.3) expandir programa de composição de acervo de obras didáticas, paradidáticas e de literatura e de dicionários, e programa específico de acesso a bens culturais, incluindo obras e materiais produzidos em Libras e em Braille, sem prejuízo de outros, a serem disponibilizados para os professores e as professoras da rede pública de educação básica, favorecendo a construção do conhecimento e a valorização da cultura da investigação;

16.4) **ampliar e consolidar portal eletrônico para subsidiar a atuação dos professores e das professoras da educação básica**, disponibilizando gratuitamente materiais didáticos e pedagógicos suplementares, inclusive aqueles com formato acessível;

16.5) ampliar a oferta de bolsas de estudo para pós-graduação dos professores e das professoras e demais profissionais da educação básica;

16.6) fortalecer a formação dos professores e das professoras das escolas públicas de educação básica, por meio da implementação das ações do Plano Nacional do Livro e Leitura e da instituição de programa nacional de disponibilização de recursos para acesso a bens culturais pelo magistério público. (BRASIL, 2014a, GRIFO NOSSO)

A formação continuada dos professores tem sido uma preocupação latente aos pequenos municípios, uma vez que a (des) estrutura das secretarias de educação dos municípios principalmente no aspecto de pessoal (equipe pedagógica) para realização de ações formativas nas diversas temáticas educativas que compõe a prática docente. Tendo em vista a superação desta realidade, em tese, as estratégias do PNE já garantiriam algo, entretanto, incorre na falha de centralizar as ações e de prever um regime de colaboração ainda muito genérico, sem distinção clara dos fazeres de cada ente federativo.

A análise da fala de alguns DME(s) revela em uma primeira instância que as formações pensadas de forma extremamente centralizadas pelo órgão central, nem sempre corroboram para as necessidades dos municípios,

Porque hoje nós temos aí, tem uma uma pré determinação, depois eu posso até te passar a cópia das leis, que determinam que o Ler e Escrever acabou de ser escolhido o material de base para o PNAIC e junto com isso tá vindo uma forte pressão para que os municípios adotem. (DME 3)

O que o DME afirma é que sente-se pressionado a adotar um material, por conta da Resolução CD/FNDE n.º 10 de 04 de dezembro de 2015, e a Portaria MEC n.º 279 de 06 de março de 2017, que redistribui via PAR recursos financeiros para impressão de material, no caso do estado de São Paulo, o “Ler e Escrever” e no “Projeto Educação Matemática nos Anos Iniciais”, ou seja, o recurso é repassado ao governo do estado, que por sua vez define o material a ser impresso, e consequentemente toda uma lógica de formação de professores, tendo por base que estes materiais são os currículos do estado, e os municípios aceitam este material/formação ou simplesmente não o recebem, ferindo diretamente seu campo de autonomia, neste sentido Rodriguez; Silva (2015, p. 570 – 571) alertam que,

As políticas públicas educacionais impulsionadas pelo “novo gerencialismo”, de forte tendência centralizadora, propõem a colaboração dos diferentes entes federativos como condição de sucesso das propostas. Esse discurso lacunar, ideológico, esconde as reais dificuldades existentes na federação brasileira e no âmbito educativo para funcionar no sistema de colaboração, em razão da lógica gerencial e da presença de rivalidades políticas entre o executivo e o legislativo, nas diferentes dependências da federação.

A fragilidade da centralização formativa também é denunciada por Fröhlich (2010, p.44)

Essa postura, inevitavelmente, contrapõe o aspecto da autonomia, já que não há a possibilidade de uma construção de um programa de formação continuada financiada pelo governo federal que contemple a participação da rede interessada, desde o gestor até os professores.

A pouca autonomia e a dependência do governo federal no que concerne à formação de professores é demonstrada na fala de um outro DME,

Olha, o que a gente colocou lá que a gente precisa organizar e esse ano a gente ficou na dependência esperando a questão do PNAIC pra poder

organizar as outras coisas, aí eu, eu não consegui constituir um plano de formação anual, então a gente pode dizer que tudo vinha acontecendo muito acidentalmente. Então eu consigo enxergar agora a possibilidade de eu poder elaborar um plano. Só que como eu fiquei muito na espera do que vai acontecer com essa mudança, vai ter o PNAIC, quem que vai atender, pra que eu pudesse organizar essa rede. Eu ainda não consegui. (DME 5)

Uma hipotética justificativa para tal dependência de programas federais, é que diferente de outros programas federais, tais como, PNAE e PNATE, que apesar de atuarem suplementarmente, garantem um mínimo (apesar de não suficiente) de aporte financeiro para a execução dos objetivos a que se destinam, entretanto, com a formação continuada não existe nenhum programa federal específico que promova o repasse de recursos financeiros aos municípios tendo como escopo a formação dos professores em serviço.

Fröhlich (2010, p.45-46) já destacavam a adesão mecanizada e estranha aos interesses da comunidade escolar, tais como o PNAIC, já citado anteriormente no texto,

Enquanto isso, os sistemas de ensino vêm respondendo quase que mecanicamente aos programas federais, como o Pró- Letramento e o Gestar II, voltados para a formação continuada de professores em Linguagem e Matemática para as séries iniciais e finais do ensino fundamental respectivamente, sem encontrar tempo prioritário para construir esforços locais numa construção compartilhada de programas de formação que se voltem para as necessidades e anseios da comunidade escolar dos municípios e estados. Essa postura vai de encontro ao que preconizam princípios básicos de gestão, como um diagnóstico eficaz da realidade para a elaboração e execução de um planejamento que implique em mudanças profundas e eficazes, que contemplem a raiz dos problemas da educação daquele sistema. Um país continental como o Brasil não pode se pautar sobre uma política educacional uniformizada e padronizada, ignorando nas políticas federais de financiamento construções particulares dos sistemas.

Na falta destes recursos financeiros os municípios têm buscado alternativas próprias e diversas de formação de professores, entretanto estas experiências são pouco sistematizadas e conhecidas, bem como, são desconsideradas das políticas centralizadas na União. (RODRIGUEZ; SILVA, 2015)

A formação de professores é ressaltada como fator primordial para o sucesso escolar e ainda para o alcance de uma meta mais específica, a de alfabetização as crianças (Meta 5 – PNE), e como saída para o alcance de tal meta é necessário que se tenha como estratégia a formação continuada de professores, conforme elenca a DME 1:

DME 1: Agora, uma outra meta ainda que, pra mim é difícil, é a é a cinco! Que fala a alfabetização de todas as crianças até o terceiro ano. O foco nisso exige muita qualificação e exige muito trabalho do primeiro até o terceiro ano, porque ou você faz esse trabalho bem feito até o terceiro ano, ou você não salva no quarto e no quinto. Então assim, olha pra ah, fortalecer de, bastante o pedagógico, e esse trabalho não começa no fundamental, começa lá no infantil... ele começa lá no maternal. Pesquisador: E você começa lá na formação de professores? DME1: Isso. Ou você fortalece isso e fortalece também os processos de gestão pedagógica ou você não consegue atingir a meta. Pesquisador: Você vai entrar com financiamento aí também? DME1: Já entrei.

Conforme demonstrado na percepção da DME 1 a formação de professores é uma estratégia para se garantir a alfabetização, entretanto para tal, é necessária a alocação de recursos financeiros para isso, entretanto esta despesa acaba tendo que sair de recursos próprios, uma vez que não exista programas de assistência técnica financeira de um governo central que corrobore com práticas formativas voltadas ao local.

