

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO - FAED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE MESTRADO

MARIA DE FATIMA MARTINS DOS SANTOS

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DO
PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

CAMPO GRANDE/MS

2018

MARIA DE FATIMA MARTINS DOS SANTOS

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DO
PLANEJAMENTO EDUCACIONAL**

Dissertação apresentada à banca examinadora como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação – FAED da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Unidade Universitária de Campo Grande.

Linha de Pesquisa: História, Políticas e Educação.
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Dilnéia Espíndola Fernandes.

CAMPO GRANDE/MS

2018

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

SANTOS, Maria de Fatima Martins dos.

O financiamento da educação no âmbito do planejamento educacional /
Maria de Fatima Martins dos Santos. – Campo Grande, UFMS, 2018.
159 pag. ; 30 cm.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes.

Dissertação – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Faculdade de
Educação. Programa de pós-graduação em Educação. Campus de Campo
Grande.

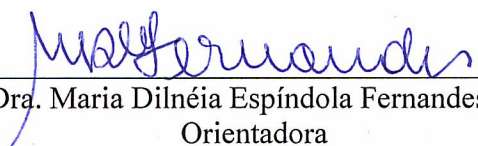
1. Política Educacional. 2. Financiamento para manutenção e
desenvolvimento do ensino. 3. PNE 2014-2024. PEE/MS 2014-2024. I.
FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. II. Título.

Maria de Fátima Martins dos Santos

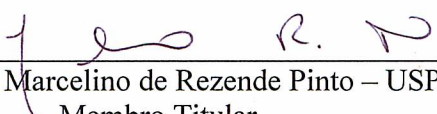
O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação,
da Faculdade de Educação, da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como
requisito final para a obtenção do título de Mestre.

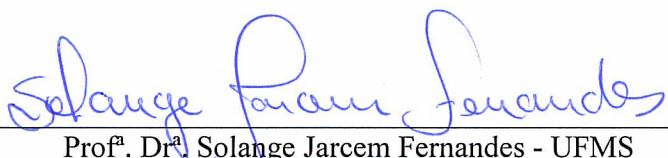
COMISSÃO EXAMINADORA



Prof^ª. Dra. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes - UFMS
Orientadora



Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto – USP-RP
Membro Titular



Prof^ª. Dr^a. Solange Jarzem Fernandes - UFMS
Membro Titular

Campo Grande - MS, 31 de agosto de 2018

*À minha mãe, amor eterno (in memoriam).
Ao meu neto Pedro, minha inspiração de
vida. Aos meus filhos, amores
incondicionais, razões da minha
determinação e forças para lutar por meus
ideais e objetivos. São eles que me
incentivam a não desistir dos meus sonhos!*

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus filhos por acreditarem nos meus sonhos e apoiarem minha trajetória, mesmo não compreendendo o exato sentido de tanto estudo e ausências, eles incentivaram-me a continuar nos momentos que o desejo era desistir. À Jaki, filha amorosa, que apoia e acredita nos meus sonhos. Ao meu filho Felipe, companheiro e amigo, sempre ao meu lado em todos os momentos.

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Maria Dilnéia, pelo direcionamento firme no percurso deste trabalho, pela liberdade conferida, pela aprendizagem oportunizada e convivência enriquecedora.

Aos professores da banca examinadora, Prof. Dr. José Marcelino e Prof.^a Dr.^a Solange Jarcem, pelas contribuições que enriqueceram o trabalho. Aos professores do programa de mestrado em Educação da UFMS, que contribuíram para meu aprendizado e crescimento intelectual.

Aos colegas do programa de mestrado em Educação, tão carinhosos, alegres, comprometidos, prontos a aprender e ensinar. À Andressa, querida colega que contribuiu no início desta trajetória.

À amiga Eliana Verneque, sempre solícita, ajudou-me nas traduções do trabalho. À amiga Lúcia Périus, que “segurou a barra” durante minhas ausências e sempre me encorajou com seu carinho e amizade.

À minha chefe e amiga Mary Nilce, pessoa gentil e querida, apoiou-me nas ausências e dificuldades. Enfim, a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para esta conquista, meus sinceros agradecimentos.

“Turbulências políticas revelam: esgotou-se um ciclo; enquanto ele durou, o País buscou mais uma vez “fugir para frente”, sem enfrentar seus problemas estruturais”.
(Jose Fiori, 1995)

ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AL	Assembleia Legislativa
ANPED	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CCJR	Comissão de Constituição, Justiça e Redação
CD	Câmara dos Deputados
CEE	Conselho Estadual de Educação
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CFE	Conselho Federal de Educação
CMMA	Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação
CMAPEE	Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
CONOF	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DIRED	Diretoria de Estudos Educacionais
EC	Emenda Constitucional
FEEMS	Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FNE	Fórum Nacional de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FETEMS	Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul
GTP	Grupo de Trabalho Permanente
GT	Grupo de Trabalho

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES Instituições de Ensino Superior
INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPCA Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INSS Instituto Nacional de Seguridade Social
LDB Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA Lei Orçamentária Anual
LRF Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC Ministério da Educação
MS Mato Grosso do Sul
PAEG Programa de Ação Econômica do Governo
PAR Programa de Ações Articuladas
PDE Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE Plano Estadual de Educação
PIB Produto Interno Bruto
PL Projeto de Lei
PME Plano Municipal de Educação
PNAD Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNE Plano Nacional de Educação
PND Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA Plano Plurianual
RCL Receita Corrente Líquida
RLI Receita Líquida de Impostos
SASE Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEE Sistema Estadual de Educação
SED Secretaria de Estado de Educação
SINEP Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino
SNE Sistema Nacional de Educação
TCU Tribunal de Contas da União
TCE Tribunal de Contas do Estado

UFMS Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

UNCME União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNDIME União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Brasil: Vinculação de recursos para a educação ordenada nas diferentes Constituições Federais (1934-1988).	54
Quadro 2. Brasil: Estrutura do financiamento da educação pública na CF/1988.	57
Quadro 3. Brasil: Planos econômicos no Brasil e suas características.....	59
Quadro 4. Reivindicações: PNE da Sociedade Brasileira x PNE Aprovado.....	71
Quadro 5. Brasil: Funções dos entes federados e financiamento da educação pública....	91
Quadro 6. Mato Grosso do Sul: Consolidação dos dados dos municípios em relação ao monitoramento e à avaliação dos Planos Municipais de Educação (PMEs).....	114
Quadro 7. Mato Grosso do Sul: Plano Estadual de Educação (PEE) – Polos Regionais.....	117
Quadro 8. Mato Grosso do Sul: Grupos de Trabalho Permanentes (GTPs) do FEEMS.....	124

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Brasil: Percentual do Investimento Total ¹ em Relação ao PIB por Nível de Ensino – 2010 a 2014.....	81
Tabela 2. Brasil: Evolução dos valores aplicados em educação, reajustados pelo IPCA a partir de 2014 como percentual do PIB.....	85
Tabela 3. Mato Grosso do Sul: Aplicações em MDE pelo Estado de MS – 2014 – 2016.....	126
Tabela 4. Mato Grosso do Sul: PIB do Mato Grosso do Sul e estimativa do percentual do investimento público direto em educação – 2012 a 2015.....	127
Tabela 5. Mato Grosso do Sul: Projeções da população por idade simples e total de matrículas - Ano 2016.	132

¹ Entendem-se como **Investimento Público Total em Educação** os valores despendidos nas seguintes Naturezas de Despesas: Pessoal Ativo e seus Encargos Sociais, Ajuda Financeira aos Estudantes (bolsas de estudos e financiamento estudantil), Despesas com Pesquisa e Desenvolvimento, Transferências ao Setor Privado, outras Despesas Correntes e de Capital, e a estimativa para o complemento da aposentadoria futura do pessoal que está na ativa (esta estimativa foi calculada em 20% dos gastos com o Pessoal Ativo). (BRASIL.MEC/INEP, 2015)

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Brasil - Estimativa do percentual do investimento público total e direto em educação em relação ao produto interno bruto (PIB) –2004-2014.....	80
Figura 2. Brasil: Universalização da Educação Básica – 2015.....	107
Figura 3. Brasil: Desigualdades Regionais - população de 4 a 17 anos fora da escola por região – 2015.....	113

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. CAPÍTULO 1.	
PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	26
1.1. CONCEPÇÕES TEÓRICO-FILOSÓFICAS DO PLANEJAMENTO PÚBLICO GOVERNAMENTAL	27
1.2. CONCEPÇÕES TEÓRICO-FILOSÓFICAS DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL	32
1.3. A NOVA GESTÃO PÚBLICA DO ESTADO BRASILEIRO: O PLANEJAMENTO SOB O CUNHO DE UMA PROPOSTA GERENCIALISTA	39
1.4. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: LIMITES E POSSIBILIDADES PARA FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	42
2. CAPÍTULO 2.	
OS PLANOS EDUCACIONAIS NO BRASIL: CONTEXTO HISTÓRICO E POLÍTICO	49
2.1. AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E OS PLANOS DE EDUCAÇÃO: CONCEPÇÕES SOBRE O FINANCIAMENTO EDUCACIONAL	51
2.2. PERSPECTIVA HISTÓRICA DO PLANEJAMENTO NO BRASIL: APONTAMENTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A EDUCAÇÃO	58
2.3. O PLANO DA SOCIEDADE BRASILEIRA (PNE) 2001-2010: EMBATES IDEOLÓGICOS E POLÍTICOS	68
2.4. QUESTÕES ESTRUTURAIS E CONJUNTURAIS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA: EM DISCUSSÃO O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) 2014-2024	76
2.4.1. Compromissos e desafios da meta 20 do PNE 2014 e 2024	78
3. CAPÍTULO 3.	
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: LIMITES ESTRUTURAIS AO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL	88
3.1. ORÇAMENTO PÚBLICO E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: O PAPEL DO FUNDO PÚBLICO	94
3.2. RELAÇÕES FEDERATIVAS E OS DIREITOS CONSTITUCIONAIS DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL	101
3.3. OS DESAFIOS DE PACTUAÇÃO PROPOSTOS NO PNE 2014-2024 PARA A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO	107

4.	CAPÍTULO 4. PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (PEE) 2014-2024: UM PROJETO SÓCIO-EDUCACIONAL PARA OS CIDADÃOS SUL-MATO-GROSSENSES	113
4.1.	ANTECEDENTES HISTÓRICOS: CONCEPÇÕES ACERCA DO PEE 2014-2024	116
4.2.	QUESTÕES ACERCA DO MONITORAMENTO E DA AVALIAÇÃO DO PEE 2014-2024	121
4.3.	PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (PEE) 2014-20124: OS LIMITES E DESAFIOS PARA A DÉCADA	126
4.4.	REFORMAS FISCAIS NO BRASIL E NO MATO GROSSO DO SUL: NOVOS DESAFIOS E VELHOS EMBATES	134
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	140
	REFERÊNCIAS	147

RESUMO

A presente dissertação está vinculada à linha de pesquisa em História, Políticas e Educação do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. A pesquisa tem por objetivo analisar o financiamento da educação brasileira no âmbito do planejamento educacional. Nesse sentido, visa a desvelar como o planejamento enquanto peça de ação do Estado programou o financiamento da educação e a manutenção do desenvolvimento do ensino no Brasil. O estudo contempla o período a partir de 1930, do Manifesto dos Pioneiros, até a contemporaneidade. A fundamentação teórica pautou-se numa revisão bibliográfica referente à temática utilizando de materiais científicos sobre o planejamento público, educacional e no tocante ao financiamento das políticas educacionais. Estudou-se o atual Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, bem como os planos que o precederam. Investigou-se o processo de planejamento educacional em nível estadual, analisando o decurso de elaboração e implementação do Plano Estadual de Educação (PEE) 2014-2024 de Mato Grosso do Sul. Averiguou-se a experiência institucional e sociopolítica advinda desse processo presente na educação pública sul-mato-grossense em articulação com o novo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Trabalhou-se com a legislação educacional nacional e estadual, com dados do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Relatórios de Monitoramento e Avaliação do PNE, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e outros documentos necessários à pesquisa, produzidos na esfera administrativa estatal. Quanto aos procedimentos metodológicos adotados, implicaram a revisão de literatura e análise documental. As categorias de análise que nortearam a busca examinadora foram a historicidade dos processos sociais, no âmbito do planejamento e financiamento da educação, na sua totalidade e singularidade. A pesquisa mostrou que o planejamento é um campo de atuação do Estado cuja configuração é condicionada pelas ações do modo de produção capitalista, que exerce a hegemonia nas relações sociais. Concluiu-se que o financiamento das políticas educacionais fica prejudicado devido à ocorrência de uma série de aspectos técnicos e políticos inerentes à sua composição e a seu contexto. Nesse sentido, a análise resultou em alguns aspectos: o planejamento público e governamental transcende todos os demais setores, ou seja, a política econômica subordina as políticas sociais; a participação da sociedade não é vista como algo relevante, mesmo sendo citada no processo de planejamento educacional, como presenciado no atual PNE e de seu antecessor; no planejamento educacional, nota-se um distanciamento em relação ao planejamento governamental, ambos não estão articulados; há um foco no caráter produtivista da educação; as preocupações são maiores em relação ao desenvolvimento capitalista; o planejamento educacional nem sempre contribui para que o financiamento das políticas sociais seja efetivo e eficaz no combate às desigualdades culturais e sociais do País. O trabalho revela a necessidade de uma nova organização do planejamento educacional e financeiro, que desvincule com as concepções hegemônicas e construa um novo projeto de sociedade que atenda, efetivamente, a reais necessidades educacionais do País.

Palavras-chave: Política Educacional. Financiamento para manutenção e desenvolvimento do ensino. PNE 2014-2024. PEE/MS 2014-2024.

ABSTRACT

This work is linked in a Historical Search, Policy and Education of Pos-graduation Program in Education at Federal University of Mato Grosso do Sul. The search has as objective to analyse the financing Brazilian education in scope of educational planning. In this sense, aims to elucidate how the planning while action piece of State programed the financing of education and maintenance of developing of teaching in Brazil. The study contemplates the period a part from 1930, of Pioneers Manifest, until contemporaneity. The theoretical foundation was guided in a bibliography review relative a thematic using scientific materials about the public planning, educational and educacional policy financing. It was studied the current Education Nacional Plan (ENP) 2014-2024, as well, the plans that precede it. It was investigated the processo of educacional planning in State level, analyzing the course of elaboration and implementation of State Education Planning (SEP) 2014-2024 of Mato Grosso do Sul. It was verified the institutional and sociopolitics experience coming this process presentes in public education south mato-grossense in articulation to new Educational National Plan (ENP) 2014-2024. It was used national and state educational legislation, with data of Anísio Teixeira Educational Searches and Study Institute (ESSI), Monitoring and Avaliation Reports, Geography and Statistic Brazilian Institute data and other documents necessary to research, made in administrative state sphere. In related to the methodological procedures adopted it was reviewed literature and documentar analysis. The categories of analysis that guided the search examining it were historicity of social processes in the planning and financing of education in your totality and uniqueness. The search showed that the planning is a ground of activity of State whose configuration is conditioned by the actions of capitalism mode of production, that exercises hegemony in social relationships. It has concluded that financing of educational politics has impaired due the occurrence of a series of technical and political aspects inherent in its context. In this sense, the analysis resulted in some aspects: the planning public and governmental transcends all other sectors, in other words, economic policy subordinates other social politics; the participation of society it is not seen as anything relevant, even been mentioned in educational process planning as occurs in cases of current State Educational Plan and its precursor, in both plans, the popular desire did not prevail over. In Educational Plan, there is a distance in relation public governmental planning, both are not articulated: there is focus on the productivist feature of education. The concerns are larger in relation of capitalist development. The educational plan does not always contribute for what financing of social politics be effective in engagement in country's cultural inequalities. The present work shows the need for a new organization of planning educational and financial. It will be necessary to rupture with the hegemonic and constructs, in fact, a new society Project, in which the planning attends, effectively, the country's real educational needs, in an effective collaboration regime, offering to the population a teaching to contribute to the state public education free, laic and socially referenced quality.

Key Words: Educational politics. Financing for the maintenance and development of teaching. PNE 2014-2024. PEE/MS 2014-2024.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o financiamento da educação brasileira no âmbito do planejamento educacional e visa especificamente a desvelar como o planejamento, enquanto peça de ação do Estado, programou o financiamento da educação no Brasil. A pesquisa procurou compreender o planejamento em dois sentidos: no primeiro sentido, buscou conhecer os fundamentos teórico-filosóficos do planejamento público governamental e do planejamento educacional; no segundo, buscou captar seus movimentos ao longo do tempo, no âmbito do financiamento das políticas educacionais no Brasil, na forma de sua reconstituição histórica e política.

O planejamento é um tema muito amplo e diversificado, de modo que optamos por fazer um estudo da concepção teórico-filosófica de diversos autores que investigam as temáticas do planejamento governamental e do planejamento educacional e o financiamento da educação neste contexto, o que fundamentou a pesquisa. Procuramos nos capítulos da dissertação, explorar os limites e as possibilidades para o financiamento educacional no âmbito do planejamento.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) dispôs uma nova organização à gestão e ao planejamento das políticas educacionais no Brasil. Sena (2013) argumenta que o planejamento deixou de ser “uma mera vontade dos governantes” (SENA, 2013, p. 137), passando a ser uma determinação legal.