Como saída para a questão formativa os municípios têm adotado diversas estratégias,

DME1: Eu vejo as demandas, aí eu vou in loco. Vou eu, lá com a coordenadora do infantil, sento com ela, olho os portfólios, olho as necessidades de formação dos professores, olho as atividades que os professores dão, faço o acompanhamento pedagógico. Por exemplo, o ano passado eles estavam com uma dificuldade tremenda em matemática, então eu contratei uma pessoa, que veio falar especificamente, de como trabalhar a questão do conceito de números e de cálculo mental, conceito de números pra lá e cálculo mental pra cá. Pesquisador: Ok! Isso vai entrar em financiamento também, porque você precisa pagar, por esse serviço né?! DME1: Também. Por exemplo, eu busco parceria de formação com outros municípios. Nós nos reunimos, por exemplo, com municípios aqui hoje, nós somos um grupo de quatro municípios. Então as contratações pra qualificação de professores, a gente faz em grupo. Né. Então resultado, todas nós contratamos a mesma palestrante, de preferência, tudo isso claro, passando por todos os pra, todos os passos legais. Mas e a gente é condensa as formações todas num mesmo período. Então, a gente reduz o gasto, divide: transporte, hospedagem, isso barateia, o custo. As pautas normalmente, nós sentamos em grupos e definimos as pautas, olhamos as prioridades, pro trabalho, por exemplo, é de formação são leitura e escrita nisso, nisso e nisso. Então, ela já, ela, ela já tem um olhar pra isso. E aí vamos supor, cada município paga um dia. Mas todos os municípios frequentam ora como convidados, ora como alguém que tá pagando.

O exemplo dado acima nos remete a uma prática de cunho local, em que um grupo de municípios, reúnem-se a fim de partilhar e executar estratégias conjuntas para o atingimento de um objetivo comum, com isso fortalece-se o

território local, a geopolítica, bem como maximiza a ação educativa. Não pretendendo adentrar a temática, mas até de modo superficial tais formas de organização já são conhecidas como Arranjos de Desenvolvimento Educacionais - ADE, inclusive já incentivadas pelo próprio Conselho Nacional de Educação através de resolução específica.¹⁸

Um problema que podemos antecipar é que por mais importante que seja a articulação e engajamento local para a promoção regional, a descentralização educacional acaba por ser sinônima de uma responsabilização, ou seja, culmina-se em um único ente federado se responsabilizando por uma meta local/nacional sem as devidas condições financeiras para a sua execução.

Outras estratégias e ações de cunho mais precário são tomadas,

Pesquisador: E a senhora consegue garantir a formação de professores sem os cursos do governo federal?

DME2: Eu, eu garanto assim, uma vez por ano, eu trago um palestrante e ai depois, dou um curso online.

Pesquisador: Uma das estratégias da senhora são os cursos online então?

DME2: Isso. Mas eu não acho muito importante...mas é o que eu consigo fazer.

A perspectiva adotada pela DME 2 nos denota ao que podemos chamar de precarização da formação, em que sem o suporte técnico e financeiro do governo federal, acaba-se por diminuir as formações dos professores, e ainda atuar em campos não acredita que façam efeitos, como a educação à distância. Falta de recursos financeiros e a inexistência de estrutura técnica pedagógica dentro da Secretaria de Educação que conta apenas com a DME e uma servidora técnica, que é dividida com o Departamento de Pessoal da municipalidade podem ser hipóteses da precarização do trabalho da DME ante a precarização da formação continuada dos professores, mas complementarmente a isso,

[...] percebe-se que a política nacional de planos precisa estar articulada às políticas de financiamento. Os planos, podem até ser bem elaborados, mas constituir-se-ão em políticas esquecidas, caso a União não repense suas estratégias de desenvolvimento e de financiamento da educação municipal nestes espaços. Muito embora o PDE/PAR assegure o financiamento de muitas políticas, para a gestão municipal, os recursos assegurados nem sempre correspondem às reais necessidades de investimentos, muitas vezes urgentes, na rede escolar municipal. (CUNHA; MIRANDA, 2011, p.73)

¹⁸ Art. 2º O ADE é uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico.(BRASIL, 2012)

Uma outra preocupação é a que foi encontrada em um município entrevistado, justificando-se pela falta de pessoal de cunho técnico-pedagógico acaba por terceirizar a formação docente. Tais contratações podem ocorrer inclusive de forma indireta, como por exemplo quando a rede de ensino compra um determinado material didático apostilado, e no conjunto da compra são fornecidas formações ao professorado.

Algumas justificativas para esta contratação conforme já dito foi a carências de recursos humanos da secretaria de educação, entretanto, o frágil regime de colaboração entre estado e municípios para elaboração/distribuição de material e formação didático pedagógico também se faz presente como uma forma de justificar

Foi terceirizado parcialmente, então é bom retomar algumas questões. Porque inicialmente o que nós vimos? Nós vimos o sistema privado que não dava as respostas, não atingia as expectativas de aprendizagem. Logo quando eu assumi, nós suspendemos [o apostilado] e adotamos o sistema Ler e Escrever e o São Paulo Faz Escola, porque nós temos até o nono ano. E, agora nós tivemos problemas seríssimos. Nós tivemos uma formação apenas, então havia a promessa de que teria as formações, que todas as capacitações que o estado fizesse estaríamos juntos e isso não aconteceu, na prática não se deu conta de fazer isso daí, era a sempre muito moroso, nós tivemos uma desorganização da rede, que implicou em gastos muito altos para a reprodução do material e nós nunca conseguimos ter um material parcialmente na rede antes do mês de abril. E aí, a sugestão, isso nasce dos próprios professores, o pedido para que se tivesse um sistema apostilado para organizar essa questão da rede. Então hoje eu tenho uma pessoa na estrutura pedagógica da secretaria, que faz essa ponte sistema/professor nós temos e também as outras formações que são formações de caráter mais genérico e de atualização, por exemplo discutir e avançar no estudo da base nacional comum, fazer trabalhos de temáticas pontuais e atuais tá, então é uma questão de como você encara isso como prioridade. (DME 3)

A compra de material didático como um organizador curricular da rede é vista pelo gestor municipal como um avanço uma vez que os programas oficiais do Ministério da Educação e da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo ainda apresentam fragilidades e não conseguem atingir os objetivos do sistema municipal de ensino, entretanto, esta posição não é consensual entre os próprios dirigentes, neste sentido o DME 5 discorda,

Pesquisador: É apostilado o sistema aqui?

DME 5: Não. O nosso conceito em relação ao ensino fundamental é o seguinte, eu tenho Ler e Escrever, eu tenho livro didático, como que eu otimizó esse material e não rasgo dinheiro fora né? Ele já me dá um direcionamento, então assim, sempre foi esse pensamento em relação ao

material apostilado pro fundamental.

Em síntese, a formação continuada dos professores, meta contida no PNE e PME, ainda encontra-se em pleno entrave por questões de ordem financeiras, de planejamento e numa relação entre a centralização dos recursos financeiros e a descentralização necessária da política pública para o nível mais local.

5.3 O financiamento da educação em tempo integral em contextos municipais

Outra categoria muito levantada na pesquisa através das falas dos DME(s) diz respeito à Educação Integral, constituinte da Meta 6 do Plano Nacional de Educação e consonante a isso das metas de todos os planos municipais.

Um primeiro ponto a ser observado subcapítulo é que temos que diferenciar “Educação Integral” e “Educação em tempo integral”, o primeiro termo de acordo com Coelho (2009, p. 90),

a educação integral se caracteriza pela busca de uma formação a mais completa possível para o ser humano. No entanto, não há hegemonia no tocante ao que se convencionou chamar de ‘formação completa’, ou seja, quais pressupostos teóricos e abordagens metodológicas a constituirão.

Já o segundo termo “educação em tempo integral” se refere a uma ampliação da jornada escolar, ou seja, de acordo com a LDBEN (1996) a ampliação do tempo de permanência na escola com jornada escolar diária igual ou superior a 7 horas. Enfoca-se que tanto a percepção dos DME(s) quanto a meta do PNE/PME no tocante ao termo “integral” diz respeito exclusivamente à ampliação da jornada escolar.

A Educação em tempo integral meta 6 do PNE caracteriza-se por garantir que no mínimo 50% das escolas públicas ofereçam tempo integral, de forma que no mínimo atenda a 25% dos alunos matriculados na educação básica. Para tanto é necessário que estados e municípios através dos Planos Estaduais e Municipais em alinhamento e consonância com o Nacional garantam a execução de estratégias que alcancem a meta.

A questão do financiamento das políticas de tempo integral é apontada como um dos principais entraves para a implantação, consolidação e da ampliação

da jornada escolar da educação básica.

Apesar disso, num recorte histórico recente,

pode-se considerar que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) constituiu-se como divisor de águas no que tange à garantia do direito à educação em tempo integral. O Fundo avançou em relação às leis anteriormente mencionadas (LDB e PNE), entre outros aspectos, por associar o tempo integral a todas as etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio). Além disso, o FUNDEB também se destacou em relação ao Fundo que lhe antecedeu, o Fundef, por destinar recursos não apenas para o ensino fundamental, mas para as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, incluindo, ineditamente, recursos para as matrículas em tempo integral. (MENEZES, 2012, p.141)

Doravante o ínfimo avanço trazido pela autora no que diz respeito ao financiamento nos demonstra que a garantia da ampliação da jornada escolar não é ainda suficiente para manutenção da oferta de uma educação integral em tempo integral, sendo em algumas falas dos DME(s) como a meta de mais difícil execução conforme pode ser observado,

Pesquisador: Qual sua meta de mais difícil execução?

DME 1: A de tempo integral. Estou falando de dinheiro! A de tempo integral. Ah, por exemplo, nós já temos o atendimento da EMEF, por exemplo 100% de tempo integral. Manter isso não é fácil, sem o Mais Educação ficou muito difícil, porque o município teve que abranger tudo! Então, por exemplo umas das minhas metas seria a contratação de monitores, hoje, eu não consigo fazer isso, hoje eu tenho que trabalhar com o que eu tenho. As minhas saídas não são muitas. Eu vou ter que arcar com esse custo. (DME 1)

DME 3: Eu atendo a educação infantil hoje em torno de 70% dos meus alunos estão em tempo integral, mas ainda, era nossa vontade chegar a 100, mas ainda não consigo.

Pesquisador: Por que?

DME 3: Pela inversão que teve nos recursos que foram oferecidos. Então, o Mais Educação ele praticamente não existiu no ano anterior, ele surge agora como Novo Mais Educação, mais muito longe de permitir isso daí. Então hoje é uma questão mesmo de falta de recurso financeiro pra atingir. (DME 3)

O maior desafio que a gente tem pra alcançar mesmo é a educação de tempo integral. Eu penso que deles, é assim um dos maiores desafios, o da creche a gente já está acima da meta, mas tem a pressão que você tem que atender, mas assim falando de plano eu penso que é a educação de tempo integral e tem algo assim que tá incomodando muito a gente.

Pesquisador: E aí vai falta dinheiro?

DME 5: Vai falta dinheiro e na verdade hoje falta (DME 5)

Pesquisador: O tempo integral hoje não estaria funcionando só pela remodelação ou pela questão financeira?

DME 3: Aqui é pela questão financeira. Essa é o central, porque a remodelação isso é uma questão de criatividade e implica em alguns

arranjos, implica em garantir uma sala por ano e a gente conseguiria, não tenho dúvida, mas a questão financeira é de fato o que travou isso. Porque a gente tem que ter a consciência que não basta resolver isso, por esse período agora, nesse governo, a gente tem que ter uma sustentabilidade. (DME 3)

Observando o VAA do FUNDEB (tabela 1) constatamos que em termos percentuais existe um fator de ponderação que garante aos estados e municípios que mantêm matrículas em tempo integral, um valor a maior de 30% sobre o valor anual por aluno comparado as matrículas de período parcial. Entretanto apesar do fator de ponderação do VAA do FUNDEB em termos legais ter significado um avanço não podemos desconsiderar que os valores praticados ainda se encontram muito abaixo das reais necessidades da educação básica pública. (MENEZES, 2012)

Pela insuficiência de recursos para a garantia de uma educação em tempo integral, os DME(s) têm buscado outras saídas para esta oferta, criando novas possibilidades para o cumprimento da meta. Dentre estas saídas encontram-se as parcerias com outros setores dos órgãos públicos municipais, neste sentido podemos observar nos trechos abaixo:

Então assim, eu conto com bastante parceria do esporte, do projeto Guri, da saúde, entendeu?! Pra eu dá conta de fazer isso, porque é, é muito desgastante. (DME 1)

Hoje, eu tenho, eu...não sei se posso chamar de tempo integral, a gente chama projeto espaço da criança e adolescente, projeto espaço amigo. Então eles vão de manhã na escola e tarde eles vão pro esse espaço amigo. Porque espaço eu também não tenho pro ensino integral. (DME 2)

Os achados desta pesquisa no que diz respeito as parcerias convergem as descobertas de Parente (2017) que realizou uma análise ao tratar de Políticas e Modelos de Educação Integral em Tempo Integral no Estado de São Paulo, ressaltando que,

[...] em 56% dos municípios analisados, as experiências existentes eram implementadas apenas pela Secretaria Municipal de Educação, sem existência de relações intersetoriais. Em contrapartida, 40% dos municípios informaram que desenvolvem as ações de tempo integral no ensino fundamental por meio de relações intersetoriais, envolvendo outros órgãos da administração pública. Cabe destacar que 4% dos municípios não responderam essa questão. (p. 10)

Fica então evidenciado que quase a metade dos municípios analisados por Parente (2017) tem desenvolvido ações com outros setores governamentais para

a oferta da educação integral.

Nas falas dos DME(s) fica claro também que a maioria das ações intersetoriais para educação em tempo integral se dá através de parcerias com a Secretaria de Esporte, Projeto Guri / Espaço Amigo (Assistência Social) e Secretaria de Saúde, sendo possível afirmar que tais dados também concordam com os trazidos por Parente (2017).