A pesquisa documental dá-se a partir de 1930, tendo o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova como o marco fundamental do período registrando a disputa por um projeto de sociedade que se expressou na educação. Com efeito, em maior ou menor intensidade, o que vai expressar-se no planejamento, desde então até a contemporaneidade, é a disputa social por projetos de sociedade que se manifestam no planejamento enquanto peça da racionalidade do Estado. Desse modo, para alcançarmos os objetivos propostos, a leitura do planejamento governamental e educacional sob a ótica de diversos autores ajudou a compreendermos que tal movimento é um campo de atuação do Estado cuja configuração é condicionada pelas ações do modo de produção capitalista, o qual exerce a hegemonia nas relações sociais das quais fazemos parte.

Nesse sentido, Bahia Horta (1985) reforça a necessidade de uma discussão preliminar sobre o Estado intervencionista e sobre o planejamento enquanto uma forma de intervenção do Estado. Para o autor, é necessário identificarem-se as funções que são atribuídas à

educação enquanto mecanismo do Estado. Bahia Horta (1985) afirma ainda que “O planejamento, enquanto forma de intervenção do Estado, não se limita apenas ao plano econômico, mas se estende também ao social, no qual a educação está incluída” (BAHIA HORTA, 1985, p. 209).

Segundo o autor, é sob esse olhar que deve estudar-se o planejamento educacional, observando-o como um mecanismo de intervenção do Estado em educação. Nessa perspectiva, é concebível entender-se que há uma estreita e ao mesmo tempo contraditória relação entre o planejamento, a política e a legislação que regula as políticas sociais, entre elas, a educação. Supõe-se o entendimento de uma relação de subordinação da política social à política econômica, à medida em que é por meio do planejamento que determinadas políticas são implementadas.

Seguindo essa linha de raciocínio, vários são os fundamentos que têm orientado o planejamento. Entende-se que o planejamento deve possibilitar o conhecimento da realidade por meio da ação e da reflexão, com o objetivo de transformar esta realidade. Segundo Bahia Horta (1985), o planejamento tem concebido políticas com o propósito de controlar e fazer com que o sistema educacional cumpra as funções que lhe são atribuídas enquanto instrumento do Estado.

Na concepção de Carvalho (1978), para realizarmos um estudo sobre o processo de planejamento, é necessário adentrarmos vários campos do conhecimento, como a Economia, a Administração, a História, a Psicologia, bem como as áreas que estudam o comportamento humano, só assim será possível entender sua complexidade. Pereira (1978) afirma que o Estado é “um aparelho dotado de conteúdo inerente: os interesses das classes dominantes” (PEREIRA, 1978, p.33). Nessa perspectiva, o planejamento está a serviço dos interesses do capitalismo bem como o planejamento orçamentário prioriza os interesses do capital, não as políticas sociais. Ianni (1996) corrobora “[...] os setores burgueses mais fortes, apoiados na forma militar e em aliança com os setores da classe média, passaram a controlar o poder político e a opinar sobre as decisões da política econômica” (IANNI, 1996, p. 23).

Para o autor, o planejamento, enquanto instrumento de política econômica estatal, teve seu início no Brasil durante a Segunda Guerra Mundial. Ele explica que foi nesse momento histórico que

a planificação passou a fazer parte do pensamento e da prática dos governantes, como técnica “mais racional” de organização das informações, análise de problemas, tomada de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras. (IANNI, 1996, p. 54).

Para reforçar esse pensamento, vale destacar a concepção em Trigueiro Mendes (2000) explicando que o planejamento é da categoria da racionalidade científica e técnica, porém também se encontra submisso às vontades políticas. O autor argumenta que, sob essa lógica, o planejamento não pode ser visto como um plano de economistas ou de pedagogos, mas de todo um sistema; o planejamento educacional tem a função de implementar uma política nacional de educação vinculada a um projeto nacional de desenvolvimento.

Nessa perspectiva, o Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado para a década 2014-2024 tem o dever de sustentar, politicamente, a proposta de uma educação básica, gratuita e de qualidade, com responsabilidade comum entre os entes federativos e referendado pela Meta 20, que determina um percentual de 10% do PIB até o fim de sua vigência.

O financiamento da educação pública brasileira, no âmbito do planejamento, situa-se no centro dos problemas e desafios que se apresentam ao Brasil em face da implementação de políticas públicas, nas quais a educação é um dever do Estado e considerando-se que a forma adotada no País é a federativa. A obrigação do financiamento para a educação pública, em todos os níveis e modalidades do ensino, fundamenta-se no fato de que a educação constitui um direito social, universal, portanto, dever do Estado, devendo ser atendido de maneira prioritária no planejamento.

Nessa conjuntura, na qual são fundamentais maiores investimentos em educação, também nos termos do art. 214 da CF/1988, a Lei n.º 13.005/2014 aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e estabeleceu a meta de ampliação dos investimentos públicos em educação em 10% do PIB até o fim do decênio em referência. Dessa forma, segundo Tanno (2017), os limites prescritos no PNE são balizadores macroeconômicos para o cumprimento das demais 19 metas, que visam a atenderem à universalização da educação básica, ao acesso à educação profissional e ao ensino superior, ao aprendizado adequado, ao aumento da escolaridade e da qualificação profissional da população, à erradicação do analfabetismo, à formação e valorização dos profissionais da educação e à gestão democrática.

É manifesto que para alcançarem-se efetivamente as metas e estratégias do PNE, bem como dos planos estaduais e municipais de educação, depende-se não só de política e legislação coerentes, mas principalmente de investimentos e gestão de recursos adequados. Diante disso, a mobilização política da sociedade civil, a regulamentação legal das questões estabelecidas no PNE – instância de cooperação federativa, lei de responsabilidade educacional, vinculação de recursos da exploração dos recursos naturais – além da atuação

administrativa e financeira dos gestores governamentais, inerentes às metas do PNE, mostram os desafios históricos da educação no Brasil para atender-se à universalidade, gratuidade e à qualidade da educação.

Resta ainda o desafio aos responsáveis de assumirem seus papéis e efetivarem suas atribuições no que diz respeito ao investimento financeiro em educação de acordo com o proposto pela Meta 20 do PNE. De acordo com Dourado (2014), esses interlocutores devem contribuir de maneira efetiva para transformarem o PNE em um plano que assuma o centro das políticas educativas, traduzindo os anseios da sociedade por mais oportunidades educacionais e com mais qualidade. Dourado (2014) argumenta

uma das questões fundantes no PNE diz respeito ao financiamento da educação cujo avanço se deve à mobilização da sociedade por um PNE *pra valer* envolvendo muitas entidades pela ampliação dos recursos. Isso já era objeto de discussão na tramitação do plano anterior, quando a sociedade brasileira, no fim dos anos 2000, já defendia 10% do PIB para a educação nacional. (DOURADO, 2014, p.241-242).

O investimento de recursos financeiros constitui um dos pontos determinantes para obter-se uma educação pública de qualidade, determinada constitucionalmente como um direito de todos.

Diante desse contexto, temos mais um agravante – a Emenda Constitucional n.º 95/2016 (BRASIL, 2016) estabelecendo um teto de gastos públicos para os próximos 20 anos. A proposta determina um limite anual para as despesas primárias totais dos poderes federais. Diante dessa proposição, acabam-se as vinculações baseadas nas receitas, com aumento real, criando-se um piso mínimo corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para as áreas da saúde e educação. Ou seja, as aplicações mínimas em serviços públicos para a MDE equivalerão, no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas, nos termos da legislação atual, antes da Emenda 95/2016. Nos exercícios posteriores, as aplicações equivalerão aos valores calculados para as aplicações mínimas no exercício imediatamente anterior, corrigidos pela inflação. Dessa forma, acabam as vinculações com ganhos reais para atenderem à educação, como tem ocorrido no Brasil nos últimos anos.

Além da EC n.º 95/2016 determinar o teto de gastos por 20 anos, ela também reformula as vinculações orçamentárias mínimas para a educação. Todavia, é de conhecimento o que dispõe o caput do artigo 212 da Constituição Federal, estabelecendo que anualmente a União aplique em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) no mínimo 18% da receita líquida de impostos (RLI) deduzida de transferências constitucionais aos Estados e

municípios. Entretanto, com o novo artigo 110 do ADCT, o mínimo deixa de ser definido como parcela da Receita Líquida de Impostos (RLI) e passa a ser reajustado ano a ano pela inflação – a partir de 2018, tomando-se como base a aplicação de 18% de impostos apurada em 2017. Diante disso, os planos educacionais, nas esferas nacional, estadual e municipal, correm sério risco de não serem cumpridos.

O PNE atribuiu à União, por força da CF/1988, a responsabilização em sua função redistributiva e supletiva, além de instituir metas nacionais a serem alcançadas no conjunto dos entes federados. As políticas educacionais atuais inferem, em especial para a União, a ampliação contínua dos gastos em educação. Isso decorre da política de Estado determinada pela CF/1988, que assegura a educação como direito social, dever do Estado, a ser ofertado pelo Poder Público de forma obrigatória e gratuita, com vistas à universalização do ensino com qualidade. Dessa maneira, a União, no exercício de sua função redistributiva e supletiva, deve garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino por meio de assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

De acordo com Tanno (2017), o PNE aumenta a incumbência da União com vistas à implantação plena do CAQ, o que terá como consequência significativa alteração na distribuição de competências entre os entes federados para o financiamento da educação pública.

Nessa conjuntura, o Estado do Mato Grosso do Sul também instituiu a Reforma Fiscal por meio da Emenda Constitucional (EC) n.º 77 de 18 de abril de 2017, que estabelece um limite de gastos no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Estado e vigorará por dez exercícios financeiros, conforme descritos a seguir: “Art. 55. Fica instituído o Regime de Limitação de Gastos no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado, que vigorará por dez exercícios financeiros, nos termos dos arts. de 56 a 59 deste Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias” (NR); “Art. 56. Ficam estabelecidos em cada exercício, para as despesas primárias, limites individualizados para o Poder Executivo Estadual, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas, Poder Judiciário Estadual, Ministério Público Estadual e para a Defensoria Pública do Estado” (MATO GROSSO DO SUL, 2017).

De acordo com a EC n.º 77/2017, cada um dos limites que menciona o caput do artigo 56 constitui-se, para o exercício de 2018, o valor nominal previsto na Lei de Diretrizes

Orçamentárias (LDO) correspondente, para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou outro que vier a substituí-lo, acumulado no período de 12 meses encerrado em abril do exercício anterior a o que se refere a lei orçamentária.

Segundo Tanno (2017), as funções redistributiva e supletiva da União, em matéria educacional, beneficiarão as unidades federadas com menores valores investidos por aluno. O autor explica que as regras estabelecidas impõem o incremento de recursos de uma área condicionado ao decréscimo de outra. Assim, o aumento de recursos para o setor educacional dependerá da conjuntura econômica ou da disposição de governos que efetivamente considerem a educação como prioridade. Diante disso, o Plano Estadual de Educação (PEE) de Mato Grosso do Sul encontra-se também em dificuldade de operacionalização, pois além do regime fiscal implantado, a União reduz os repasses de recursos aos Estados e municípios.

Segundo Estudo Técnico n.º 17/2017 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CD/CONOF), o PNE 2014-2024 estabeleceu audaciosa política de Estado para todos os entes federados no financiamento educacional:

De modo inovador, a Lei de Diretrizes Orçamentárias 2016 e o Plano Plurianual 2016-2019 definiram as metas inscritas no PNE como prioridades da administração pública federal, vindo este a definir metas intermediárias, alinhadas com o Plano Educacional, a serem obtidas no quadriênio em referência. O Novo Regime Fiscal constante da EC n.º 95/2016, ao limitar a despesa primária total da União à despesa realizada em 2016 e corrigida pelo IPCA, considerada a expansão das despesas obrigatórias, em especial as previdenciárias e assistenciais, compromete a execução das políticas educacionais previstas na Constituição, no Plano Nacional de Educação e no Plano Plurianual. (TANNO, 2017, p. 5).

O ordenamento jurídico vigente aponta a educação como prioridade na atuação governamental. Diante dessa determinação, o PNE 2014-2024 estabeleceu na estratégia 20.6, a implantação até 2016 do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), referido no conjunto de padrões mínimos prescritos na legislação educacional. Tanno (2017) explica que o financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis à qualidade do processo de ensino-aprendizagem e que deveria ser progressivamente reajustado até a implementação total do Custo Aluno Qualidade (CAQ). “Assim, com o prazo expirado para sua criação, não há previsão orçamentária para 2017 de dotações específicas para implantação do CAQi” (TANNO, 2017, p. 12).

Ainda de acordo com Tanno (2017)

As condições socioeconômicas de cada localidade são determinantes para o padrão educacional ofertado. Dados demonstram essa carência: a 2013, somente 4,2 % das escolas de educação básica no País possuíam infraestrutura adequada e a oferta de educação infantil em creches atingia apenas 23,2% das crianças (Inep); a 2014, o rendimento médio dos professores de educação básica correspondeu a 54,5% do rendimento médio dos demais profissionais com mesma escolaridade (IBGE, Pnad); apesar de o piso salarial dos professores da educação básica estar definido em lei, somente 14 Estados e 8 capitais cumpriam, a 2016, suas disposições integralmente (SASE/MEC); a 2012, o gasto anual por estudante primário no Brasil foi de US\$ 3.095,00 contra US\$ 8.247,00 de média para os países integrantes da OCDE (Education at a Glance 2015). (TANNO, 2017, p. 5).

O autor explica ainda que as unidades federadas serão contempladas com valores menores por aluno. Nessa conjuntura, dependerá de cada governo o esforço para priorizar-se a área educacional com mais recursos. Ainda de acordo com o autor, apesar dos avanços, a área educacional carece de elevados incrementos de recursos com vistas ao acesso e à garantia de qualidade em todos os níveis de ensino. Um dos paradoxos do sistema educacional refere-se à desigualdade de acesso e de qualidade do ensino entre os entes federados.

Esta pesquisa foi desenvolvida e contextualizada em quatro capítulos, iniciamos conceituando o planejamento público governamental e o planejamento educacional, destacando o financiamento da educação neste contexto. Por meio dos quatro capítulos, delineamos os desafios e limites à implementação de políticas para o financiamento educacional no Brasil e no Estado de Mato Grosso do Sul, em seus planos educacionais, num contexto histórico e político.

Os capítulos da dissertação estão assim distribuídos:

Capítulo I, *Planejamento das políticas públicas e financiamento da educação no Brasil*, o objetivo é abordar as concepções teórico-filosóficas do planejamento público governamental e do planejamento educacional, analisando o papel da educação e seu financiamento. Apresentaremos os limites e as possibilidades para o financiamento educacional no âmbito do planejamento. A análise fundamenta-se na revisão bibliográfica sobre a temática. O capítulo demonstra, num breve histórico do planejamento no Brasil, uma característica que se destaca: o econômico sobrepuja todos os demais setores, inclusive o setor educacional, ou seja, a política econômica subordina as políticas sociais.

O **capítulo II**, *Os planos educacionais no Brasil: contexto histórico e político*, analisa os aspectos históricos e políticos dos planos educacionais implementados no Brasil, examinando os recursos financeiros disponibilizados (ou não) para a operacionalização dos planos. Para fundamentar a discussão, serão apresentadas algumas das experiências brasileiras de planejamento em nível nacional, numa sucinta retrospectiva histórica a partir da década de

1930, à Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e ao atual Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

O texto mostra a complexidade dos problemas que ocorreram na elaboração e implementação dos planos educacionais, bem como a necessidade de estabelecerem-se políticas articuladas e ações conectadas entre Estado e sociedade civil para garantir-se a todos o direito à educação de qualidade social. Discutem-se as políticas educacionais pelas quais o Brasil se caracteriza, evidenciando e operando políticas de governo e não políticas de Estado na área da educação. Na aprovação do PNE, tentou-se reverter esse quadro, porém os problemas estruturais e conjunturais continuam. Embora a proposição do governo federal seja favorável à ampliação de recursos públicos para a educação no País, conforme determinado na Meta 20 do atual PNE, tal proposição necessita da contribuição dos demais entes federativos para efetivar-se.

A proposta para o **capítulo III**, *Planejamento educacional: uma análise do financiamento da educação brasileira*, propõe-se verificar como o planejamento educacional historicamente aborda a temática do financiamento da educação. Analisa-se a importância do fundo público na garantia dos direitos sociais. Importa destacar que no caso brasileiro, ainda que de maneira mais geral, a temática do financiamento da educação está sempre presente no debate que ocorre entre aqueles que atuam no setor, mas dado o escopo jurídico-legal que regulamenta a matéria, particularmente se fala de manutenção e desenvolvimento do ensino. Observa-se no texto que o poder central buscou, ao longo da história, quase sempre (des) responsabilizar-se pelo financiamento das políticas públicas da educação brasileira em destaque.