Como forma suplementar para garantia de financiamento da educação em tempo integral fora relatado pelos DME(s) um importante programa federal: o Mais Educação¹⁹. O financiamento deste programa se dá

[...] por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE/Educação Integral), cujos recursos são destinados para a Unidade Executora da escola e liberado em duas parcelas para: custeio (alimentação e transporte dos monitores do programa), capital e custeio (contratação de serviços, material de consumo e permanente para a escola) e kits pedagógicos para as oficinas (custeio e capital). (PARENTE, 2012, p.126)

Neste sentido um Dirigente Municipal apontou com certo grau de satisfação o modelo inicial do programa:

Nós tínhamos seis oficinas, salvo engano, seis oficinas. E eles pagavam 100%. E eram oficinas que faziam diferença, porque, você selecionava bons profissionais pensando nos currículos, pensando na modalidade que você está falando, por exemplo, em práticas circenses, em dança, você selecionava bons profissionais, com bons currículos. E ele ainda dava todo o aporte necessário, para trabalhar essas oficinas, então quer dizer, você tinha, condições de focar o seu olhar pro pedagógico, para as disciplinas do currículo básico, enquanto ele te oferecia um aporte que era muito interessante, suficiente pra que você ampliasse isso. (DME 1)

Entretanto mudanças no âmbito deste Programa através da Portaria MEC 1.144/2016 fez com que houvessem perdas financeiras aos municípios que se programaram com os recursos que subsidiariam as ações do Programa, e ainda a

¹⁹ [...] criado pela [Portaria Interministerial nº 17/2007](#) e regulamentado pelo [Decreto 7.083/10](#), constitui-se como estratégia do Ministério da Educação para indução da construção da agenda de educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino que amplia a jornada escolar nas escolas públicas, para no mínimo 7 horas diárias, por meio de atividades optativas nos macrocampos: acompanhamento pedagógico; educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica. Dados obtidos no sítio <http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao/apresentacao?id=16689>. Acesso em 12/03/2018

proposta de trabalho voluntariado com baixa remuneração fizeram com que o programa agora fosse fortemente criticado, conforme pode ser observado,

DME 1: O Mais educação, ele era um aporte que realmente fazia diferença, se eles continuassem mantendo no modelo antigo, porque não acredito no novo Mais Educação.

Pesquisador: O programa teve uma mudança?

DME1: Teve uma mudança. O programa Mais educação ele teve uma mudança, que eu, particularmente não acredito, nela, por isso, eu não aderi. Tá. Eu acho que você contratar estagiários e voluntários para trabalhar com português e matemática, isso não funciona. Você tem que ter profissionais qualificados, dentro de uma proposta pedagógica muito estruturada, muito séria, não dá pra se medida paliativa. Trabalhar com reforço escolar, trabalhar com crianças que não aprendem, com medida paliativa não dá. Tem que ser um programa da escola, previsto dentro da proposta, com reforço bem feito e bem estruturado pra que dê certo. Não! Mas eu acho que ele funcionava muito bem, naquele sentido de que, de garantir uma educação mais ampla, quando você fala assim, quando você trabalha com oficinas, por exemplo, de artes, de meio ambiente, etc.(DME 1)

DME2: O Mais Educação eu não fiz a adesão. Pesquisador: E por que a senhora não fez?

DME2: Eu não fiz porque fiquei com ressentimento, o valor que eles pagam pra pessoa trabalha com essas crianças é muito pouco. E eu falei: eu vou entrar num programa desse e de repente eu não acho pessoas pra trabalha com essas crianças, porque eu acho o valor muito pouco, muito pouco. (DME 2)

Fica perceptível que as mudanças no programa Mais Educação fizeram com que o programa caísse na descrença pelos DME(s), e ainda a instabilidade de transferência de recursos destes programas foram apontados como causas para a não adesão a eles.

Pela inversão que teve nos recursos que foram oferecidos. Então, o programa, que eram complementares com o objetivo de permitir a educação integral, ele foi suspenso, o Mais Educação ele praticamente não existiu no ano anterior, ele surge agora como Novo Mais Educação, mais muito longe de permitir isso daí. Então hoje é uma questão de mesmo falta de recurso financeiro. (DME 3)

DME 4: Esse Mais Educação mesmo, eu não aderi, porque se você começa, você tem que ir até o final, então você tem que ter recurso pra você manter. Porque de repente, como eu sei que isso daí vai dar certo mesmo? vai manter esse recurso mesmo?

Em síntese a carência de políticas de financiamento para educação integral em tempo integral tem sido uma das principais problemáticas no cumprimento da meta 6 do PNE/PME segundo os entrevistados, sendo que, fica claro que somente o FUNDEB não dará conta do financiamento desta política pública, e ainda, os programas suplementares nos moldes atuais soam descrença dos

dirigentes, bem como, a esperança da chegada de novos recursos ainda parece um tanto utópico.

5.4 Os recursos financeiros na educação: entre a utopia e a autonomia

Um princípio básico para a ação do Dirigente Municipal de Educação é poder atuar com autonomia dentro de uma realidade local, de forma articulada com as esferas estadual e federal, e, além disso estar pautado pela reflexão, organização e articulação da política educacional de seu município, facilitando a participação das escolas e conselhos. Tudo isso realizado numa perspectiva de longo prazo, e de forma não fragmentada extrapole o próprio mandato. Em termos legais não existem, a rigor, impedimentos para que os municípios exerçam seu poder local, utilizando-se para isso de sua autonomia (GENTILINI, 2012).

A autonomia na gestão educacional ainda permite que o município possa,

Desenvolver um projeto político-educacional de interesse de seu município e de acordo com a sua realidade específica, nos limites estabelecidos pela organização nacional do ensino, no âmbito das novas relações federativas inauguradas pela constituição de 1988, são a referência para se compreender os limites e as possibilidades da gestão autônoma da educação municipal. Isto significa potencializar ao máximo os recursos do órgão municipal de ensino, em termos financeiros, materiais, humanos e organizacionais, para implementar políticas de interesse de seu município e que enfrentem seus problemas específicos da área da educação. (GENTILINI, 2012, p.69)

Mesmo concordando com o autor acima, este trabalho já retratou e agora retoma a questão da descentralização das responsabilidades educacionais sem a devida descentralização dos aportes financeiros, isso corrobora com um problema também já levantado anteriormente, que diz respeito à autonomia restrita à questão financeira.

É nesse sentido que a DME aponta,

DME1: O sistema municipal tem autonomia. Eu acho que a maioria dos dirigentes nem tem consciência disso mas eles uma autonomia muito grande. Agora, que os recursos, é hoje, são suficientes, não, não são.

Pesquisador: Isso fere a autonomia?

DME1: Fere. Fere, porque impacta que você não consegue desenvolver as coisas, você tem vontade, você se organiza, ai acaba estabelecendo prioridades. Então você tem autonomia, mas a falta do recurso fere, porque, impede você de conseguir atingir seus objetivos, te bloqueia. (DME 1)

DME 3: Essa autonomia ela se restringe na própria condição de execução. Então, não considero que seja autônomo, que o sistema municipal consiga fazer isso, porque ele tem que cumprir uma série de questões que ele não tem condições de administrar. (DME 3)

Ambos DME(s) sentem que possuem autonomia, entretanto, sentem esta autonomia ferida ou reduzida quando o próprio plano da ação limita-se ao aporte financeiro indispensável para a execução de uma estratégia.

O que fica claro é que sem a descentralização financeira necessária aos municípios, eles ficarão à mercê de políticas educacionais centralizadas, exercendo uma autonomia decretada (Barroso, 1996), ou seja, meros executores de políticas públicas de governos centralizadores.

A autonomia na elaboração do próprio PME parece agora comprometida conforme demonstra outra DME,

Pesquisador: Quando vocês fizeram o plano municipal de educação, vocês pensaram no aporte financeiro para o plano? Olha, nós olhamos pra parte financeira! Só que lá em 2015 a situação do município não era tão difícil como está hoje. E ainda, a gente pensou, naquela possibilidade de que acenavam pros municípios dos royalties do petróleo, porque isso estava no plano nacional, quer dizer, meu município não tinha uma condição tão difícil lá em 2015, na época elaboração do plano, como nós estamos vivendo agora em 2017. E ainda lá se acenou com essa possibilidade, está na meta vinte. Está falando de custo/aluno/qualidade. Quer dizer, acenou-se pra todos os municípios na época da realização desses planos de que podia não vir muito dinheiro, mas que viria um dinheiro. Então quando nós fizemos, nós fizemos muito com o pé no chão. Mas diante dos repasses que a cada dia vem diminuindo, e dos cortes do governo, por exemplo, lá em 2015 não se falava que, que ia cortar Mais Educação, muito pelo contrário, a meta seis apontava de que isso ia se expandir, né! Não se falava em cortar Brasil Carinhoso, porque até hoje não chegou, e que o ano passado foi ridículo o repasse, né! Não se falava em bloquear PDDE, em parcelar PDDE, em chegar no final do ano para gastar só no próximo exercício, tudo isso não estava lá descrito, muito pelo contrário, se assinou com a possibilidade de dinheiro pra educação. (DME 1)

A posição assumida pela DME nos denota uma situação um tanto crítica no financiamento e autonomia dos planos de educação, pois, na elaboração as ações do MEC, e o apogeu da aprovação do PNE sinaliza para avanços significativos na área educacional, contudo, após terem seus planos aprovados em leis municipais, os municípios passaram a sofrer com cortes e parcelamento de recursos, suspensão de programas e o esfriamento de agendas importantes como o CAQ e CAQi.

Não obstante a isso a autonomia fica ainda mais prejudicada quando o município necessita arcar com despesas de outro ente federado, tais como, as

despesas com merenda e transporte da rede estadual de ensino, conforme pode ser observado,

Porque essa questão de você ter que arcar com a merenda e com o transporte que é deles, que é um dinheiro que poderia ser revertido pro município, porque os prefeitos têm medo, de entregar isso e não conseguir outros financiamentos em outras áreas, porque honestamente para educação eu não vejo nenhuma contrapartida do governo do estado pra nós. (DME 1)

DME 3: Esse convênio da merenda eu considero uma aberração! Bom é uma questão que realmente tá muito longe, mas muito longe mesmo, eles não conseguem chegar aí a 40% do custo da merenda nas escolas que são estaduais e que nós atendemos.

Pesquisador: Por que o município faz esse convênio?

DME 3: É, aí nós temos questões maiores, são as relações políticas que realmente determinam isso né.

Pesquisador: O convênio por exemplo ele compensa ao município?

DME 4: Olha, nós já até sentamos para estudar sobre isso. Não compensa se você for ver, aquilo que recebe, e aquilo que tem que repassar, mas por a cidade ser muito pequena, então chegou num consenso assim, que não tem como deixar de fora, não ajudar, não colaborar nessa despesa desse transporte para esses alunos, como não manter essa merenda escolar sendo que são todos munícipes, todos moram aqui e todos de uma certa forma depende disso.

Pesquisador: Mas no dinheiro que eles repassam?

DME 4: Não é suficiente! Não, não é!

A situação agora retratada diz respeito aos convênios entre as prefeituras e a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, em que os municípios passam a ser executores do programa de alimentação escolar e de transporte escolar. Ocorre pois, que conforme as falas dos próprios DME(s) tais convênios são unilaterais, ou seja, incorrem em menos custos à rede estadual de ensino e oneram aos municípios.

Quando questionados sobre o porquê da adesão em convênios tão prejudiciais aos cofres da educação municipal, tem-se como resposta ainda um clientelismo do poder, em que um ente federado com maior poder de arrecadação dita as regras, e os prefeitos temem sofrer sanções de outras áreas em que estado e municípios colaboram entre si, como a saúde por exemplo. Uma outra justificativa é que todo alunado é município, que precisa ser atendido em sua integralidade, e os resquícios políticos em razão de uma merenda mau fornecida em uma escola, mesmo que estadual, possa atingir negativamente à gestão municipal.

Para deixar um pouco mais aflito este cenário, o governo federal aprovou a Emenda Constitucional n.º 95/2016 (BRASIL, 2016b) congelando os

gastos públicos com educação e saúde, e a reação dos DME(s) quando questionados sobre como tal legislação impactaria no financiamento dos PMEs eles afirmaram que,

DME1: Claro, já está impactando. Na verdade só institucionalizaram o que já havia acontecendo. Na minha visão ele institucionalizou o que já aconteceu, de 2015 para 2016 e de 2016 para 2017.

DME 4: Com toda certeza, que quanto menos recurso, porque tudo dá a impressão que eles querem tirar da educação né. Parece que a última preocupação é a educação, porque no momento o que eles se preocuparem que a educação é a base, vamos ter uma sociedade de qualidade, os problemas sociais serão menores, mas parece que eu não sinto essa preocupação! Pesquisador: Se já percebeu queda em alguns recursos?

DME 4: Ah sim, com toda certeza, já diminuiu bem! Então quer dizer de tudo aquilo que a gente tinha, a gente está tendo praticamente quase que metade.

Assim sendo os DME(s) ante à Emenda Constitucional não se viram muito surpreendidos, na verdade, e de acordo com uma das próprias entrevistadas o que houve foi a regulamentação da queda de recursos ano a ano, uma institucionalização dos cortes que irão prejudicar diretamente na execução do PME.

Tais embates trazidos até agora elucidam o já denunciado por Dourado (2016),

As análises revelam a dificuldade em se avançar para um federalismo de cooperação na educação, balizado por processos de descentralização e autonomia dos entes federados e de coordenação federativa, que garantam diretrizes e padrões de qualidade nacional para a educação. Isso implica defender a noção de descentralização qualificada, onde a coordenação federativa não se traduz em centralização por parte da união ou dos estados ou do Distrito Federal, mas é resultado da cooperação entre todos os entes federados que, deste modo, não prescindem as diretrizes e padrões de qualidade nacional ao participarem de sua proposição e materialização.(p. 71)

O que se torna fundamental neste momento é voltar para a discussão e regulamentação de um regime de colaboração – este ainda muito tênue – em que todos os entes federados, com suas características e autonomia, num tratamento horizontalizado possam buscar o equilíbrio entre as responsabilidades com a educação e a sustentabilidade financeira dela, para que assim, as políticas públicas de estado – e não apenas de governo – possam ser planejadas e executadas visando o foco principal da educação: o compromisso com nossos alunos.

CONCLUSÃO

A partir de todo o exposto neste trabalho, servindo-se para isso de pesquisas realizadas nos diversos documentos oficiais sobre os planos de educação, nas publicações de meios acadêmicos de produção científica, e ainda, de acordo com as falas do Dirigentes Municipais de Educação pode-se levantar as seguintes conclusões que seguem neste capítulo.

Quanto ao novo Plano Nacional de Educação ratifico que ele se configura como um avanço para o campo educacional caso suas metas sejam alcançadas, ademais ele foi um balizador de planos estaduais e municipais, ou seja, uma política de Estado que envolve diretamente os três entes federados.

Em reforço ao anteriormente citado foi identificado nesta pesquisa que os documentos oficiais que orientavam a construção do PME estavam pautados por uma lógica de administração escolar centralizadora, embasada nos princípios da própria teoria geral da administração. Doravante a autonomia dos municípios encontra-se num processo de cerceamento, pois sob a justificativa da consonância dos planos municipais ao nacional muito municípios colocaram em seus planos metas intangíveis, até mesmo por sua responsabilidade dentro do pacto federativo, como por exemplo o aumento do número de mestres e doutores nas universidades, dentre outras.

É evidente que a autonomia fica ainda mais restrita quando se trata do financiamento destas metas, ou seja, a centralização de recursos pela União cria uma espécie de subordinação dos demais entes federados a ela, assim sendo as metas serão cumpridas de acordo com a liberação de recursos do governo central e não na esfera de prioridades do local.

Quando se trata do monitoramento e avaliação dos Planos Municipais, tendo como base o material de referência do MEC para isso, fica evidente a implementação de uma lógica sistêmica de administração, fruto de um processo histórico de burocratização onde os fatores quantitativos sobrepõem-se aos qualitativos, causando um distanciamento dos documentos oficiais com as realidades dos sistemas e unidades de ensino.