Quanto ao **capítulo IV**, *Plano Estadual de Educação (PEE) 2014-2024: Um projeto sócio-educacional para os cidadãos sul-mato-grossenses*, procura-se conhecer o processo de planejamento educacional em nível estadual, assim, analisam-se os aspectos do processo de elaboração e implementação do Plano Estadual de Educação (PEE) 2014-2024 do Estado do Mato Grosso do Sul. Averiguam-se os impactos que a experiência institucional e a sociopolítica têm repercutido nas discussões sobre a educação pública sul-mato-grossense em articulação ao novo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024.

O texto discute os principais desafios para a operacionalização das metas estabelecidas e por fim aponta avanços e limites do PEE/MS que devem ser considerados no novo PNE (2014- 2024) na perspectiva da construção de uma educação cidadã para o Estado do Mato Grosso do Sul.

Nas **considerações finais**, apresentam-se os elementos decorrentes das análises realizadas, destacando sinteticamente os resultados da pesquisa em face dos objetivos estabelecidos, em especial, do financiamento da educação brasileira nos âmbitos do planejamento educacional e do planejamento público governamental.

O trabalho é inteiramente discutido nas conjunturas histórica e política, contextualizando o financiamento educacional no planejamento como se dá no Brasil a partir dos anos de 1930 até aos dias atuais, abrindo um debate, no cenário atual, referente às novas reformas fiscais instituídas no País.

Buscamos compor um trabalho reflexivo, que visa a despertar no leitor o desejo de aprofundamento por tratar-se de uma temática que não se esgota e requer mais estudos, mais discussões e muito envolvimento devido à sua complexidade e sua extrema importância a todos os cidadãos, especialmente na atual conjuntura pela qual passa a economia brasileira.

CAPÍTULO I

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Este capítulo tem como objetivo abordar as concepções teórico-filosóficas do planejamento público governamental e do planejamento educacional, analisando o papel da educação e seu financiamento. Discutiremos os limites e as possibilidades para o financiamento educacional no âmbito do planejamento. A análise fundamenta-se na revisão bibliográfica sobre a temática.

Entende-se que um planejamento se constitui em um processo dinâmico que visa a mudanças na realidade e que para se elaborar um planejamento, segundo Carvalho (1978), é preciso traçarem-se objetivos e metas que se pretendem alcançar, assim sendo, o planejador faz estimativas, discute prazos, organização e procedimentos a serem desenvolvidos. Nesse sentido, o planejamento das políticas públicas deve ser construído de maneira a captar a pluralidade, a multiplicidade e heterogeneidade das estruturas sociais e não pode ser visto como restrito à área da economia ou à área educacional.

Almeida (2006), ao analisar o planejamento entre os anos que vão de 1930 até fim dos anos de 1990, identifica que o Estado brasileiro, ao longo destas últimas décadas, perpetrou diversas tentativas de planejamento do processo de desenvolvimento econômico:

A análise da evolução do planejamento governamental no Brasil pode ser dividida em quatro fases: a primeira, orçamentária, de elaboração de diagnósticos e de estruturação das bases do chamado Estado nacional desenvolvimentista, nos anos 30 e 40; a segunda, desenvolvimentista, com a implementação de planos nacionais voltados para a industrialização e consolidação da infraestrutura; a terceira, com o objetivo de estabilização econômica, nos anos 80 e início dos anos 90; e a quarta, de retomada do planejamento, com os avanços metodológicos na elaboração do PPA, a partir do fim dos anos 90 (ALMEIDA, 2006, p. 26).

Para o autor, o planejamento no Brasil é evidenciado pela falta de continuidade dos processos de planejamento de longo prazo, continuidade que determinaria os objetivos estratégicos, firmados com a sociedade brasileira. O autor destaca que, nos últimos anos, as várias tentativas de planejamento foram focalizadas ou foram abandonadas e retomadas com novos parâmetros e equipes (p. 59).

Quando se propõe discutir o planejamento das políticas públicas, vale salientar que tal movimento é um campo de atuação do Estado cuja configuração é condicionada pelas ações

do modo de produção capitalista, que exerce a hegemonia nas relações sociais, das quais fazemos parte. De acordo com Bahia Horta (1985):

Torna-se necessária uma discussão prévia sobre o Estado intervencionista e sobre o planejamento enquanto forma de intervenção do Estado. Além disso, cumpre identificarem-se as funções atribuídas à educação enquanto instrumentos do Estado. (BAHIA HORTA, 1985, p. 196).

O autor argumenta ainda

O planejamento, enquanto forma de intervenção do Estado, não se limita apenas ao plano econômico, mas se estende também ao social, no qual a educação está incluída; e é neste contexto que o planejamento educacional, enquanto forma de intervenção do Estado em educação, deve ser estudado. (BAHIA HORTA, 1985, p. 209).

Para Bahia Horta (1985), só assim será possível discutirem-se os problemas que envolvem o planejamento educacional em suas relações com diversas formas de intervenção do Estado em Educação. Ainda de acordo com o autor, “a intervenção do Estado em educação tem por finalidade implantar uma determinada política de educação” (BAHIA HORTA, 1985, p. 233). Sob essa ótica, entende-se que tais políticas têm o propósito de controlar e fazer com que o sistema educacional cumpra as funções que lhe são atribuídas, enquanto instrumento do Estado, por meio do planejamento.

1.1 CONCEPÇÕES TEÓRICO-FILOSÓFICAS DO PLANEJAMENTO PÚBLICO GOVERNAMENTAL

A seguir, apresenta-se a concepção de planejamento a partir das referências selecionadas sobre a temática. Iniciaremos dialogando com Campos (1954). O autor define o planejamento como

(...) orientação das atividades econômicas por um órgão comunal mediante um esquema que descreve, em termos quantitativos assim como qualitativos, os processos produtivos que devam ser empreendidos durante um período futuro prefixado. O plano é, portanto, algo mais concreto que uma “declaração de política”, ou mesmo que um *programa* de ação, visto que este último não encerra necessariamente uma determinação quantitativa; é algo menos concreto que um *projeto*, o qual pormenoriza uma operação individual em todos os seus detalhes econômicos e técnicos (CAMPOS, 1954, p. 6, 7.).

Portanto, o planejamento² é analisado a partir da economia, assim denominado como planejamento econômico. O autor adota os pressupostos de Adam Smith e de David Ricardo³

² Ao longo do texto, nota-se que para o autor planejamento e planificação são tratados como sinônimos.

³ O princípio da liberdade dos indivíduos, aplicada à vida cotidiana e às relações políticas, também foi defendido por vários autores no âmbito da economia. Nesse sentido, os trabalhos de Adam Smith (1996, vol I e II) e David

referentes à economia política clássica. Constata-se que o planejamento nos países subdesenvolvidos está ligado ao aceleração do desenvolvimento econômico, especialmente porque nestes países existe a concentração de recursos nas classes capitalistas e lento desenvolvimento econômico. Nesse sentido, Campos (1954) discorre

Nos países subdesenvolvidos é óbvio que o planejamento visa, primordialmente, a acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico que seria demasiado lento (assim pelo menos arguem os planificadores), se deixado à iniciativa espontânea (CAMPOS, 1954, p. 11).

Apesar disso, o autor afirma que não há comprovações de que o “planejamento tem efetivamente contribuído para apressar o ritmo do desenvolvimento econômico” (CAMPOS, 1954, p. 16). Para o autor, o Estado é uma entidade impessoal e acima dos interesses de classe, assim, representa os interesses coletivos sendo o planejamento uma forma racional de conduzir a intervenção estatal. Dessa maneira, o autor argumenta

O planejamento é por assim dizer apenas um método racional de expressar a volição coletiva, dada a *impersonalidade* da ação estatal, a substituição periódica dos encarregados do comando e a necessidade de traduzir para uso coletivo as intenções dos dirigentes. (CAMPOS, 1954, p. 8).

Nessa perspectiva de planejamento, a educação pode ser considerada como um investimento básico de produtividade indireta, juntamente com os investimentos em saúde, assistência social, entre outros. A concepção de educação vista pelo autor é instrumental e vinculada às necessidades do desenvolvimento econômico. Campos (1954) explica que o planejamento é um processo que visa a selecionar objetivos segundo os critérios políticos, econômicos, ideológicos, morais e de prognosticar os meios necessários para a ação. Para o autor, numa economia capitalista, o planejamento somente se generaliza a toda a economia mediante coordenação dos planos públicos e privados; o governo pode, sem dúvida, influenciar as decisões do setor privado, de modo a torná-las coerentes com os planos públicos.

Ricardo configuram os mais importantes de uma teoria econômica clássica baseada em princípios marcadamente liberais. Em sua principal obra, “A riqueza das nações”, Smith defende a ideia de que a economia de mercado funciona melhor quando não depende da interferência do governo. “A liberdade no mercado significa liberdade de escolha: que as empresas possam escolher quais produtos fabricar; que os trabalhadores possam escolher para quem trabalhar e que os consumidores possam escolher quais produtos ou serviços consumir” (HEYWOOD, 2010, p. 60). Podemos apontar como algumas das principais características do liberalismo econômico: o individualismo; a ideia de livre mercado (liberdade econômica); um governo limitado (participação mínima do Estado nas questões econômicas da nação) e acrescenta-se a defesa da propriedade privada. Smith argumenta que a prosperidade econômica e a acumulação de riquezas não são concebidas pela atividade rural ou comercial, mas na possibilidade de um trabalho livre sem ter o Estado como interventor ou regulador. Fonte: <https://www.sabedoriapolitica.com.br>. Acesso em 04. abr. 2018.

A fundamentação teórico-filosófica do autor está referida na economia clássica e no liberalismo, no qual o planejamento é uma ciência social aplicada, ou seja, é o mecanismo do Estado para representarem-se os interesses coletivos. Entende-se que o planejamento universal de Campos (1954) tem por objetivo final alcançar o padrão de desenvolvimento dos países de capitalismo central por meio da intervenção do Estado em prol deste desenvolvimento.

Um segundo autor que estuda o planejamento, com o qual estaremos dialogando neste trabalho, é Carvalho (1978), a quem o planejamento

é um processo por meio do qual se pode dar maior eficiência à atividade humana para alcançar, em um prazo determinado, um conjunto de metas estabelecidas. (...) um processo lógico que auxilia o comportamento humano racional na consecução de atividades intencionais voltadas para o futuro”. (CARVALHO, 1978, p. 16).

Carvalho (1978) argumenta que para realizar-se um estudo referente ao processo de planejamento exige-se adentrarmos diversos campos do conhecimento, como a economia, a administração, a história, a psicologia, bem como as áreas que estudam o comportamento humano. Ele explica que a necessidade de planejar é inerente à atividade humana, tratando-se de um procedimento inteligente, que o autor define com uma abordagem psicológica da necessidade de planejar. Além dessa, ele define mais duas abordagens, a econômica e a político-social, assim explicadas:

A primeira enseja mostrar alguns elementos ou situações-problemas que tem exigido das populações decisões sobre as ações futuras de forma a atenderem harmonicamente às suas necessidades básicas materiais. A outra abordagem, a político-social, discute a institucionalização do processo de planejamento na sociedade (CARVALHO, 1978, p. 17).

Sob esse enfoque teórico-filosófico, o conceito de planejamento é composto por três variáveis: a) psicológica, que se refere à inteligência humana; b) econômica, ligada à resolução de crises e problemas e c) político-social, que trata da evolução da sociedade. O autor explica a primeira concepção como sendo o processo de planejamento algo inerente à atividade humana dotada de inteligência, ele é natural, intrínseco ao Homem no exercício da inteligência.

Quanto à segunda concepção, a econômica, o planejamento manifesta-se diante da necessidade de resolverem-se as crises do sistema econômico, quando se faz necessária a intervenção do Estado. O Estado utiliza o planejamento “como uma das maneiras mais racionais e científicas de administrar os recursos e minimizar os riscos da ação”

(CARVALHO, 1978, p. 13). Nesse sentido, pode-se entender que o Estado tem no planejamento um instrumento de mediação para conduzir os conflitos de interesse entre os diferentes grupos econômicos e as camadas da população.

Ao contrário de Campos (1954), Carvalho (1978) argumenta que

(...) numa sociedade, onde os grupos de interesse operam competitivamente, difícil será obter consenso nos objetivos propostos, havendo sempre o predomínio da política de determinados grupos sobre o demais (CARVALHO, 1978, p. 26).

Essa afirmação pode ser reforçada por Pereira (1978), quando afirma que o Estado é “um aparelho dotado de conteúdo inerente: os interesses das classes dominantes” (PEREIRA, 1978, p.33). Nessa perspectiva, o planejamento serve aos interesses do capitalismo.

Em relação à terceira dimensão, político-social, descrita por Carvalho (1978), os sistemas sociais podem desenvolver a capacidade de aprendizagem, evolução ou autoadaptação. O autor explica:

A sociedade no seu conjunto ou as empresas nas suas singularidades sociais têm condições objetivas de passarem de estados inferiores para estados superiores de organização. (...) o esforço de organização tem como evitar pelo processo de autorregulação as tendências de nivelamento e desagregação a que está sujeita a energia do universo”. (CARVALHO, 1978, p. 29).

Diante da concepção de Carvalho (1978), o planejamento pode ser processual e sistêmico. Processual na medida que abrange processo, eficiência, prazos e metas. Sistêmico porque abrange um conjunto de partes que formam um todo, coerente e harmônico, voltado para alcançar-se um objetivo final determinado (CARVALHO, 1978, p. 35). Entende-se o planejamento, nessa perspectiva, como um processo sistematizado por meio do qual pode dar-se maior eficácia a uma prática para, num prazo curto ou longo, atingirem-se as metas estabelecidas. Diante disso, o autor afirma:

Sendo um processo sistematizado, suas partes concorrem para a consecução de um objetivo definido, para um certo resultado. Desempenha esse processo uma função precisa que é a de dar maior eficiência à atividade humana. Eficiência essa que sempre deverá traduzir-se em resultados finais ou objetivos a serem alcançados, facilitando o aumento da eficácia do produto final. (CARVALHO, 1978, p. 37).

Para o autor, as fases do processo de planejamento que compõem o todo podem ser explicadas por meio de diagnósticos de uma situação-problema, ou seja, conhecer a realidade,

para então tomar decisões e escolher a melhor alternativa e assim agir por meio de acompanhamento, controle e avaliação.

Sob o olhar de Carvalho (1978) observa-se que a sua fundamentação teórico-filosófica guarda elementos, entre outros, do materialismo histórico dialético, especialmente em sua concepção de Estado. Para o autor, o planejamento lógico e sistêmico trata-se de um processo racional nas tomadas de decisões e que para isto adota procedimentos científicos. Nesse contexto, a educação é entendida mais como um pré-requisito para a participação da população no processo de planejamento do que como um fator importante para o desenvolvimento do país. Sugere-se também que a população precisa alcançar um nível educacional mais elevado, com ‘treinamentos’ específicos, para então participar do processo de planejamento no qual a educação faz parte do rol de responsabilidades do Estado.

Outro legado importante sobre a temática do planejamento no Brasil se encontra nos escritos de Ianni (1996). O autor aponta que

Toda política econômica governamental, considerada tanto em nível ideológico como prático, pode ser encarada como manifestação particularmente privilegiada das relações entre o Estado e a Economia (IANNI, 1996, p. 15).

Na concepção do autor, a maneira pela qual as relações entre Estado e economia acontecem retratam as influências recíprocas entre o poder político e o poder econômico. Representam a forma na qual se “organizam, funcionam e transformam as relações de dominação (políticas) e apropriação (econômicas) na sociedade brasileira” (IANNI, 1996, p. 16). Ianni (1996) explica que o período iniciado a 1930 revela grandes transformações no Estado brasileiro enquanto estrutura de poder. Àquele momento histórico, o Estado oligárquico⁴ perde a hegemonia e entra em declínio. Tratou-se de um período quando o setor industrial se fortaleceu, ganhou hegemonia e domínio “no conjunto do *subsistema econômico brasileiro*” (IANNI, 1996, p. 16). Para Fiori (1995), a instabilidade política e econômica no Brasil de 1930 punha em jogo um conjunto de interesses, configurando uma situação mediata de um contexto internacional de crise, quando há maior compreensibilidade das relações de classe, quando se revelam as [...] limitações estruturais da dependência econômica (IANNI, 1996, p. 59). Para Ianni (1996), “[...] os setores burgueses mais fortes, apoiados na forma

⁴ O Estado oligárquico foi uma modalidade de Estado burguês cuja elite dirigente emana das classes dominantes tradicionais (grandes comerciantes e grandes proprietários de terras), na qual o monopólio do poder político serve exclusivamente para o enriquecimento dos membros de sua própria classe social. Trata-se, portanto, também de um Estado patrimonial. Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/3-decadas>. Acesso em 20. Jan. 2018.

militar e em aliança com os setores da classe média, passaram a controlar o poder político e a opinar sobre as decisões da política econômica” (IANNI, 1996, p. 23).

O autor discute, em sua obra, o desenvolvimento econômico capitalista, que para ele “é um processo de acumulação privada de capital”. Ele argumenta ainda que “o desenvolvimento econômico envolve capital, força de trabalho, tecnologia e divisão social do trabalho como forças produtivas principais” (IANNI, 1996, p. 18). Diante desse contexto, é importante destacar que essas forças produtivas não se desenvolvem ou avançam somente pelo meio empresarial, mas as ações governamentais que contribuem para tal feito. “É a principal razão por que o Estado aparece como elemento essencial das relações e estruturas econômicas” (IANNI, 1996, p. 18).

De acordo com o pensamento do autor, por meio do planejamento público governamental, os governantes passaram a reformular as condições de funcionamento do mercado e as relações entre a economia brasileira e a economia internacional, assinalando de forma clara as relações entre o Estado e o sistema político-econômico. Ianni (1996) argumenta que

a técnica de planejamento, enquanto instrumento de política econômica estatal, tenha começado a ser incorporada pelo poder público, no Brasil, durante a Segunda Guerra Mundial. Ao menos foi nessa época que a planificação passou a fazer parte do pensamento e da prática dos governantes, como técnica “mais racional” de organização das informações, análise de problemas, tomada de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras. (IANNI, 1996, p. 54).

Para o autor, a instabilidade econômica fez com que fosse adotada, no Brasil, uma série de planejamentos parciais e intervencionismos estatais.

A seguir, analisamos as concepções teóricas sobre o planejamento na área educacional, fundamentando-se na pesquisa bibliográfica sobre a temática.

1.2 CONCEPÇÕES TEÓRICO-FILOSÓFICAS DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Referente ao planejamento educacional, iniciaremos a abordagem analisando brevemente as concepções teórico-filosóficas de Trigueiro Mendes (2000). O autor compreende que o planejamento educacional acontece por meio de uma ligação “entre o poder e a técnica, entre o centro e a periferia, entre a educação e a economia etc.”, trata-se de um procedimento que busca “homogeneizar coisas heterogêneas, unificar perspectivas, fundir

a ciência com a prática, converter qualidade em quantidade, nivelar [...] diferentes temporalidades” (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 42). Argumenta ainda o autor:

um empreendimento caracterizado pela sua ampla compreensividade, que repele os unilateralismos – o político, o científico, o econômico, o pedagógico etc. – assim como repele ficar enclaustrado em mera racionalidade técnica. Ele expressa a aspiração e, até certo ponto, a possibilidade de superar a violência, o irracionalismo e o empirismo – mas a sua transcendência se afirma pela incorporação, e não pela exclusão de todos os aspectos da realidade. A sua racionalidade não tem o direito de ser ingênua nem acomodada: tem de ser apenas realista (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 46).

Nesse contexto, o planejamento é a categoria da racionalidade científica e técnica, porém, também encontra-se submisso às vontades políticas. Para Trigueiro Mendes (2000) não é possível fazer uma divisão entre o processo de planejamento e o processo político, pois acredita que ambos fazem parte de uma mesma totalidade. O planejamento é um processo intermediador que a realidade muda de forma contínua pela ação das partes entre si e das partes com o todo. Sob essa lógica, ele não pode ser visto como um plano de economistas ou de pedagogos, mas de todo um sistema. Nesse sentido, o autor discorre que

Os economistas não dispunham da lei para favorecê-los, [...] mas detinham os instrumentos governamentais com os quais demoliram, peça por peça, o “planejamento” liberal. [...] Sobre o planejamento, os economistas pensavam o contrário dos pedagogos; para estes, o plano não deveria conter quase nada, enquanto para aqueles devia conter quase tudo. Entretanto, colocando-se em posição simetricamente contrária aos pedagogos, os economistas cometeram um erro igual: o do unilateralismo. O mais curioso nesse episódio é ainda o fenômeno semântico: nem era realmente pedagógico o planejamento “pedagógico”, nem se tornou verdadeiramente econômico o planejamento “econômico”. (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 20-21).

Para o autor, a política é o guia que direciona o planejamento, este, por sua vez, a ela remete-se na medida em que vão surgindo os problemas. A fundamentação teórico-filosófica dá ênfase ao enfoque dialético, todavia não foi possível observar-se na análise, a categoria de lutas de classe, no modo de produção capitalista, embora o autor reconheça que existe uma luta pela hegemonia na política nacional entre os diversos segmentos da sociedade.

Para Trigueiro Mendes (2000), o Estado gerenciado por uma elite modernizadora⁵ busca coordenar o planejamento de forma que estejam no processo os entes federados e as instituições autônomas, para então estabelecer os objetivos da política. O autor confere ao Estado certa autonomia diante dos interesses da sociedade. Sob essa ótica, Pereira (1978) argumenta “a aceitação no plano teórico de uma maior autonomia do Estado conduz a linha política de negação do capitalismo por uma estratégia de “reformas não reformistas” (PEREIRA, 1978, p. 45).

Constata-se que Trigueiro Mendes (2000) adere a uma linha reformista, contudo, ele adota o conceito de sociedade industrial no lugar do capitalismo. Para o autor, por meio do planejamento educacional, é necessário estabelecerem-se relações entre educação e desenvolvimento, no sentido de pensar em estratégias que ajudem a identificarem-se os efeitos de um sobre o outro e assim desenvolverem-se ações e os meios de concretizá-las. Nesse sentido, a educação

É determinada pela práxis social, mas como parte diferenciada capaz de gerar, ela mesma, uma práxis normativa da própria sociedade. Para isso é que, em vez de efeito espontâneo do desenvolvimento econômico, ela é uma de suas fontes essenciais; em vez de feito, é efeito-causa, ou causa-efeito, dependendo do momento em que se aprecie o processo dialético (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 69).

Diante dessa concepção, entende-se que o autor não se encaixa em uma linha economicista da educação, todavia não se opõe às relações entre a educação e o desenvolvimento econômico. Nessa perspectiva, somente por meio da democracia no sentido de “participação responsável na comunidade nacional, vivida eficazmente por todos os que a integram” (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 133), a educação poderá ser útil ao desenvolvimento.

A análise mostrou que para Trigueiro Mendes (2000) a educação é capaz de superar os problemas estruturais do capitalismo (ou da sociedade industrial, termo usado por ele), porém é necessário seguirem-se as suas normas, conforme estabelecidas. Nesse sentido, Bahia Horta (1985) afirma que a finalidade do Estado é “levar o sistema educacional a cumprir o seu papel na reprodução da formação social do capitalismo, pela reprodução das forças produtivas e das relações de produção” (BAHIA HORTA, 1985, p. 236). Portanto, o planejamento

⁵ De acordo com Trigueiro Mendes (2000), o planejamento educacional está sob a orientação de Homens do Estado e um grupo de pessoas que estão à disposição para proporem suas orientações políticas ao plano técnico; seria essa a elite modernizadora.

educacional, para Trigueiro Mendes (2000), objetiva implementar uma política nacional de educação vinculada a um projeto nacional de desenvolvimento.

Dando continuidade à análise reflexiva sobre o planejamento educacional, Ribeiro (2005) introduz a temática do “planejamento escolar”, que, segundo ele, seria mais adequada para tratar da administração educacional. Ele não conceitua o planejamento educacional, apenas faz uma distinção entre planejamento educacional no sentido macro e planejamento escolar no sentido micro. Ribeiro (2005) compreende que

[...] o planejamento (e não planificação) é a palavra que vem sendo melhor e mais geralmente aceita, na área de nossos estudos de Administração, para traduzir os mais antigos *prevoyance* e *planning* dos autores franceses e anglo-saxões. (RIBEIRO, 2005, p.86).

O autor deixa clara sua não aceitação do termo planificação pelo fato de aplicar-se mais à matemática do que à administração escolar e assim justificou a substituição do termo “educacional” pelo termo “escolar”, por considerar que o termo

escolar (e não educacional) é uma limitação que se impõe porque, colocado o problema como convém dentro da área da Administração, um planejamento escolar atende melhor às limitações do respectivo campo de estudos que visa especificamente a empreendimentos que se possam ajustar à concepção de empresa, no sentido da Economia. (RIBEIRO, 2005, p. 86).

Para Ribeiro (2005), a escola pode ser administrada como uma empresa. Ele afirma que “o planejamento escolar poderá vir a ser, por si só, uma grande empresa, como, por exemplo, nos casos dos sistemas nacionais” (RIBEIRO, 2005, p. 90).

Ribeiro (2005) reforça que

Sendo a escolarização moderna um empreendimento semelhante às empresas econômicas comuns, sua viabilidade se prende ao mesmo processo administrativo. Planejamento escolar é, pois, um dos casos de aplicação do planejamento geral, sujeito às mesmas dependências (RIBEIRO, 2005, p. 93).

Sousa (2012) argumenta que Ribeiro (2005) não trabalha com a categoria da historicidade, em vez disso, ele toma o conceito em si e desenvolve argumentação própria:

Na verdade, o autor transpõe suas reflexões acumuladas no campo da administração escolar para o campo do planejamento escolar, rejeitando a ideia de um planejamento educacional, a escala macro é substituída por uma escala micro, o global perde para o setorial (SOUSA, 2012, p. 101).

Ribeiro (2005) aponta três características que tornam o planejamento escolar impraticável, que são a) falta de uma política de educação definida e decisão efetiva dos que têm os poderes nas mãos; b) falta de uma filosofia e de uma política de educação definidas; c) as condições geográficas, históricas e sociais do país (RIBEIRO, 2005, p. 93). Esse conjunto

de problemas inviabiliza um planejamento nacional, mas comporta a realização de planejamentos regionais. Nesse sentido, Sousa (2012) afirma que para Ribeiro (2005):

o planejamento escolar é um processo de responsabilidade dos administradores escolares, com formação específica para tal. Os demais sujeitos sociais inferidos expressam uma clara divisão e hierarquia entre os que planejam (os administradores escolares e “os que têm poderes e meios de ação”) e o que é planejado (escolas e sistemas educacionais de ensino). A participação dos educadores e estudantes não é mencionada, quando muito se fala em consulta à população em geral (SOUSA, 2012, p. 103).

A concepção de educação para Ribeiro (2005) aparece ao lado do conceito de escolarização. O autor não trabalha o conceito de classe social, utiliza sempre grupos, líderes ou indivíduos. Essa concepção de educação implica o dever de ser produtiva em si mesma. O autor afirma que a oferta da educação deve ser estruturada e organizada como um empreendimento econômico. Ele explica que “a escolarização moderna de sentido democrático só pode efetivar-se em termos de empreendimento público do tipo da empresa econômica” (RIBEIRO, 2005, p. 93).

Na concepção de Ribeiro (2005), para obter-se a produtividade da educação é fundamental observar-se seu “caráter peculiar de investimento a longo prazo (...) que evite os riscos de prejuízo progressivo e irreparável” (RIBEIRO, 2005, p. 90). Nesse sentido se constata que o foco do autor está na necessidade dela ser produtiva em si mesma. Nessa perspectiva, Paro (2002) faz uma crítica, ele argumenta que

os trabalhos teóricos sobre Administração escolar, publicados no Brasil, adotam implícita ou explicitamente pressuposto básico de que, na escola, devem ser aplicados os mesmos princípios administrativos adotados na empresa capitalista. A assim chamada administração geral passa a ter validade universal, com métodos e técnicas que, convenientemente adaptados, podem ser aplicados a qualquer organização”. (PARO, 2002, p. 124).

A crítica de Paro (2002) à administração capitalista aplica-se também ao planejamento capitalista conceituado por Ribeiro (2005).

Assim, para Ribeiro (2005), no que se refere ao planejamento educacional (escolar, denominado pelo autor), tal instrumento ficaria restrito ao âmbito escolar. Sob a ótica do autor, a escola é apontada como uma empresa, a educação, apesar de sua relevância social, é concebida como um empreendimento econômico que tem o dever de ser produtiva em si mesma e o Estado é representante dos interesses coletivos cuja incumbência é determinar a política educacional entre outras.

Outro autor relevante para pensar-se a temática do planejamento de forma geral e setorial é Melo (1979). O planejamento para o autor origina-se da

necessidade de o Estado moderno cumprir algumas de suas obrigações básicas, quais sejam ofertar iguais oportunidades a todos e garantir condições de desenvolvimento capazes de assegurar um desejado, mas ainda não obtido estágio de justiça social (MELO, 1979, p.7).

Para o autor, o planejamento “não é uma fórmula mágica e pode mesmo ser usado para fins injustos e até antissociais” (MELO, 1979, p. 7). Trata-se de mera técnica que depende ideologicamente dos seus agentes e seus respectivos objetivos. Nesse sentido, o planejamento é considerado como uma técnica apropriada para auxiliar o Estado a atingir seus objetivos. Dessa forma, os objetivos do planejamento educacional estão associados aos objetivos determinados para a educação pelo “Estado democrático moderno”. O autor argumenta ainda que

o planejamento educacional não pode servir apenas para ao equacionamento de necessidades imediatas, mas também para a predição de atendimento das aspirações de um país (...). (MELO, 1979, p. 11).

Melo (1974) relaciona um conjunto de objetivos que considera exequíveis:

a) de natureza política (preparar o Homem para a participação responsável nos destinos da comunidade; preparar o cidadão; despertar o sentimento de Pátria, o respeito ao bem comum e aos ideais democráticos; preparar para o exercício da liberdade responsável etc.; *b) de natureza sociológica* (proporcionar o desenvolvimento de uma consciência reflexiva que leve à identificação dos problemas contemporâneos; preparar as pessoas para a participação consciente nas mudanças; desenvolver a habilidade e arte da convivência humana etc.; *c) de natureza cultural* (preservar, renovar e desenvolver a cultura nacional; incluir o respeito à cultura dos diferentes povos; despertar o gênio inventivo e as descobertas; possibilitar o domínio dos recursos científicos e tecnológicos; habituar a proteção da natureza e dos ecossistemas; *d) de natureza psicológica* (desenvolver as potencialidades individuais); incentivar a criatividade; proporcionar condições de saúde mental, o que deve significar o equilíbrio emocional, ajustamento social; preparar para o uso inteligente do lazer, etc. e *de natureza econômica* (preparo do Homem produtor, consumidor e/ou inversor no campo das relações econômicas; preparo dos recursos humanos com vistas às adequações necessárias ao mercado de trabalho; contribuir para que se forme uma política mais justa de salários e de distribuição de riqueza, etc.). (MELO, 1979, p. 12).

Nessa perspectiva do autor, a educação serve para pôr o indivíduo dentro de um padrão que atenda aos limites predeterminados pelo Estado democrático moderno. O autor defende que a escola deve abdicar o papel de transmitir o acúmulo cultural de conhecimentos historicamente construídos e deter-se na transmissão de conteúdos que favoreçam o

desenvolvimento de competências e habilidades para buscar-se a resolução de problemas concretos. Nesse sentido, Saviani (1985) corrobora

a sociedade capitalista, caracterizada pela propriedade privada dos meios de produção, a classe que detém os meios de produção se empenha em se apropriar do saber desapropriando-o da classe trabalhadora (...). Assim fazendo, detém a propriedade exclusiva do saber relativo ao conjunto do processo produtivo, restando ao trabalhador apenas o domínio do saber correspondente à parcela do trabalho que lhe cabe executar. (SAVIANI, 1985, p. 40).

Assim a educação emerge como um instrumento de luta da sociedade e da classe trabalhadora.

Melo (1979) afirma “a educação pública como uma ação eminentemente política e todo o planejamento educacional como, antes de tudo, decisão do Estado” (MELO, 1979, p. 16). Dessa forma, os planos serão os instrumentos que o governo utiliza para atingir suas metas e objetivos.

Melo (1979) afirma ainda que existe contradição entre educação preocupada com os valores espirituais e culturais e uma educação voltada para os valores econômicos, pois se a meta última é o bem-estar social, o desenvolvimento econômico será objetivo imediato e assim a educação “deve contribuir para o crescimento da economia e, como tal, tem de ser encarada como investimento” (MELO, 1979, p. 20). O autor argumenta que a educação é pré-condição tanto para a formação do capital, quanto para promover-se a democracia, ainda acredita que a educação contribui para o crescimento econômico e para o fim da miséria, por isto pode afirmar-se que tem papel ativo no desenvolvimento.

Sintetizando, constatamos, em sua obra, que a educação é tratada num contexto econômico e sócio-político, no qual serve para a

formação do Homem integral entendido como ser livre, com destinações políticas, éticas e espirituais, que não pode ser condicionado a uma artificiosa engrenagem socioeconômica, como mera peça para funções predeterminadas. (MELO, 1979, p. 29).

O autor considera o planejamento como uma técnica a serviço da conquista dos objetivos do Estado democrático moderno, que aponta para os interesses coletivos, buscando conceder oportunidades iguais para todos na luta pela justiça social.

1.3 A NOVA GESTÃO PÚBLICA DO ESTADO BRASILEIRO: O PLANEJAMENTO SOB O CUNHO DE UMA PROPOSTA GERENCIALISTA⁶

O fim do século XX, segundo Paes de Paula (2005), foi marcado pela busca da eficiência da nova gestão pública, quando muito se reverenciaram as “teorias e técnicas organizacionais oriundas do ambiente empresarial” (PAES DE PAULA, 2005, p.8). A autora cita exemplos de tecnologias modernizadoras implantadas por organizações estatais, por exemplo, a gestão pela qualidade total. Sob essa ótica, ela argumenta que “a cidadania deixa de ser o conjunto da população pela qual o Estado republicaneamente deve zelar pelo bem-estar, para ser vista como um cliente, uma meta, um resultado a ser alcançado” (PAES DE PAULA, 2005, p.8).