No que diz respeito ao financiamento dos planos municipais uma alarmante situação trazida por este e por outros trabalhos demonstraram que 90% dos municípios brasileiros não são sustentáveis financeiramente sem a transferência

direta de recursos. O outro ponto alarmante é que a expansão do ensino obrigatório, hoje em 14 anos de escolarização, não foi acompanhada pela ampliação dos recursos para a área educacional.

No tocante a isso, no Brasil impera um frágil pacto federativo em que a União desde a independência em 1922 até hoje não se responsabiliza pela educação obrigatória, ficando esta a cargo dos estados e municípios. Reforça-se aqui que a descentralização das responsabilidades é acompanhada pela centralização dos recursos financeiros.

Neste cenário, instaura-se no Brasil a política de fundos, dentre as principais delas o FUNDEF e o FUNDEB que garantiram uma determinada equalização de recursos em nível de estado, mas não em nível de nação, pois por sua natureza ser a arrecadação de receitas há uma grande variação de um estado para outro, gerando discrepâncias regionais. Ainda neste sentido, o FUNDEB não traz nenhum recurso novo para educação, assim sendo, como a divisão de recursos é feita pelo número de matrícula, o ganho financeiro de um município é perda para o outro.

Quando tratamos do recorte temporal 2014 (aprovação do PNE) até 2017 (data da pesquisa) o FUNDEB, em termos percentuais de evolução, sequer acompanhou o PSPN ou a inflação anual, denotando que se depender apenas do fundo, o PNE/PME não se constituirá como política pública que se efetive, mas sim mais um planejamento.

O salário educação, outra fonte de financiamento dos municípios também não apresenta situação diversa do já apresentado, a prevaricação da atualização deste imposto através dos anos tem feito com este recurso perca seu valor de compra, ou seja, comparando sua evolução no recorte histórico 2014-2016 é perceptível que sua evolução está abaixo dos índices inflacionários oficiais.

Uma saída possível seria a implantação do CAQ e CAQi, conforme está já previsto na meta 20 do PNE como parâmetro de financiamento da educação, entretanto a falta de vontade política aliada a crise financeira que o país imergiu tem impedido sua regulamentação.

O Dirigente Municipal de Educação, apesar de sua função ser de cunho político, precisa exercer – principalmente nos municípios de pequeno porte – uma natureza técnica, a fim de conhecer o sistema de ensino que administra, conhecendo e tendo o compromisso político-social para com as políticas públicas de

Estado, tais como o Plano Municipal de Educação, e neste sentido buscar estratégias para o cumprimento da planificação.

Nas entrevistas e visitas às Secretarias Municipais de Educação ficaram claras as condições de precarização do trabalho, tanto da estrutura física, quanto dos recursos humanos para o trabalho. Evidenciou-se também que basicamente a dificuldade na execução de todas as metas levantadas pelos DME(s) tem relação direta com o financiamento.

São preocupações latentes dos dirigentes a garantia da oferta da educação infantil (meta 1), o atendimento em tempo integral (meta 6) e a formação e valorização dos professores (metas 17 e 18), ressaltando que todas elas têm impacto direto no orçamento das secretarias de educação, sendo que muitos DME(s) têm buscado, conforme apresentado, das mais diversas estratégias para o alcance das metas.

Os DME(s), no que diz respeito a gestão, consideram-se autônomos, entretanto sentem esta autonomia ferida quando os recursos financeiros não são suficientes, quando dependem de aporte financeiro de outro ente federado, ou ainda em situações que fazem adesões a programas e convênios por medo de algum tipo de restrição futura do ente federado que centraliza o dinheiro.

A institucionalização dos cortes de recursos públicos federais para a educação também foi uma grande marca da percepção dos DME(s) que relataram a queda nos valores de alguns programas, o calote da União em outros, e de forma geral a descrença dos dirigentes em alguma melhoria deste quadro.

Consoante ao objetivo geral deste trabalho podemos afirmar que a execução dos Planos Municipais de Educação constitui-se um desafio aos DME(s) e aos sistemas municipais de ensino, sendo seu maior entrave o financiamento dele. Em síntese foram aprovados planos em forma de leis municipais, resta aos dirigentes agora, o desafio de executar uma política pública sem possuir os recursos financeiros indispensáveis para tal.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Myrtes. **O Papel do Diretor na Administração escolar**. Rio de Janeiro: Educ Difel, 1979.

AZEVEDO, Neroaldo Pontes de. A UNDIME e os desafios da educação municipal . **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 141-152, aug. 2001. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9796>. Acesso em: 20 mar. 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142001000200004>.

BALL, Stephen J.. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos Pesquisa**. [online]. 2005, v.35, n.126, p.539-564. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742005000300002>.

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

BARROSO, João. O Estudo da Escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, João (Org). **O Estudo da Escola**. Lisboa: Porto Editora, 1996.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm . Acesso em 10 jul. 2016.

BRASIL . Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm . Acesso em 10 jul. 2016.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm . Acesso em 10 jul. 2016.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 10 jul. 2016.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei 7.420 de 09 de agosto de 2006**. Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. Brasília/DF. [s.d]. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=33_2457 Acesso em 05 jun. 2016.

BRASIL. **Decreto n.º 6.253 de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em

regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília/DF, 2007. Disponível em:

<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/94807/decreto-6094-07>.

Acesso em: 02 mai. 2016.

BRASIL. **Decreto n.º 6.253 de 13 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Brasília/DF, 2007. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6253.htm Acesso

em: 1 maio 2016.

BRASIL, **Emenda à Constituição n. 14 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 1996a. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm.

Acesso em 1 maio 2016.

BRASIL. **Emenda à Constituição n.º 59 de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF, 2009. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm.

Acesso em 5 fev. 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. Diretoria de Estudos Educacionais. **Perfil dos dirigentes municipais 2010**. Brasília: O instituto, 2011. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/493468)

[/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/493468](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/493468) Acesso em: 5 fev. 2017.

BRASIL. **Lei 1.422 de 23 de outubro de 1975**. Dispõe sobre o Salário Educação. Brasília, DF, 1975. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1422.htm Acesso em 5 fev. 2017.

BRASIL. **Lei 10.832 de 29 de dezembro de 2003**. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Brasília, DF, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.832.htm . Acesso em 5 fev. 2017.

BRASIL. **Lei 11.494 de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção

e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília/DF. 2007.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 2 mai. 2016.

BRASIL. **Lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm. Acesso em 5 fev. 2017.

BRASIL. **Lei 4.440 de 27 de outubro de 1964**. Institui o Salário Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 1964. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4440.htm. Acesso em 1 fev. 2017.

BRASIL. **Lei 5.692 de 11 de agosto de 1971**. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF. 1971. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm. Acesso em: 5 fev. 2017.

BRASIL. **Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece Diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996b. Disponível em:

www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 8 jul. 2016

BRASIL. **Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília/DF, 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm. Acesso em 1 jun. 2016.

BRASIL. **Lei 9.766 de 18 de dezembro de 1998**. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Brasília, DF. 1998. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9766.htm. Acesso em 6 fev. 2017.

BRASIL. **Lei n.º 10.172 de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 8 jul. 2016.

BRASIL. **Lei n.º 11.738 de 16 de julho de 2014**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, DF, 2008. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. Acesso em 1 jun. 2016

BRASIL. **Lei n.º 12.695 de 25 de julho de 2012**. Dispõe sobre o apoio técnico ou

financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Brasília/DF, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011- 2014/2012/Lei/L12695.htm Acesso em: 01 maio 2016.