Para a autora, na análise da conjuntura da nova gestão pública brasileira, as ideias de profissionalização e de formação de um serviço público competente “ganham nuances gerencialistas, sustentando a substituição do *ethos* burocrático pelo gerencial” (PAES DE PAULA, 2005, p. 135).

Diante desse cenário, Peroni (2006) argumenta que o papel do Estado para com as políticas sociais se altera e sua execução é repassada à sociedade, seja por meio de privatizações ou de organizações públicas não estatais, de modo que o que permanece sob a propriedade do Estado passa a ter a lógica de mercado na gestão. A autora explica:

O papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois com este diagnóstico duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica de mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais, por meio da privatização (mercado), e para a Terceira Via pelo público não estatal (sem fins lucrativos). (PERONI, 2006, p. 14).

⁶ A assim chamada nova administração pública gerencial (ou *gerencialista*) é o movimento teórico e político responsável por o que, neste trabalho, é chamando de primazia da gestão sobre o planejamento, fenômeno referenciado aos anos de 1990 e pelo menos à primeira década de 2000. Trata-se de movimento político que nasceu como crítica das organizações estatais burocráticas dos anos 1970 e 1980, então cresceu difundindo a cultura do empreendedorismo norte-americano (cultura do *self made man*), instigando a aplicação de princípios gerencialistas usados em organizações privadas, tais como qualidade total, *just in time*, toyotismo, certificação, família ISO-9000, reengenharia, *downsizing*, terceirização, informatização, automação etc. – no âmbito da administração pública. Esses princípios tomaram algumas das seguintes formas e orientações gerais: *accountability*; gestão de resultados e não por processos; ênfase nos clientes em vez de nos cidadãos; descentralização e responsabilização individual; focalização e desempenho institucional; flexibilização e desregulamentação; e privatização e regulação (CARDOSO JR., 2011, p. 26).

De acordo com esse pensamento, o público e o privado no capitalismo e suas relações com o planejamento educacional compõem-se em correlação de forças societárias em disputa. Na análise de Paes de Paula (2005), quando se trata da organização administrativa do aparelho do Estado, constata-se que “a vertente gerencial⁷ tem um plano claro com objetivos definidos. Já a vertente societal não evoluiu na construção de uma proposta alternativa” (PAES DE PAULA, 2005, p. 166).

Paes de Paula (2005) explica que a nova administração pública brasileira continua a reproduzir o autoritarismo que permeia a história do país, ou seja, uma continuidade da proposta da vertente gerencial. A autora argumenta ainda que “a vertente societal não apresenta a mesma clareza e consenso da vertente gerencial em relação aos objetivos e características de seu projeto político” (PAES DE PAULA, 2005, p. 165).

Nessa perspectiva da autora, entende-se que aquele fato contribuiu para o fortalecimento das propostas de cunho gerencial, reproduzindo, assim, o absolutismo que permeia a história político-administrativa do país e define a forma como a gestão do aparelho do Estado está sendo construída.

Podemos afirmar que o mesmo ocorreu no planejamento educacional. Fernandes (2010) argumenta que, diante desse contexto, para a gestão de sistemas e de unidades escolares, a gestão democrática passa a conviver de forma dependente à gestão gerencial da educação, quando esta última, no âmbito do planejamento, apresenta-se como alternativa ao

planejamento tradicional, de curto prazo e setorial, marcadamente técnico/tecnocrático, centralizado/autoritário, normativo/compulsório/rígido e com utilização das abordagens metodológicas de demanda social, de limitações”. (FREITAS; SCAFF; FERNANDES, 2006, p. 37).

Ainda de acordo com Fernandes (2008), o maior impacto na gestão da educação foi quando

Em 1998, colocou-se para o estado, em regime de adesão com o Ministério da Educação, o programa Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), programa financiado bilateralmente pelo governo federal e o Banco Mundial. Dentre os programas que compõem o programa Fundescola, destaca-se para a gestão da escola o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) cuja lógica se pauta na gestão gerencial da educação que pode ser

⁷ Administração pública **gerencial**: trata-se de um movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos de 1980 e baseia-se principalmente nos modelos inglês e estadunidense; traz em si um discurso mais centralizador em relação ao processo decisório na organização política e construção de canais de participação popular; enfatiza propostas *gerencialistas* ao setor público. Administração pública **societal**: tratam-se de movimentos sociais brasileiros que se iniciaram nos anos de 1960 e desdobraram-se ao longo das três décadas seguintes; enfatizam a participação social e popular, buscando estruturar-se um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro e o paradigma de gestão pública. (PAES DE PAULA, 2005, p. 167)

entendida como uma ação de modernização educacional que busca estabelecer uma nova cultura organizacional firmada sobre princípios de gestão estratégica e do controle da qualidade total, orientada pela e para a racionalização, a eficiência e a eficácia. (FERNANDES, 2008, p. 526).

Nesse sentido, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)

prefigurou-se componente técnico-tecnológico e político-pedagógico da estratégia adotada pela União em sua política de ‘modernização’ da gestão educacional, sendo especialmente destinado a escolas públicas de educação básica situadas em regiões do país que apresentam os piores indicadores educacionais. (FREITAS; SCAFF; FERNANDES, 2006, p. 37).

Nessa perspectiva, Fernandes (2010) explica que “a implantação do PDE, contudo, reconfigurou a gestão da escola à medida que a escola necessariamente teve de priorizar a gestão por resultados em razão dos recursos que o PDE introduziu na escola” (FERNANDES, 2010, p. 6).

Assim, àquele momento histórico:

No modelo gerencial, portanto, a sociedade civil é representada pelo público não estatal, pelo chamado terceiro setor (organizações não governamentais [ONGs], instituições filantrópicas e comunitárias e outras associações similares). Esses organismos, criados com o objetivo de prover serviços sociais na área de saúde, educação, proteção contra o crime, transporte público, enfim, de alívio à pobreza, têm em comum o fato de serem não lucrativos e fazerem parte da sociedade civil. (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p. 768).

Diante desse contexto, a privatização opera na esfera do mercado, nas mediações que o Estado se considera incapaz de realizar, então transfere suas responsabilidades para o setor privado, que se compreende tratar-se da área competente para tais realizações.

Segundo Cardoso Jr. (2011), apesar dos avanços obtidos de natureza jurídico-legal,

a implementação das políticas sociais foi sendo condicionada, durante a década de 1990, pela combinação de fatores macroeconômicos e políticos, que resultaram na configuração de uma agenda pautada por cinco diretrizes básicas: universalização restrita, privatização da oferta de serviços públicos, descentralização da sua implementação, aumento da participação não governamental na sua provisão e focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas da política social. Esta agenda comportava contrarreformas de orientação geral liberalizante, em termos da concepção, implementação e gestão das políticas em várias áreas da proteção e do bem-estar social. Resultantes do embate de forças políticas e ideológicas presentes tanto na disputa entre os setores público e privado como no intrassetor público, as reformas impuseram um caráter pró-mercado às políticas sociais brasileiras, em detrimento do princípio público e universalizante que está na base do capítulo constitucional relativo à ordem social. (CARDOSO JR., 2011, p. 30).

Explica-se que “a expressão *universalização restrita* tem como referência o fato de que a universalidade da cobertura e do atendimento, no que diz respeito ao conjunto das políticas de educação e de seguridade (saúde, previdência e assistência social), não se firmou totalmente, nem como princípio ideológico geral e tampouco como prática do Estado na implementação concreta de tais políticas” (CARDOSO JR., 2011, p. 30), embora a Constituição Federal (BRASIL, 1988) já esteja completando quase 30 anos da promulgação.

1.4 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: LIMITES E POSSIBILIDADES PARA FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Entende-se o planejamento das políticas públicas como uma atribuição do Estado cuja configuração tem sido condicionada pelas transformações sociais do modo de produção capitalista, no qual estamos inseridos, que exerce a hegemonia neste momento histórico que estamos vivendo. Conceber o planejamento sob o enfoque do capitalismo secciona a economia das demais dimensões da totalidade social, instituindo a obtenção do lucro e a acumulação de alguns em detrimento da exploração de todos como objetivos centrais. Depreende-se que as crises de acumulação do capital puseram os precursores do sistema capitalista a valerem-se do planejamento enquanto artifício de domínio das forças de mercado. Sob essa perspectiva, o planejamento está relacionado ao aperfeiçoamento e à manutenção da acumulação capitalista no sentido de uma ação política.

O planejamento educacional é entendido como um instrumento do poder que se encontra à serventia da política com a incumbência de implementar as ações que visam à transformação da sociedade. Ianni (1996) argumenta que “o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder” (IANNI, 1996, p. 309). Ainda, para o autor,

toda política econômica governamental, considerada tanto em nível ideológico como prático, pode ser encarada como manifestação particularmente privilegiada das relações entre Estado e a Economia”. (IANNI, 1996, p. 15).

Ainda sob essa perspectiva, o debate sobre planejamento implica as relações de poder e de forças contraditórias, as quais podem apontar a natureza da política hegemônica do Estado, que exprime as relações entre os respectivos poderes, político e econômico. Sob essa lógica, é possível entender-se o modo pelo qual se organizam as relações entre as classes sociais, nos seus diferentes grupos, como dimensões da sociedade capitalista. Ianni (1996) argumenta

ainda que a partir do período quando o setor industrial passou a predominar ocorreu uma verdadeira revolução no sistema econômico brasileiro, na esfera do poder político, como também na estrutura econômica. O autor afirma:

Esse foi o motivo por que o Estado foi levado a desempenhar papéis novos e decisivos na reorientação, funcionamento, diversificação e expansão da economia do País. Essa foi a razão por que ocorreu a progressiva adoção de técnicas de planejamento, como instrumentos da política econômica governamental. (IANNI, 1996, p. 309).

O planejamento pode ter diferentes significados dentro de cada contexto no qual está inserido. Entende-se que não há uma forma única ou um padrão definido ao ato de planejar. Todavia é necessário ao planejador conhecer a realidade da qual e para a qual ele está direcionado. O planejamento pode ser visto como um mecanismo de intervenção do Estado, que, segundo Bahia Horta (1985), não se limita tão somente ao campo econômico, mas como um processo global.

Assim, trazendo a discussão para o campo educacional, é fundamental distinguir-se o papel da educação enquanto um mecanismo do Estado, a relação do planejamento educacional com outras formas de intervenção nos campos social, político ou econômico, sua contribuição para a sociedade e para o exercício da cidadania, especialmente na esfera do financiamento da educação. Nesse sentido, Simonsen (2010) explica:

É possível que, num planejamento total, sofra restrições, sob certos aspectos, a liberdade individual. Mas no Estado moderno, mesmo sem esse sistema, existem numerosas restrições à liberdade. Nunca, porém, dentro desse planejamento nos regimes democráticos, poder-se-á admitir o cerceamento das liberdades essenciais. A experiência vem demonstrando que os direitos políticos de um cidadão livre não são usufruídos em sua plenitude se ele não puder ter uma relativa segurança de ordem econômica. E todo o planejamento econômico, em ambiente democrático, deve ser orientado no sentido de ser alcançado um máximo de segurança econômica para o indivíduo, em consonância com o máximo de respeito às liberdades essenciais. (SIMONSEN, 2010, p. 161).

Dessa forma, vale ressaltar que cabe ao Estado a incumbência de executar a tarefa de impulsionar as conjunções que visam a contribuir para a transformação das estruturas econômicas e sociais do país, frente à contemporaneidade das heterogeneidades, desigualdades e injustiças em suas diversas estruturas que compõem a sociedade brasileira. Nesse sentido Bahia Horta (1985) discorre:

A igualdade de oportunidades significa que ninguém deve ser impedido, pelo poder político ou jurídico, de desenvolver suas faculdades, suas tendências,

sua personalidade (...). Assim, a desigualdade política se mede pela desigualdade social. (BAHIA HORTA, 1985, p. 200).

Campos (1954) e Carvalho (1978) consideram a educação conforme sua utilidade ou funcionalidade em relação às necessidades do planejamento, seja no papel indireto que desempenha na economia, seja na importância de uma população razoavelmente educada para participar do esforço de planejamento do desenvolvimento econômico. A educação, então, é subordinada à lógica mercantil capitalista, conforme argumenta Pires (2005) “sem questionamentos aos fundamentos ideológicos e às razões históricas dessa configuração das sociedades” (PIRES, 2005, p. 40).

Pereira (1978) adota uma visão mais crítica em relação ao papel da educação. O autor entende que a educação é um direito social que discorre sobre uma concessão do Estado capitalista cujo objetivo primeiro é suavizar as tensões inerentes ao modelo macroestrutural capitalista. Assim, a educação é o consumo mínimo garantido pelo Estado às classes menos favorecidas ou setores populares, uma tentativa de redistribuir a renda global, que, por fim, é um ganho para a classe dominante, um negócio rentável. O planejamento no Brasil está relacionado, então, à manutenção e ao aperfeiçoamento do capitalismo. Se o planejamento educacional do país sempre buscou acompanhar seu projeto econômico e político, cabe questionar se os programas apresentados nos últimos anos configuram, em conjunto, um planejamento educacional que se desenvolve de forma orgânica em prol de um projeto de sociedade ou se estes planos representam programas isolados e superpostos que não evidenciam um planejamento educacional inerente às contradições a serem enfrentadas no setor. De acordo com Pereira (1978), o planejamento está referido:

(...) ao tipo de sistema socioeconômico capitalista (que sempre se realiza em âmbitos intersocietários), o planejamento é inerente a uma fase do desenvolvimento deste tipo, configurando-se aí sob diversas modalidades, um mais outras menos dominantes, sobre outras formas de controle. Qualquer que seja sua intensidade, porém, é conexo à agudização da contradição fundamental deste sistema intersocietário (ou internacional); opera como processo de interferência deliberada na realidade, objetivando a suavização desta contradição fundamental, tanto no âmbito dos subsistemas “centrais” como nos subsistemas “periféricos” do sistema capitalista (intersocietário ou “internacional”). (PEREIRA, 1978, p. 16).

Observa-se que para o autor o planejamento está situado no processo de constituição histórica do sistema capitalista como um dos instrumentos utilizados no cerne do sistema para moderar a contradição entre capital e trabalho. A fundamentação teórico-filosófica descrita

por Pereira (1978) mostra a constituição histórica do planejamento em suas múltiplas determinações, sem perder de vista seus nexos com a totalidade social.

O planejamento como controle social, segundo Pereira (1978), é uma forma histórica de controle social, que pode ser para a manutenção ou transformação das condições e características de determinada sociedade.

Naquele sentido, o Estado é a agência reconhecida socialmente para o exercício daquela espécie de controle social, que exigirá, a depender da modalidade de planificação, ampliação ou retração de suas funções. Diante disso, a educação, sendo uma dessas funções, é um direito social, arrolado pelo Estado para atenuar contradições existentes entre classes menos favorecidas e classes dominantes, direito oferecido direta ou indiretamente. Sob essa perspectiva, em face da realidade da qual fazemos parte, a capitalista, somos impelidos a tomar uma posição e agir no contexto das duas tendências principais que disputam a hegemonia.

Esse pensamento se configura num planejamento a serviço do aumento da lucratividade da empresa capitalista. Sob essa lógica, o desenvolvimento na perspectiva de planejamento capitalista implica na manutenção das contradições fundamentais do sistema, com pequenas concessões às maiorias excluídas. Entre essas concessões, temos a educação que emerge como um dos meios utilizados pelo Estado para atenuar as tensões sociais e reduzir as desigualdades entre grupos sociais, então poucos investimentos visam a atender as necessidades do capitalismo.

Fazendo uma breve retrospectiva histórica da legislação pertinente à educação no Brasil fica evidente como o financiamento das políticas educacionais interfere na garantia do acesso e da gratuidade da educação como um direito à cidadania, uma conquista dos cidadãos brasileiros. Assegurar a educação como um direito está estreitamente associado ao financiamento, que depende do momento político atravessado pelo País. De acordo com Davies (2012), na história da educação brasileira, a vinculação de recursos acontece em períodos ditos democráticos, bem como a desvinculação de recursos acontece em períodos autoritários, o que, sem dúvida, comprometeu a garantia do direito e da gratuidade da educação. Contudo, o autor argumenta que “é preciso lembrar que nos "democráticos" anos 90, muitos governos conseguiram reduzir o percentual mínimo fixado em Constituições Estaduais e Leis Orgânicas” (DAVIES, 2012, p. 33). Ainda sobre a política de financiamento da educação, vale citarem-se as considerações de Pinto (2000):

[...] destaca que a política para o financiamento da educação, no decorrer da história compreendeu três períodos: a) de 1549 a 1759, período em que os

Jesuítas tiveram exclusividade na educação pública e assinalou-se um afastamento da Coroa em relação ao financiamento da educação; b) da expulsão dos Jesuítas até o fim da República Velha (1930), na qual ocorreu a busca de fontes autônomas para a educação e a educação esteve por conta das dotações orçamentárias dos governos dos Estados e das Câmaras Municipais e c) da Constituição Federal de 1934 até a atualidade, caracterizado pela vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação. (PINTO, 2000, p. 46).