BRASIL. **Lei n.º 12.796 de 04 de abril de 2013.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília/DF., 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm Acesso em: 1 maio 2016.

BRASIL. **Lei n.º 13.005 de 24 de Junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm Acesso em: 16 abr. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria Articulação com os Sistemas de Ensino. **PNE em movimento:** Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação. Brasília: MEC/SASE, 2016a.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planejando a próxima década:** conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: MEC/SASE, 2014b.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planejando a próxima década:** alinhando os planos de educação. Brasília: MEC/SASE, 2014c.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planos de Carreira e Remuneração:** contribuições para a elaboração e a revisão dos planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação escolar pública. Brasília: MEC/SASE, 2016c.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Básica. Pradime : Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação. **Caderno de Textos.** v.1. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006b.

BRASIL. **Portaria Interministerial MF/MEC n.º 481 de 11 de outubro de 2013.** Estabelece procedimentos e orientações sobre criação, composição, funcionamento e cadastramento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, de âmbito Federal, Estadual, Distrital e Municipal e revoga a

Portaria nº 430, de 10 de dezembro de 2008. MEC, 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4971-portaria-fnde-n%C2%BA-481,-de-11-de-outubro-de-2013> Acesso em: 1 maio 2016.

BRASIL. **Portaria Interministerial MF/MEC n.º 8 de 26 de dezembro de 2016.** Estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, no exercício de 2017. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/portarias/item/9795-portaria-interministerial-mf-mec-n%C2%BA-8,-de-26-de-dezembro-de-2016>. Acesso em 6 fev. 2017.

BRASIL. **Emenda à Constituição n.º 95 de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília/DF, 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm Acesso em: 2 jan. 2017.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino de Rezende. **Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil.** São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2006.

COELHO, Lígia Martha C. da Costa. História(s) da educação integral. **Em Aberto**, Brasília, v. 22, n. 80, p. 83-96, abr. 2009. Disponível em: <http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1472/1221>. Acesso em: 02 jan. 2017.

CORTES, Bianca Antunes. Financiamento da Educação: salário educação e suas dimensões privatizantes. **Cadernos de Saúde Pública.** Rio de Janeiro, out/dez, 1989.

CUNHA, Maria Couto; MIRANDA, Maura da Silva. A Gestão Municipal frente à política de planos (des) articulados. *In*: PARENTE, Claudia da Mota Darós; PARENTE, Juliano Mota (Orgs). **Avaliação, política e gestão da educação.** São Cristovão: Editora UFS, 2011.

DAVIES, Nicholas. A confiabilidade dos órgãos de controle das verbas da educação. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p.131-143, 2015.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Campinas: Autores Associados, 2008.

DOURADO, Luis Fernandes. Federalismo, SNE e os obstáculos ao direito à educação básica. *In*: DOURADO, Luis Fernandes; AZEVEDO, Janete Maria Lins de (Orgs). **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação.** Camaragibe/PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

DOURADO, Luis Fernandes. Plano Nacional de Educação, Conferência Nacional de Educação e a Construção do Sistema Nacional de Educação: dilemas e proposições. *In*: CALDAS, Andréa. **O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: Livro 1.** 1. ed. Curitiba: Appris, 2015.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. **Administração Escolar**: um problema educacional ou empresarial. São Paulo: Cortez: Autores associados, 1984.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. Os projetos financiados pelo banco mundial para o ensino fundamental no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas , v. 30, n. 109, p. 1123-1138, Sept./Dec., 2009.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302009000400010&lng=en&nrm=iso Acesso em: 18 Jan. 2018.

<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000400010>.

FRANCISCO, Marcos Vinicius. et al. O Plano Nacional de Educação (2014- 2024): uma análise sobre a visibilidade conferida à temática da diversidade. *In*: MILITÃO, Andréia Nunes; PERBONI, Fábio (Orgs). **Plano Nacional de Educação**: diversos olhares. 1. ed. Curitiba, PR: CRV, 2017.

FRÖHLICH, Marcelo Augusto. **Políticas públicas de formação continuada de docentes**: dos marcos legais à realidade de duas redes municipais de ensino do Rio Grande do Sul. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2010.

GENTILINI, João Augusto. Poder Local e Gestão da Educação: possibilidades e limites da autonomia. *In*: PARENTE, Claudia da Mota Darós; PARENTE, Juliano Mota (Orgs). **Política, Gestão e Financiamento da Educação**. São Cristovão: Editora UFS, 2012.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **Custo aluno qualidade**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

HADDAD, S. **Banco Mundial, OMC e FMI**: o impacto nas políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/> . Acesso em 08 mar 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: síntese de indicadores 2013 / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. 2. ed. - Rio de Janeiro : IBGE, 2015.

IDEB. Índice de desenvolvimento da educação básica, 2005. Disponíveis em: <http://inep.gov.br/ideb>. Acesso em 08 jun 2017.

KRAMER, Sonia. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação e é fundamental. **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 96 – Esp., p. 797-818, out. 2006.

LEHER, Roberto. Organização, estratégia política e o Plano Nacional de Educação. *In*: V SEMINÁRIO NACIONAL DAS LICENCIATURAS DA EDUCAÇÃO DO CAMPO, 5., 2015, Laranjeiras do Sul. **Anais eletrônicos [...]**. Laranjeiras do Sul/PR:

Universidade Federal da Fronteira do Sul. 2015. p.29-75. Disponível em: <https://seminarionacionallecampo2015.files.wordpress.com/2015/11/caderno-de-estudos-5c2ba-seminc3a1rio-nacional-das-licenciaturas-em-educac3a7c3a3o-do-campo-2015.pdf> . Acesso em: 15 jan. 2018.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MACÊDO, Lenilda Cordeiro de; DIAS, Adelaide Alves. A política da educação no Brasil e a educação infantil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n.2, mai/ago. 2011.

MARTINS, Paulo de Sena. A construção do Sistema Nacional de Educação: a cooperação federativa e os desafios para o financiamento da educação. In: AMARAL, N. S., AGUIAR, M. A. de S. (Orgs.) **Financiamento da Educação**. Camaragibe/PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 26, n. 3, set./dez. 2010.

Disponível em:

<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19795>. Acesso em: 20 mar. 2018.
doi:<http://dx.doi.org/10.21573/vol26n32010.19795>.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. 2009. 337 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MENEZES, Janaina S. S.. Educação em tempo integral: direito e financiamento.

Educar em revista, Curitiba, n.45, p.137-152, jul./set., 2012. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602012000300010&lng=pt&tlng=pt.ISSN:0104-4060.

<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40602012000300010>.

MENEZES, Janaína S.S. A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.30, p149 –163, jun 2008 - ISSN: 1676-2584.

Disponível em:

http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/30/art10_30.pdf . Acesso em 15 mar. 2018.

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. O Financiamento da Educação Básica no novo PNE: pontos para o debate. In: MILITÃO, Andréia Nunes; PERBONI, Fábio (Orgs). **Plano Nacional de Educação: diversos olhares**. 1. ed. Curitiba, PR: CRV, 2017.

MONLEVADE, João A. C.. Percentual de recursos públicos para a educação: compromisso irrevogável do PIB. **Jornal de Políticas Educacionais**, [S.l.], v. 5, n. 9, nov. 2011. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/25171/16819>. Acesso em: 15 mar. 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v5i9.25171>.

NASCIMENTO, Tatiane Oliveira Santos. **O Plano Nacional de Educação e os desafios para elaboração dos Planos Municipais de Educação**. 2018. 108 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, 2018.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação & Sociedade**. [online], v.28, n.100, p.661-690, 2007a.<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300003>.