Os estudos e pesquisas que exploram a relação das políticas educacionais e o Estado Brasileiro referentes especialmente ao financiamento, vêm ganhando densidade também no âmbito da economia da educação. Trata-se de uma esfera de discussão bastante complexa, mas necessária, considerando as circunstâncias em que o financiamento se materializa nos planejamentos implementados no Brasil. Apesar da complexidade da temática, a compreensão de como se estruturam as bases do financiamento no setor educacional se faz fundamentalmente necessária. Para isso, a sociedade brasileira, representada pelos gestores educacionais, os profissionais da educação, pais, estudantes e a comunidade local, que lutam por uma melhor educação a todos os cidadãos brasileiros, precisam envolver-se e provocar discussões sobre o assunto.

Nesse cenário, a educação visa a atender às necessidades do capital em seu processo de expansão e acumulação. Sob essa ótica, Mészáros (2005) discorre que a educação institucionalizada, a partir do período marcado pela revolução industrial, tem servido como um espaço propício para fornecer conhecimentos e pessoal necessários à manutenção do capital e legitimar a ordem social vigente por meio da criação e transmissão dos valores da classe dominante. O autor afirma:

A educação institucionalizada, especialmente nos últimos 150 anos, serviu – no seu todo – ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à maquinaria produtiva em expansão do sistema capitalista, mas também ao de gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes, como se não pudesse haver nenhum tipo de alternativa à gestão da sociedade [...]. (MÉSZÁROS, 2005, p. 36).

Mészáros (2005) situa a educação como um dos mecanismos de interiorização dos valores e das necessidades da sociedade regida sob a lógica do capital, a função da educação numa economia capitalista é contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico, transformando-se num capital, um fator de produção visto como capaz de colaborar para a superação da crise e o capital voltar a crescer e acumular. É a educação que, de acordo com governo e empresários, induz ao crescimento econômico e tem também como função

promover a capacitação e as competências dos indivíduos próprias para o mercado de trabalho.

Sob esse aspecto, não há qualquer interesse por uma educação que proporcione uma formação sólida e como base na obtenção dos conhecimentos construídos pela humanidade ao longo de sua história, o que interessa de fato é uma educação voltada aos interesses do capital e que mantenha os trabalhadores atrelados às normas do sistema, contribuindo com o mercado de trabalho. Compreende-se que a natureza e especificidade da educação, atividade fundada pelo trabalho, constitui-se na transmissão de valores, habilidades e conhecimentos essenciais no processo de reprodução social. Entretanto, na sociedade de classes, ela cumpre, prioritariamente, a função social de atender às determinações da classe dominante em cada momento histórico. Assim, o planejamento é o mecanismo que busca atender às necessidades da sociedade capitalista.

Questiona-se em que medida o planejamento teve impacto no financiamento da educação, buscando de fato alcançar as metas propostas nos planos educacionais de implementação e concretização das políticas educacionais. Para Araújo (2015), os recursos financeiros efetivamente aplicados são fundamentais para o cumprimento das metas educacionais. O autor reforça que “sendo um tema fundante do Plano Nacional de Educação, o financiamento será o fator decisivo para efetivação” (ARAÚJO, 2015, p. 40). Diante de tal argumentação, vale ressaltar que os indicadores educacionais oficiais, que estão disponibilizados na base de dados do Inep/MEC, as estatísticas oficiais do IBGE (2010)⁸, bem como estudos e pesquisas desenvolvidos pelo Ipea apontam que se têm décadas de inúmeros planejamentos e elaboração de planos, mas a educação ainda continua longe do proposto, do que a sociedade espera, distante de vir a ser direito de todos, uma educação igualitária e de qualidade, conforme prevê a nossa Carta Magna.

Oficialmente, o Brasil investiu 6% do PIB em educação, conforme os dados apresentados no Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (biênio 2014-2016), “A proporção do investimento público total em educação em relação ao PIB brasileiro apresenta contínua tendência de crescimento ao longo da última década, atingindo 6,0% no ano de 2014” (BRASIL, 2016, p. 440). Frente a isso, questiona-se:

⁸ Segundo dados do IBGE 2010, apenas 18% do total de crianças na faixa etária de zero a três anos eram atendidas em creches, 65% na faixa etária de quatro e cinco anos são atendidas com pré-escola, 20% dos jovens entre 15 e 17 anos não estão no Ensino Médio, taxas de distorção idade-série superam os 20% no Ensino Fundamental e 30% no Ensino Médio, o analfabetismo funcional ainda abrange mais de 20% da população brasileira. Apesar dos inúmeros avanços anunciados por todos os governos que conduziram o País nas últimas décadas, os indicadores estão longe do previsto e necessário. Fonte: <https://censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em 10. Abr. 2018..

De fato o planejamento público e planejamento educacional, até hoje implementados no Brasil, têm contribuído para assegurarem o direito ao acesso a uma educação com qualidade para a população brasileira?

Tal fato leva-nos a compreender que, para o sucesso dos planos educacionais brasileiros, não basta o compromisso dos governantes com o financiamento, com investimentos coerentes e justos na educação pública, conforme estabelece a legislação, mas é necessária também a busca por um planejamento, efetivo e democrático, respeitando as decisões estabelecidas democraticamente, compartilhando o poder, para que se alcance um novo projeto nacional de desenvolvimento do País e, assim, uma educação gratuita, democrática, libertadora, justa e de qualidade para todos os cidadãos brasileiros, que a ela têm direito.

CAPÍTULO II

OS PLANOS EDUCACIONAIS NO BRASIL: CONTEXTO HISTÓRICO E POLÍTICO

Este capítulo tem por objetivo analisar os aspectos históricos e políticos acerca dos planos educacionais implementados no Brasil. Procura-se o exame dos recursos financeiros disponibilizados (ou não) para a operacionalização dos respectivos planos. Serão apresentadas algumas das experiências brasileiras de planejamento em nível nacional, em sucinta retrospectiva histórica a partir da década de 1930, até a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e o atual Plano Nacional de educação (BRASIL, 2014).

A ideia de plano no setor educacional brasileiro apresentou-se nos anos de 1930, de acordo com Saviani (2002), “provavelmente a sua primeira manifestação explícita é dada pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932” (SAVIANI, 2002, p.72). O documento fez um diagnóstico da educação pública brasileira e mostrou a inegável necessidade de criar-se um sistema de organização escolar visando a atender a sociedade e o país, que se semelhasse ao conceito de Plano de Educação, concernente com um sistema educacional. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova – o movimento reformador educacional – tinha por objetivo definir diretrizes para uma política de educação voltada para o estudo dos problemas educacionais brasileiros. Os educadores que assinaram o Manifesto defendiam a educação como uma função essencialmente pública, igualitária, laica, gratuita e de responsabilidade do Estado.

O documento tornou-se um marco na luta por uma renovação educacional no País. Lutava-se por uma educação voltada para todos sem discriminação de classe social ou privilégio econômico, mas a todos os cidadãos que tinham interesse em recebê-la. O Estado brasileiro vai constituindo-se a partir da década de 1930, que representa uma importante referência para a educação brasileira, sobretudo na criação do Ministério da Educação e Saúde em 1930 e do Conselho Nacional de Educação em 1931. O Manifesto trazia em seu bojo a ideia de um plano de reconstrução nacional, um projeto nacional de educação cujo movimento representou uma ação em torno planejamento educacional por parte dos educadores brasileiros. Nesse sentido, Bahia Horta (1982) argumenta:

Entretanto, a leitura atenta do documento permite concluir que o “plano de reconstrução educacional” nele apresentado em linhas gerais é antes de tudo um plano de organização e de administração do sistema educacional a partir de alguns princípios pedagógico-administrativos e não um “plano nacional

de educação” com objetivos, metas e recursos claramente estabelecidos (BAHIA HORTA, 1982, p. 20).

Na leitura de Bahia Horta, o manifesto não apresenta claramente objetivos, metas e recursos, por isto não pode ser considerado exatamente um plano nacional de educação. O autor ainda argumenta que seu caráter é descentralizador quando sugere a implantação dos graus de ensino como competência dos Estados. Na concepção de Bahia Horta (1982), o Manifesto de 1932 afirmava que este plano significaria uma reforma integral na organização e nos métodos de toda a educação nacional. Teria como objetivo conceder aos indivíduos o direito de obterem uma educação íntegra e igualitária.

O Manifesto considera ainda que “pode-se ser tão científico no estudo e na resolução dos problemas educacionais como dos problemas da engenharia e das finanças” (AZEVEDO, 2010, p.36). Sob essa ótica, seria a concepção de racionalidade científica adotada na área educacional. O Manifesto já defendia a ideia do financiamento da educação como obrigatoriedade da União. De acordo com Martins e Pinto (2013):

A Conferência Interestadual do Ensino Primário, realizada no Rio de Janeiro a 1921, por convocação do Ministério da Justiça (ainda não fora criado o Ministério da Educação), defende a cooperação entre União e Estados e a vinculação de percentuais da receita às despesas com educação (10%). As reformas estaduais lideradas pelos renovadores incluíam fundos de educação. A 1925, no plano federal, a Reforma João Luiz Alves estabelecia o concurso da União para a difusão do ensino primário (Decreto n.º 16.782/1925), previa acordos do governo da União com os dos Estados, nos quais se estabeleceu – precedente ao disposto na atual Lei do Piso Salarial do Magistério, no contexto do Fundeb – a obrigação da União de pagar diretamente os vencimentos dos professores primários das escolas rurais, até o máximo de 2,400\$ anuais, e os Estados obrigavam-se a aplicar, no mínimo, 10% das suas receitas na instrução primária e normal (Decreto n.º 16.782/1925, art. 25) (MARTINS; PINTO, 2013, p. 8).

Para os autores, outro princípio com forte impacto no financiamento da educação refere-se à gratuidade do ensino nas instituições oficiais, em todos os níveis, como única forma de tornar a educação acessível a todos os cidadãos que tenham vontade de recebê-la. E que, o Manifesto (1932) ressalta ainda, que o ensino não pode ser obrigatório, sem ser gratuito. Martins e Pinto (2013) destacam alguns apontamentos que demonstram como o Manifesto (1932) se posiciona mediante as questões centrais que envolvem o financiamento educacional:

Cabe ao Estado financiar, do que decorre o princípio da gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais. Tema atualíssimo e sob constante pressão, em especial na educação superior. Abrangência da escola única assegurada a todos dos sete aos 15 anos; perspectiva da obrigatoriedade - até o fim da escola secundária; educação superior - para os “melhores e mais capazes”

(redação próxima daquela do vigente art. 208, V da Constituição Federal), gratuita nos estabelecimentos oficiais e baseada no tripé ensino, pesquisa e extensão, o que implica em gastos consideráveis; responsabilidade pela oferta educacional cabendo basicamente à esfera estadual; União cuida do ensino na capital e exerce ação supletiva e de fiscalização. Este princípio, que remonta ao ato adicional de 1834, sofreu forte modificação com a política de fundos (Fundef e Fundeb). Magistério - formado preferencialmente em nível superior universitário e com remuneração equivalente ao professor que atua no nível superior. Hoje, com base em dados da PNAD, significa dobrar o salário; no Manifesto fica clara a necessidade de um PNE. O documento critica a falta de visão global de reformas anteriores e propõe um plano integral (MARTINS, PINTO, 2013, p. 11).

Explicam os autores que logo após o Manifesto (1932) foi tomada a primeira medida de ordem prática do período republicano, que instituiu a taxa de educação e saúde cujo objetivo era a constituição do fundo especial para a Educação e Saúde sob o Decreto n.º 21.335/1932⁹.

Com a Revolução de 1930 e o fortalecimento do capitalismo industrial, o Brasil também preocupou-se com a situação da educação nacional e buscou expandir o ensino público voltado para a qualificação de mão de obra para o novo sistema e de acordo com a demanda social de educação. Iniciou-se no País uma fase do federalismo com característica mais centralizadora, marcada pelo contínuo fortalecimento do Estado nacional. Assim, a expansão escolar aconteceu sem uma política clara, definida e engajada com a causa, oferecendo instrução básica para as camadas pobres e possibilitando a formação das classes mais ricas, promovendo a expansão escolar de modo heterogêneo, ou seja, preparação para o mercado de trabalho para as classes baixas e preparação para vida acadêmica para a classe alta. O capitalismo industrial influenciou significativamente a economia após a década de 1930, a ponto de interferir na educação e moldá-la para os interesses da época.

2.1 AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E OS PLANOS DE EDUCAÇÃO: CONCEPÇÕES SOBRE O FINANCIAMENTO EDUCACIONAL

A Constituição Federal (CF) de 1934 (BRASIL, 1934) foi o marco inicial das conquistas que se referem ao financiamento da educação brasileira à medida que determinou, no art. 156, a aplicação da renda resultante de impostos, na ordem de 10% à União e aos municípios e de 20% aos Estados e DF, para a manutenção e o desenvolvimento dos sistemas educativos: “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento e os Estados e

⁹ Fonte: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf>. Acesso em 02. Maio. 2018.

o Distrito Federal aplicação nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos” (BRASIL, 1934). O documento também instituiu os sistemas de ensino e os conselhos de educação, atribuindo ao Conselho Nacional de Educação a incumbência de elaborar o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 1934), conforme prevê seu Art. 150:

Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País; [...]; Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, n.º XIV, e 39, n.º 8, letras a e e, só se poderá renovar em prazos determinados e obedecerá às seguintes normas: a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos; b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível; c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual [...]. (BRASIL, 1934).

A CF de 1934 cuidou também dos direitos culturais, aprovando princípios como o direito de todos à educação, com a determinação de que desenvolvesse a consciência da solidariedade humana; a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, inclusive para os adultos, declarando a intenção de gratuidade do ensino imediato ao primário; o ensino religioso facultativo, respeitando a crença do aluno; a liberdade de ensinar e garantia da cátedra, entre outros.

Diferente da CF de 1934, elaborada por uma Assembleia Constituinte eleita pelo povo, a Constituição Federal (CF) de 1937 (BRASIL, 1937) teve um cunho ditatorial e foi imposta ao país como embasamento legal do Estado Novo. Em relação à Educação, a Constituição de 1937 não foi considerada democrática e contrariou o que estava posto na CF de 1934, o governo aproveitou a nova Constituição para desobrigar-se da educação pública no país. O ensino gratuito garantido na CF de 1934 entrou em disputa de correlação de forças sociais e assim foi prejudicado. Essa observação se fundamenta no pensamento de Gramsci, quando se refere à hegemonia e à luta de classes então delimita a sociedade civil como o espaço onde decorre a luta pelo poder ideológico, em que é exercida a hegemonia das classes dominantes sobre todo o corpo social. Para o autor, “[...] a função de ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade é àquela de ‘domínio direto’ ou de comando, que se expressa no Estado e no ‘governo jurídico’ (GRAMSCI, 2004, p. 20).

Vale destacar que tais reflexões e estudos sobre o pensamento *gramsciano* se apresentam como importantes apoios para pensarem-se as transformações do capitalismo contemporâneo, levando-nos a compreender as formas de expressão do Estado, da sociedade civil e, conseqüentemente, os processos de construção da hegemonia em determinado momento histórico. Gramsci nos ajuda a entender as desigualdades da sociedade capitalista, o

caráter das lutas de classe, tanto sob a ótica da sociedade burguesa quanto das classes trabalhadoras, marcando a história de cada uma no processo de construção da hegemonia, que ocorreu naquele momento histórico e ocorre na contemporaneidade. Para Gramsci (2004), a historicidade do social não está desvinculada da economia.

Subsequente, a Constituição Federal de 1946 (BRASIL, 1946) pôs fim ao período republicano autoritário e buscou restabelecer os princípios democráticos e os direitos dos cidadãos. Teve importante contribuição na educação a medida que incumbiu a União de elaborar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Todavia, o Plano só reaparecerá posteriormente por meio da Lei n.º 4.024/1961, sob a influência do conceito de planejamento e desenvolvimento. O documento estabelecia no seu artigo 5º, inciso XV, alínea d, que “compete à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional”. Todavia, de acordo com Valente, Costa e Santos (2016), “o planejamento educacional reduz-se, com a Lei 4024/1961, à mera capacidade de organizar o orçamento para o próximo ano e ter este aprovado” (VALENTE, COSTA e SANTOS, 2016, p. 29).

A incerteza da falta de recursos à educação, fortemente assinalada na CF de 1937, é alterada com a nova Constituição, que determina em seu artigo 169: “Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1946). Nesse sentido, a CF de 1946 apresenta-se como defensora da “liberdade e educação dos brasileiros. Esta era assegurada como direito de todos e os poderes públicos foram obrigados a garantir, na forma da lei, a educação em todos os níveis, juntamente com a iniciativa privada” (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2007, p. 25). Todavia, paira a dúvida se esses valores determinados constitucionalmente foram realmente aplicados na educação durante tal período, pois “não há legislação específica da educação e não há mecanismos de fiscalização” (VALENTE, COSTA e SANTOS, 2016, p. 28).

Diante desse contexto, Fiori (1995) argumenta que há “[...] uma conjuntura de crise e um horizonte de incertezas cujo equacionamento passará por uma luta política na qual estão em jogo as próprias regras de valorização do capital vigentes ao longo de todo o período desenvolvimentista” (FIORI, 1995, p. 117). Naquele momento histórico se encerrava um ciclo, na concepção de Fiori (1995), o país buscou mais uma vez “fugir para frente”, sem enfrentar seus problemas estruturais. As consequências políticas provocadas pelo esgotamento de vários ciclos que se repetiram diversas vezes, durante o século XX, em particular depois de 1930, e que se repete ainda hoje.

É por meio da aprovação da Lei 4024, de 20 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961), primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que o financiamento educacional é, de fato, consolidado em Lei (SAVIANI, 2014). Foi por meio da Emenda Constitucional n.º 5, de 1961¹⁰ (BRASIL, 1961), que o percentual dos impostos a serem destinados à educação aumentou. A Lei 4.024/1961 estabelece também que o Conselho seria novamente o responsável pela elaboração do Plano, conforme consta no “§2º – O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo” (BRASIL, 1961). Entretanto, de acordo com Valente, Costa e Santos (2016), “o CFE passa, portanto, a ter um papel pequeno no contexto educacional brasileiro, não tendo permissão para criar planos educacionais que alterem de fato a realidade prática das instituições brasileiras” (VALENTE, COSTA e SANTOS, 2016, p. 29). Nesse sentido, constata-se que o Conselho Federal de Educação (CFE) não tem autonomia para de fato construir e executar um plano que realmente faça mudanças na educação do país.

Vejamos, no quadro a seguir, uma síntese das determinações constitucionais de investimento mínimo em educação pública ao longo do tempo.

QUADRO 1 - Brasil: Vinculação de recursos para a educação ordenada nas diferentes Constituições Federais (1934-1988)

VINCULAÇÃO (%)	ENTES FEDERADOS		
	União	Estados e DF	Municípios
CF 1934 (Art. 139)	10%	20%	10%
CF 1937	Revogou a vinculação	Revogou a vinculação	Revogou a vinculação
CF 1946 (Art. 169)	10%	20%	20%
CF 1967	Revogou a vinculação	Revogou a vinculação	Revogou a vinculação
EC Nº 01/1969	-	-	20%
EC nº 24/1983	13%	25%	25%
CF 1988 (Art. 212)	18%	25%	25%

FONTE: Constituições Federais do Brasil (CF): 1934, 1937, 1946, 1967, 1988.

¹⁰ Fonte: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-5-21-novembro-1961-363625-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 10. Abr. 2018.

O primeiro Plano Nacional de Educação (BRASIL, 1962) foi elaborado pelo Conselho Federal de Educação (CFE) tendo à frente Anísio Teixeira. Calderón e Borges (2014) consideram que o documento foi construído para fazer jus à demanda legal da Constituição Federal de 1946 (BRASIL, 1946) e exerce apenas o papel de instrumento de aplicação dos recursos financeiros pelos entes federados. De acordo com Saviani (2010), o CFE elaborou a 1962 um documento “[...] em que procurou, numa primeira parte, traçar as metas para um plano nacional de educação e, numa segunda parte, estabelecer as normas para a aplicação dos recursos correspondentes aos Fundos do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior” (SAVIANI, 2010, p. 390).

Calderón e Borges (2014) ressaltam que constam no documento metas quantitativas e qualitativas. As três grandes metas quantitativas apresentam um objetivo único, a **universalização do ensino**, quais sejam: ensino primário, 100% até 11 anos, 70% até os 14 anos; ensino secundário, 30% até 18 anos nas séries do ciclo ginásial e ensino superior para a metade dos que terminarem o colegial. Ainda na análise dos autores, as quatro metas qualitativas objetivam a profissionalização dos docentes, o ensino em tempo integral, a reorganização curricular atendendo às artes industriais e o ensino médio reformulado, com uma carga horária ampliada em seis horas.

Quanto ao regulamento do capítulo que trata da educação, permaneceu a organização dos sistemas de ensino e vinculou-se a renda resultante dos impostos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino em 10% da União e 20% dos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme disposto no art. 169: “Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1946). Determinou-se ainda o princípio da cooperação da União com auxílio monetário para o desenvolvimento dos sistemas de ensino estaduais e do Distrito Federal.

A Constituição de 1967 (BRASIL, 1967), em seu art. 8º, inciso XIV, atribuiu à União competência de “estabelecer planos nacionais de educação e de saúde” (BRASIL, 1967). O Decreto n.º 60.610, de 24 de abril de 1967¹¹, atribuiu à Secretaria Geral do MEC a incumbência de elaborar o Plano Nacional de Educação e Cultura a ser submetido ao Congresso Nacional. Todavia, foi a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) que trouxe um novo conceito de participação coletiva da sociedade na formulação das políticas públicas. Foi a partir da Constituinte de 1988 que a participação e a voz da sociedade civil organizada se fortaleceram no engajamento e na luta por uma efetiva colaboração cidadã, buscando um real envolvimento na elaboração das políticas públicas e sociais, como políticas de Estado.

¹¹ Fonte: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-60610-24-abril-1967-401514-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 10. Abr. 2018.

Nas leituras e estudos da temática, observa-se que as Constituições brasileiras não priorizavam a educação como direito subjetivo e, principalmente, sempre foi apresentada a partir dos interesses políticos dos Estados e do modelo econômico em vigência. Essa assertiva nos leva a compreender que o planejamento educacional se encontra não apenas subordinado à política, mas envolve também relações de poder e de forças contraditórias, como argumenta Ianni (1996) “o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder” (IANNI, 1996, p. 309). Nesse sentido, Bahia Horta (1985) compreende que “[...] a implantação de uma determinada política educacional do Estado é estabelecida com a finalidade de levar o sistema educacional a cumprir funções que lhe são atribuídas enquanto instrumentos deste mesmo Estado (BAHIA HORTA, 1985, p. 195). Dessa forma, o planejamento educacional representa um meio pelo qual o Estado reforça sua intervenção na sociedade como um todo e que, segundo Ianni (1996), é a natureza da política hegemônica do Estado.

Para Bahia Horta (1998), com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a ideia de educação como direito público subjetivo foi de certa forma recuperada:

A Constituição de 1988 fecha o círculo com relação ao direito à educação e a obrigatoriedade escolar na legislação educacional brasileira, recuperando o conceito de educação como direito público subjetivo, abandonado desde a década de 30” (BAHIA HORTA, 1998, p. 25).

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), no seu Artigo 214, versa sobre o Plano Nacional de Educação de duração plurianual, cujo principal objetivo, se relaciona ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, integrando as ações do poder público com o foco na “erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do País”, que são suas diretrizes (BRASIL, 1988).

Os planos educacionais no período dos Pioneiros, 1932 ao PNE 2001, caracterizaram-se, com exceção do Plano Decenal de Educação para Todos e do PNE 2001- 2010, como planos de governo de execução em curtos períodos, correspondentes ao período do respectivo governo, elaborados por funcionários do governo sem a devida participação da maior interessada, a sociedade brasileira. Diferente dos planos citados acima, que foram classificados como Planos de Estado, à medida que foram elaborados para um período além do governo, ou seja, para a década. Para concluir-se a discussão, apresenta-se, a seguir, o

quadro 2, que apresenta numa síntese, como se encontra estruturado o financiamento da educação pública no Brasil.

QUADRO 2 - Brasil: Estrutura do Financiamento da Educação Pública na CF/1988

Definição	Base Legal	União	Estados	Municípios
Responsabilidades	CF/1988: Art. 211 - §§ 1º, 2º, 3º	Organizar o Sistema Federal de Ensino	Atuarão prioritariamente nos ensinos fundamental e médio.	Atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.
		Financiar as Instituições de Ensino Públicas		
		Exercer a função redistributiva e supletiva e prestar assistência técnica e financeira aos Estados DF e Municípios.		
Recursos aplicados em MDE¹²	CF/1988 – Art.212	Aplicação mínima de 18% dos impostos em MDE	Aplicação mínima de 25% dos impostos e transferências em MDE	Aplicação mínima de 25% dos impostos e transferências em MDE
	CF/1988 – Art.212 - § 5º	Salário Educação (quota federal)	Salário Educação (quota estadual)	Salário Educação (quota municipal)
Gestão	LDB – Art. 69, § 5º (Lei nº 9.493/1996)	Os recursos da Educação serão repassados aos respectivos órgãos responsáveis pela Educação.		

FONTE: Constituição Federal/1988 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/1996 (LDB).

¹² Aplicações em MDE não incluem despesas com i) pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou que não vise, precipuamente, ao aprimoramento da qualidade ou à expansão do ensino; ii) subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; iii) formação de quadros especiais para a administração pública; iv) programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social; v) obras de infraestrutura, ainda que beneficiem indiretamente a rede escolar; e vi) pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à MDE. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/PNCP2697.pdf>. Acesso em 30. Nov. 2017.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) marcou a sistematização do federalismo brasileiro, uma vez que estabeleceu mecanismos de divisão de responsabilidades entre a União, Estados, DF e Municípios. De acordo com as informações apresentadas no quadro três, o novo sistema determinou também a definição de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais na perspectiva de proporcionar que os entes federados executassem políticas públicas de maneira a assegurarem as necessidades básicas da população. Quanto ao setor educacional, a CF/1988 determinou também a distribuição de responsabilidades, destinando a educação básica para as esferas estadual e municipal, reforçando a vinculação de recursos públicos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE).

Vale destacar a argumentação de Pinto (2012) onde explica que os recursos que os municípios dispõem para gerirem suas escolas, segundo ele, é a questão-chave no debate sobre o federalismo e a educação. O autor apresenta dados de 2010 mostrando que a cada R\$ 100 arrecadados em tributos no País, o governo federal arrecada R\$ 70; os Estados, R\$ 25 e os municípios, apenas R\$ 5, mesmo após as transferências constitucionais previstas, “os municípios continuam muito carentes de recursos” (PINTO, 2012, p. 162).

O federalismo brasileiro enfrenta um cenário bastante complexo nos campos político, econômico e estrutural, que produziram diferentes posicionamentos no debate sobre centralização e descentralização e também nos rumos das políticas públicas de redefinição do papel do Estado, na esfera das reformas, acentuadas a partir da década de 1990, especialmente aquelas inerentes à gestão e ao financiamento cuja base favorece o regime de colaboração entre os entes federados. Pinto (2012) alerta ainda que “o Fundeb termina em 2020; antes disto, portanto, é fundamental encontrar uma solução permanente para o pacto federativo no financiamento educacional” (PINTO, 2012, p. 169).

2.2 PERSPECTIVA HISTÓRICA DO PLANEJAMENTO NO BRASIL: APONTAMENTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E EDUCAÇÃO

No Brasil, o planejamento é fruto de um acúmulo de experiências iniciado nos anos de 1930 sob o governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Àquele momento histórico despontava um modelo de desenvolvimento baseado na industrialização, com as primeiras tentativas de planejamento no Brasil. Uma nova concepção de Estado como fomentador do desenvolvimento nacional. Este modelo de desenvolvimento industrial aderido pelo Brasil,

como por outros países da América Latina, ficou conhecido como *industrialização por substituição de importações*.

A seguir, uma apresentação sintetizada dos Planos Econômicos no Brasil e suas principais características:

QUADRO 3 - Planos Econômicos no Brasil e suas características

Planos	Características
Planos setoriais e de metas: Plano Salte, Plano de Metas JK e Plano Trienal (CF).	Planejamento burocrático, discricionário, vertical e de médio a longo prazo.
Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs): PAEG e PNDs ao longo dos anos 1970.	Planejamento burocrático, autoritário, impositivo, vertical e de médio a longo prazo.
Planos de estabilização monetária: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1988), Plano Mailson (1989), Plano Collor (1990) e Plano Real (1994).	Planejamento de curto prazo, focalizado/conjuntural e vertical.
Planos Plurianuais (PPAs): PPAs 1991-1995, 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011.	Planejamento de médio prazo, amplo/abrangente e de transição vertical/horizontal.

FONTE: Ipea, Cardoso Jr. (2011, p.14).

O quadro 3 , apresentou uma síntese dos Planos econômicos no Brasil, apontando suas principais características, as quais objetivam embasar a análise aqui apresentada.

A primeira experiência de planejamento foi o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, aprovado no ano 1939, previsto para execução no período de cinco anos. Foi a primeira tentativa de alocação de recursos visando a fins específicos, muito embora não possa ser considerado um planejamento propriamente dito, considerando-se uma listagem de obras a executarem-se e com muitas falhas em sua concepção. Tinha como objetivos principais a criação de indústrias básicas, execução de obras públicas consideradas essenciais e o aparelhamento da defesa nacional. Entretanto, resultou positivamente na Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), na Fábrica Nacional de Motores, prospecção de petróleo, expansão das ferrovias, entre outras ações.

Com o fim do Estado Novo e a perspectiva de democratização da sociedade brasileira, o Plano SALTE – (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), criado pelo governo Dutra (1946-1950), foi a experiência de planejamento mais global, considerada como a primeira tentativa de programação econômica no período pós-guerra. Foi apresentado ao Congresso a

1948, no entanto foi aprovado somente em 1950. Os recursos para sua execução vinham de empréstimos externos e da receita federal. O Plano foi abandonado em 1951 por não alcançarem os objetivos propostos. Todavia, mesmo que o Plano SALTE tenha apresentado diversas falhas técnicas e não tenha alcançado suas metas, Rosseti (1987) ressalta que contribuiu para uma mudança metodológica no planejamento da economia no Brasil e deu início a uma avaliação crítica da situação econômica do País. Buscou-se analisar as falhas e propor soluções aos problemas por meio da execução de planos para correção destas falhas, ou seja, a inclusão do planejamento no Brasil, que tinha por objetivo o desenvolvimento econômico.

O SALTE foi substituído pelo Plano Nacional de Reparcelamento Econômico, no governo Vargas (1951-1954), que foi implementado com o apoio financeiro estadunidense. Todos os projetos que estavam relacionados a esse plano deveriam ser analisados, antes de sua execução, por uma comissão mista composta por representantes dos Estados Unidos e do Brasil. O objetivo do plano, entre outros, era criar novas fontes de energia no Brasil e ampliar as chamadas indústria de base. Segundo Ianni (1996), esse plano durou dois anos e meio e foi desativado em seguida.

Posteriormente surgiu o Programa de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), conhecido como Plano de Metas. Considerado um marco no planejamento brasileiro, pois avança na coordenação nacional da ação estatal, no estabelecimento de metas e setores privados e na articulação entre Estado, iniciativa privada e capital internacional. O Plano de Metas foi o primeiro a incluir a educação na pauta do planejamento. O setor de educação era a meta 30 e previa a formação de pessoal técnico para atender-se a demanda do processo de crescente industrialização. De acordo com Almeida (2006), apenas 3,4% dos recursos foram previstos para a educação:

O Plano de Metas de JK compreendia um conjunto de 31 metas, incluindo a construção de Brasília, em cinco setores: energia, transportes, indústria de base, alimentação e educação. A prioridade foi energia e transportes, apontados por todos os diagnósticos realizados como os principais gargalos para a expansão da indústria. Esses dois setores tinham 73% dos recursos inicialmente previstos. A indústria de base foi também fortemente beneficiada, com 20,4% dos recursos, além dos demais incentivos, em especial para a indústria automobilística. A agricultura e a educação tinham apenas 3,2% e 3,4% dos recursos previstos respectivamente. (ALMEIDA, 2006, p. 30).

Nesse sentido, a educação foi incluída na pauta do planejamento do governo como uma esfera necessária para o desenvolvimento do país, isso diante da escassez de mão de obra

técnica para realizarem-se as atividades produtivas daquela época, visava a suprir a demanda crescente do processo de industrialização. Os recursos foram direcionados para a educação técnica, considerada como base para o crescimento industrial, onde a educação estava associada ao processo de profissionalização, que buscava favorecer a expansão da industrialização.

Segundo Bahia Horta (1982), àquele momento histórico, a educação apareceu pela primeira vez como meta setorial específica num plano governamental em termos de planejamento público brasileiro. Diante desse contexto, deduz-se a obrigação de um planejamento da educação que esteja articulado com o planejamento econômico e social do País, conforme afirma o autor:

No fim da década de 1950 já eram claramente afirmadas, em nosso País, a íntima ligação existente entre Educação e desenvolvimento e a necessidade de a Educação ser integralmente planejada, de forma articulada com o planejamento econômico e social global (BAHIA HORTA, 1982, p. 37).

Bahia Horta (1982) argumenta que o Plano de Metas englobava “um conjunto de medidas destinadas a tornar a estrutura de nosso sistema educacional mais adequada às solicitações de um processo acelerado de desenvolvimento econômico” (BAHIA HORTA, 1982, p. 32). Sob esse aspecto, o planejamento educacional é interpretado dentro de uma perspectiva centralizadora, com um caráter tecnocrata cujo teor foi reforçado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.º 5.692/1971 (BRASIL, 1971), que instituiu o ensino técnico em todo o país. A lógica era do planejamento ligado ao desenvolvimento econômico do país, como a industrialização associada ao capital internacional. Para Ianni (1996) “O nacionalismo econômico revelou-se como uma manifestação da ideia de desenvolvimento, industrialização e independência em face dos interesses econômicos dos países dominantes” (IANNI, 1996, p. 80).