OLIVEIRA, Romualdo Portela, ADRIÃO, Theresa. (Orgs.). O financiamento da educação. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela. **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da constituição federal e da LDB**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007b. p. 83.

PARENTE, C. M. D. Políticas de Educação Integral em Tempo Integral no Estado de São Paulo: modelos e experiências. **Jornal de Políticas Educacionais**. V. 11, n. 24. Dezembro de 2017.

PARENTE, Claudia da Mota Darós. Gestão e Financiamento da Educação Integral: análise das matrículas em tempo integral e do atendimento do Programa Mais Educação em Sergipe. *In*: PARENTE, Claudia da Mota Darós; PARENTE, Juliano Mota (Orgs). **Política, Gestão e Financiamento da Educação**. São Cristóvão: Editora UFS, 2012.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar: introdução crítica**. 15. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma Proposta de Custo-Aluno-Qualidade na Educação Básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, n. 2, v. 22, p. 197-227, jul./dez. 2003.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**. [online], v.28, n.100, p.877-897, 2007. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300012>.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O FUNDEB na perspectiva do Custo Aluno Qualidade. **Em Aberto**, v.28, n. 93, p. 101-117, jan/jun, 2015.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade** [online], v. 28, n.100, p.877-897, 2007. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300012>.

PIOLLI, Evaldo. A valorização docente na perspectiva do plano nacional de educação (PNE) 2014 -2024. **Caderno CEDES**, Campinas , v. 35, n. 97, p. 483-491, dez., 2015. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622015000300483&lng=en&nrm=iso. Acesso em 27 mar. 2018.
<http://dx.doi.org/10.1590/CC0101-32622015155703>.

PORTELA, Eunice Nóbrega. **A Política de Descentralização de Recursos Públicos para o Ensino Fundamental e seus Reflexos na Gestão da Qualidade do Ensino Público Municipal**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós Graduação da Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2006.

POWER, Sally. O detalhe e o macrocontexto: o uso da teoria centrada no Estado para explicar práticas e políticas educacionais. *In*: BALL, Stephen j.; MAINARDES, Jefferson (Orgs). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

JACOMINI, Márcia Aparecida; PENNA, Marieta Gouvêa de Oliveira. Carreira docente e valorização do magistério: condições de trabalho e desenvolvimento profissional. **Proposições**, v.27, n. 2, maio/ago. 2016.

RODRIGUEZ, Vicente; SILVA, Domingos Pereira da. Formação continuada em serviço em contextos descentralizados. **Cadernos CEDES** [online], v.35, n.97, p.553-574, 2015 Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622015000300553&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 mar. 2018.
 3262. <http://dx.doi.org/10.1590/CC0101-32622015150379>.

SÁNCHEZ GAMBOA, Silvio. **Pesquisa em Educação: métodos e epistemologias**. 2 ed. Chapecó: Argos, 2012.

SÃO PAULO. **Decreto 63.196 de 6 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre a concessão de abono complementar, na forma que especifica, em cumprimento ao estabelecido na Lei federal nº 11.738, de 16 de julho de 2008. São Paulo, SP, 2018. Disponível em: <https://deosasco.educacao.sp.gov.br/decreto-no-63-196-de-6-de-fevereiro-de-2018-atualizacao-do-piso-salarial/> . Acesso em 27 mar. 2018

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia: teoria da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política**. 32 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2014.

SENNA, Ricardo José. **A política de remuneração docente e valorização do magistério no município de Campo Grande (MS): impactos da implementação do FUNDEB (2007-2012)**. 2014. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul.

SILVA, Eldra Carvalho da. Carreira, salário e condições de trabalho docente: os efeitos do fundeb na política de valorização dos professores em dois municípios paraenses. **FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação**. [on line], v. 2, n.11, 2012. Disponível em: seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/download/51387/31841 Acesso em: 27 mar. 2018.

SOUZA, Paulo André de. Avanços da educação brasileira garantidas pela constituição de 1934. In: XXIV SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR, PPE UEM, 24., 2016, Maringá. **Anais eletrônicos [...]**. Maringá: PPE UEM, 2016. Disponível em http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/e_6/6-005.pdf. Acesso em: 11 fev .2018.

SZYMANSKI, Heloisa; ALMEIDA, Laurinda Ramalho; PRADINI, Regina Célia Almeida Rego. **A entrevista na educação: uma prática reflexiva**. Brasília: Liber livro Editora, 2011.

TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer. O valor aluno ano mínimo por aluno do FUNDEB, o CAQi e a reserva possível. **FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação** [online], v.6, n.6, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v6-62847> Acesso em: 11 fev .2018.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO - **UNDIME**. Seccional São Paulo, 2017. Disponível em: www.undime-sp.org.br. Acesso em 15 nov. 2017.

VALENTE, Lucia de Fátima; COSTA, Maria Simone P. F. Moreira; SANTOS, Fernando Henrique dos. Nas trilhas do planejamento educacional e seus contornos nas políticas de educação no Brasil. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 1, 2016.

VIEIRA, Juçara Dutra. Valorização Profissional: um diálogo com as metas do PNE. In: AGUIAR, Márcia Angela da S.; OLIVEIRA, João Ferreira de. (Orgs). **Valorização dos profissionais da educação: formação e condições de trabalho**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA / CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS

SEXO	
IDADE	
FILIAÇÃO PARTIDÁRIA	
FORMAÇÃO	
TEMPO TOTAL DE ATUAÇÃO NO MAGISTÉRIO	
TEMPO DE ATUAÇÃO NA DOCÊNCIA	
TEMPO DE ATUAÇÃO NA GESTÃO EDUCACIONAL, EXCETUANDO O CARGO DE DIRIGENTE MUNICIPAL DE ENSINO	
TEMPO DE ATUAÇÃO NO CARGO DE DIRIGENTE MUNICIPAL DE ENSINO	
É APOSENTADO	
É EFETIVO DA REDE DE ENSINO EM QUE ATUA	
É CEDIDO DE OUTRA REDE DE ENSINO PARA REDE DE ENSINO EM QUA ATUA	
NÃO TEM RELAÇÃO DIRETA COM A REDE DE ENSINO EXCETO PELO CARGO DE DIRIGENTE MUNICIPAL DE ENSINO	

APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

EIXO 1: Plano do Planejamento da Ação

- 1) Qual (quais) o (s) principal (principais) desafio (s) para a execução do PME?
- 2) Em que medida os sistemas municipais de ensino possuem autonomia para gerir os recursos necessários à execução do PME?

EIXO 2: Plano da Ação

- 3) As metas propostas no PME estão sendo cumpridas?
- 4) Os responsáveis pela execução do PME recebem do MEC algum tipo de assistência? Quais?
- 5) A assistência técnica oferecida pelo MEC tem sido suficiente para auxiliar a execução do PME?
- 6) Os recursos financeiros são suficientes para o alcance das metas previstas no PME?

EIXO 3: Plano das Fidelidades e Infidelidades à norma (apenas aos DME que tiverem resposta negativa à questão 7)

- 7) Você possui (ia) o controle orçamentário total da sua secretaria?
- 8) Quais as saídas para superar a escassez de recursos e mesmo assim garantir a efetivação do PME?
- 9) Os programas do MEC são suficientes para subsidiar o alcance das metas? Você acredita na lógica de funcionamento destes programas? Já aderiu a algum programa que não acredita e o fez por algum tipo de receio?
- 10) Você acredita que novas medidas de limitação de gastos promovidas recentemente pelo governo federal impactarão os municípios?