O planejamento educacional representa, então, um meio pelo qual o Estado reforça sua intervenção na sociedade como um todo. Bahia Horta (1985) corrobora com esse pensamento

O planejamento educacional constitui uma forma específica de intervenção do Estado em educação, que se relaciona, de diferentes maneiras, historicamente condicionadas, com as outras formas de intervenção do Estado em educação (legislação e educação pública), visando à implantação de uma determinada política educacional do Estado, estabelecida com a finalidade de levar o sistema educacional a cumprir funções que lhe são atribuídas enquanto instrumento deste mesmo Estado (BAHIA HORTA, 1985, p. 195).

Mesmo com uma educação pensada nos moldes centralizadores e tecnocratas, pode-se dizer que àquele período, com a aprovação da Lei n.º 5.692/1971 (BRASIL, 1971), ocorreu o primeiro passo na busca da descentralização da educação no Brasil. Contudo, Oliveira (2003) argumenta que, apesar das concepções se mostrarem descentralizadoras na Lei n.º 5.692/1971, a União continuou mantendo controle das políticas educacionais, destacando ainda que o financiamento era gerenciado por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o que reforçava este controle.

O planejamento até então estava fortemente ligado à ideia de desenvolvimento econômico como industrialização e emancipação econômica nacional, passando agora para uma perspectiva de industrialização associada ao capital internacional. Conforme discorre Ianni (1996), um capitalismo nacional para um capitalismo associado dependente. Segundo o autor, o período entre os anos 1930 e 1945 foi marcado fortemente por uma política e por uma economia de cunho nacionalista das quais surgiu uma grande transformação estrutural brasileira: o surgimento do setor industrial; a expansão do setor terciário; urbanização e os progressos da divisão social do trabalho. Período quando a educação passou ser entendida como uma questão nacional. Ianni, (1996) argumenta que “as reformulações de política econômica governamental, conforme elas aparecem nos debates e nas realizações do poder público, acabaram por impregnarem-se dos elementos ideológicos do nacionalismo” (IANNI, 1996, p. 71).

Ainda segundo o autor, o que estava em jogo era uma estratégia política com base na formulação de novas concepções de desenvolvimento, industrialização, planejamento, intervencionismo estatal, emancipação econômica, entre outras, o que dá à educação um direcionamento para a garantia do desenvolvimento econômico do país. Assim, criavam-se condições para o desenvolvimento de uma tecnoestrutura estatal com enfoque na técnica e na prática do planejamento.

Foi um período de mudanças econômicas e sociais do país, quando se buscavam mecanismos para atenderem às necessidades do mercado. Nessa conjuntura, o planejamento educacional era o caminho para atender-se ao modelo econômico desenvolvimentista, sua função era promover a formação técnica dos profissionais para atenderem à necessidade do mercado, visando ao crescimento econômico do país.

No governo de João Goulart (1961-1964) emerge o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, num momento político e econômico tumultuado. Observou-se, no período, o agravamento da inflação e dos desequilíbrios econômicos setoriais e regionais.

Para Ianni (1996), “foi o primeiro instrumento de política econômica global e globalizante, dentre todos formulados até então pelos diversos governos do Brasil” (IANNI, 1996, p. 209). Para o autor, o governo formulou e tentou pôr em prática uma política econômica planificada. O Plano Trienal dispôs-se, naquela conjuntura, como uma proposta de política econômica que tentaria compor, entre outras circunstâncias, a política de estabilidade do Fundo Monetário Internacional (FMI) e a continuidade do projeto nacional-desenvolvimentista. Segundo Ianni (1996),

pela primeira vez formulava-se, no âmbito do próprio poder público, um diagnóstico amplo, detalhado e integrado das condições e fatores responsáveis pelos desequilíbrios, estrangulamentos e perspectivas da economia do País (IANNI, 1996, p. 209).

Desse modo, o planejamento era apresentado como a forma mais eficaz de gestão do aparelho de Estado e dos recursos econômicos. Como se viu, não houve condições de prosseguir-se com tal proposta. Ianni (1996) argumenta que “o Plano Trienal não pôde ser executado porque então se aprofundava com rapidez o divórcio entre o Poder Executivo e Podes Legislativo”. O autor ainda discorre que “o Plano Trienal conferia mais poder ao Executivo” (IANNI, 1996, p. 220).

Com o Golpe Militar de 1964, findou-se o período de democratização experimentado no Brasil desde 1946 e iniciou-se um período de autoritarismo e repressões. Nesse contexto, a vinculação entre planejamento do desenvolvimento e educação como preparação de força de trabalho, para atender-se ao desenvolvimento, foi mantido durante toda a Ditadura Militar, presente em todos os planos elaborados.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1972-1974) tinha como objetivo principal pôr o Brasil numa categoria de nação desenvolvida, assim, o Plano deu mais destaque à indústria de bens de consumo. Contudo, apesar do intenso crescimento econômico no período, o plano acabou reforçando as distorções distributivas do País. Por todo o restante do período da Ditadura Militar, na gestão de Geisel (1974-1979) e na gestão de Figueiredo (1979-1985), o primeiro e segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)¹³ deram o tom de planejamento público, segundo Almeida (2006), foi um período que

correspondeu ao ponto alto do planejamento governamental no Brasil e o papel do Estado, não restrito à elaboração de planos e à regulação geral da economia, foi muito mais extenso e intrusivo do que em qualquer outra época da história econômica passada e contemporânea (ALMEIDA, 2006, p. 214).

¹³ II PND. Consultar em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/xmlui/handle/iditem/492>. Acesso em 25.abr. 2018. III PND Consultar em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/493>. Acesso em 25.abr. 2018.

O II PND (1975 – 1979) constitui a mais abrangente experiência de planejamento no Brasil, após o Plano de Metas. O II PND teve como meta principal a manutenção da taxa de crescimento econômico em torno de 10% ao ano. Tinha como proposta pôr o Brasil em domínio emergente. A desaceleração do II PND deve à crise mundial, além dos limites estruturais do próprio plano. Para Bresser Pereira (1998), não foi perceptível que naquele momento histórico o Brasil adentrava em uma fase de declínio, na qual se tornava inviável a execução do plano.

O III PND foi elaborado a 1979, projetado para o período de 1980 a 1985, em plena crise econômica. Havia pouca diferença na comparação com os demais PNDs à medida que conservava os mesmos objetivos principais cujo centro era a construção de uma sociedade desenvolvida, livre, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível. Entretanto, o plano não chegou a ser implementado. O documento foi considerado simplesmente uma carta de intenções do governo e não um plano de desenvolvimento.

Para Bresser Pereira (1998), o III PND refletiu a crise econômica e também a própria incapacidade do governo de elaborar um plano coerente e condizente com a realidade daquele momento histórico. O que sobreveio foi sua decadência a meados da década de 1980, devido à crise econômica do país.

Desde a redemocratização, segunda na história do País, sob o governo José Sarney (1985-1990), apresentou-se o I Plano Nacional de Desenvolvimento,¹⁴ (PND) 1986-1989, da Nova República e observou-se a incompatibilidade entre planejamento e orçamento, o que contribuiu para a escala crescente do desprestígio do planejamento público. O Plano acentuou a crise de desenvolvimento do Brasil, presente do III PND. Foi considerado por especialistas um *plano sem planejamento*, que se resumiu em agruparem-se as políticas e os programas que já estavam em andamento.

Vale destacar que a partir da década de 1970 o capitalismo já enfrentava profunda crise. A ideia do Estado interventor-planejador dá lugar ao Estado mínimo e o modelo desenvolvimentista é substituído pelo modelo neoliberal. A crença na industrialização como geradora de um desenvolvimento ilimitado esbarrou em uma realidade em que as desigualdades e o desemprego cresciam cada vez mais. Diante disso, o planejamento no estilo preconizado pelas concepções reformistas tecnicistas é apontado como desnecessário e

¹⁴ Fonte: <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/491>. Acesso em 26. abr. 2018.

superado, sendo incapaz de responder às necessidades dos novos tempos; chegam ao fim os planos nacionais de desenvolvimento e ascende um planejamento mais sutil, adequado a um Estado mínimo. Ganham espaço as concepções reformistas *politicistas*, o planejamento como definição de estratégias e diretrizes, sempre flexíveis às mudanças conjunturais de mercado.

Diante desse contexto, a ideia de desenvolvimento perde força no âmbito do planejamento público, que passa a estar circunscrito aos Planos Plurianuais, mais conhecidos como PPAs, por determinação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). O país passou da primazia do planejamento sobre a gestão, característica do período de 1930 a 1980, para a primazia da gestão sobre o planejamento. Até então, o planejamento foi um processo condicionado à economia, produzido por uma tecnocracia estatal, pouco se cogitando a participação da sociedade; seguem as crescentes reivindicações por democratização e a partir de então o planejamento passa a fixar-se em curto prazo, na busca pela estabilização monetária e no controle da inflação. Nesse sentido, Sousa (2012) argumenta:

Os PPAs, ao contrário dos PNDs da ditadura militar, não têm força estratégica para direcionar o país a um projeto de desenvolvimento, pois estão submetidos aos imperativos da política econômica voltada fortemente para a estabilização ainda hoje (SOUSA, 2012, p. 92).

O primeiro PPA (1991-1995), elaborado sob o governo do Fernando Collor de Melo (1991-1992), apenas cumpriu a determinação constitucional, apresentou-se ao Congresso e foi aprovado sem discussões ou propostas. Os PPAs seguintes, elaborados sob os dois mandatos do governo FHC (1995-2002), anunciaram a retomada da ideia de desenvolvimento, porém implementaram um frenético processo de privatização e desmantelamento do estado brasileiro no período.

Vale destacar que no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), elaborado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), já mostrava o interesse do Estado pela implementação e pelo fortalecimento da política de incentivo às privatizações. De acordo com Fernandes (2010), tal política mostrava-se como mecanismo eficaz na forma de administração do Estado, ou seja, a transferência para o setor público não estatal da produção dos serviços do Estado, determinando-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. Seria a substituição da administração pública burocrática por uma administração gerencial.

Segundo Almeida (2006), na elaboração desses PPAs ocorreu certa participação, sobretudo de técnicos convidados e de consultas às unidades federativas por intermédio de secretarias de planejamento. Sousa (2012) explica que

Tenta-se passar do Estado burocrático-patrimonialista para o Estado gerencial por intermédio da Reforma do Estado. Do ponto de vista econômico, perde o fôlego a estratégia de desenvolvimento nacionalista para a estratégia de desenvolvimento associado. Do ponto de vista educacional, ocorre um deslocamento entre planejamento público e planejamento educacional, iniciado no governo Itamar Franco, com o Plano Decenal de Educação para Todos (1993), e aprofundado pelo governo FHC, com o Plano Nacional de Educação (2001), ambos desconectados dos PPAs (SOUSA, 2012, p. 93).

Os PPAs 2004 – 2011, sob o governo Lula, foram os que mais avançaram em termos de participação da sociedade comparativamente aos anteriores, “ainda que esta tenha sido consultiva e não tenha implicado um canal permanente de diálogo” (SOUSA, 2012, p. 93). Sob o enfoque da educação, o autor argumenta que o planejamento educacional continuou desassociado do planejamento público, com superposições de planos, como exemplo, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) de 2007, que representa um investimento na expansão da educação profissional e tecnológica e na criação de novas universidades. O PDE foi um conjunto de programas que tinham por objetivo melhorar a educação no Brasil, em todas as suas etapas. Foi lançado em 2007 com um prazo de quinze anos para ser completado, mas acabou descontinuado antes desse prazo.

Em síntese, permanecem atuais as conclusões de Ianni (1996) quando afirma que todos os projetos de desenvolvimento propostos até hoje na história brasileira contemporânea alternam entre a construção de um capitalismo nacional e a manutenção de um capitalismo dependente ou associado. Entretanto nenhum deles impediu que ocorresse um desenvolvimento desigual, como usualmente acontece neste modo de produção, o capitalismo, nem representou uma ruptura radical com o Sistema.

Observa-se que no século XXI o Estado reassume o papel do planejador econômico e social, de certa forma, que estava em refluxo durante toda a década de 1990, quando se promoveram certas reformas de cunho neoliberal no intuito de acatarem os anseios internacionais, não atendendo às expectativas educacionais do país. Dentro dessa lógica, a descentralização, entendida como transferência de atribuições e de poder para a tomada de decisão por diferentes níveis de governo, nem sempre significa mais autonomia para estes níveis.

A Constituição Federal de 1988 buscou atender às reivindicações por uma maior democratização da gestão pública no país; por outro lado, a descentralização adotada a partir dos anos de 1990 também representou uma maior participação da iniciativa privada nos

direitos sociais, dando a estes uma característica de serviços sob a lógica de produtividade e eficiência.

Durante o século XX, ocorreram movimentos de centralização e descentralização das ações do Estado de modo a acompanharem as mudanças econômicas e sociais em nível mundial, adequando a educação às necessidades do mercado. Tais ações, por vezes, representaram a descontinuidade de políticas educacionais, configurando-as apenas como políticas de governo e não como políticas de Estado. Nesse contexto, o planejamento educacional torna-se um campo de debates políticos e ideológicos entre diferentes atores sociais que trazem distintas concepções de educação, bem como de qual o objetivo-fim do processo educativo, de modo que, nesta relação de forças, o planejamento educacional assume diferentes finalidades e a educação, embora apresente conquistas, destina-se à manutenção da hegemonia dominante.

Concluindo, se no período ditatorial vivenciamos um Estado centralizador de modo a garantir menor interferência do poder local nas políticas públicas em prol da continuidade do regime, em contrapartida, a redemocratização representou a entrada da iniciativa privada e de agências supranacionais no espaço escolar sob o discurso da descentralização das políticas educacionais.

Não obstante a importância do planejamento como mecanismo para a formulação e implementação das políticas públicas, ele desfez-se, no decorrer dos anos de 1990, nos processos de reorganização da administração pública, uma vez que o foco eram os mecanismos de execução das políticas. Contudo, a partir dos anos 2000 houve uma retomada do processo, especialmente com a realização das Conferências Nacionais de Educação e também com a aprovação do Plano Nacional de Educação, que trouxeram o planejamento de volta à pauta das discussões das organizações comprometidas com a educação. A temática do financiamento das políticas educacionais fez parte desses debates no contexto do planejamento.

Os discursos sobre as políticas educacionais propagam que a educação deve estar sintonizada com as demandas e necessidades do mercado e da economia nacional, entretanto, tal discurso não significa mais investimentos nem trata a educação como prioridade. De acordo Behring e Boschetti (2008), o que ocorre, na verdade, além da política educacional subordinada à política econômica, como as demais políticas sociais, é que ela está em descompasso com o crescimento econômico. Todavia, a congruência só funciona no que se

refere à dependência ou submissão, não se concretiza em mais aportes de recursos em face ao crescimento econômico. O modelo de financiamento educacional atual, que advém de impostos dos entes federados, está sujeito à oscilação da economia, mesmo havendo crescimento econômico, os recursos aplicados no setor educacional não acompanham e não recebem os aumentos devidos.

2.3 O PLANO DA SOCIEDADE BRASILEIRA (PNE) 2001-2010: EMBATES IDEOLÓGICOS E POLÍTICOS

Aprovado pela Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001), o Plano Nacional de educação (PNE) 2001-2010 definiu diretrizes e metas para a educação nacional e apontou inúmeras condições de funcionamento que deveriam ser garantidas a todas as escolas do país em suas diferentes etapas e modalidades de ensino. Após a publicação da LDB, os diversos setores organizados da sociedade civil, entidades sindicais e estudantis, associações acadêmicas e científicas e outros, promoveram dois Congressos Nacionais de Educação (CONED), além de inúmeros seminários, debates e encontros em todo o país, dos quais resultou uma proposta para o PNE 2001-2010. Para Cury (1998), tais eventos foram considerados como espaços políticos de luta da sociedade, resultados de discussão e diálogo entre entidades educacionais e associações profissionais. Nesse sentido, vale ressaltar o papel de destaque do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP¹⁵) na mobilização.

O PNE 2001 - 2010 fixou também os meios para atingirem-se as metas quando determinou a ampliação dos gastos públicos com educação de forma a atingirem 7% do PIB. O primeiro PNE, após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), foi construído sobre duas disputas, em um lado estava presente a proposta da sociedade brasileira, um projeto democrático e popular, construído a partir do I e do II Congresso Nacional de Educação (CONED), realizados a 1996 e 1997, respectivamente, em outro lado estava a proposta do governo. No primeiro caso, a proposta do PNE da sociedade brasileira, elaborada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal e a democratização da gestão educacional como

¹⁵ Integravam o Fndep mais de 30 entidades, entre elas: Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN); Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope); Associação de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae); Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee). BOLLMANN (2010, p. 660).

estruturas para a universalização da educação básica no País. Peroni e Flores (2014) corroboram a discussão:

A despeito da intensa mobilização da sociedade civil e especialmente do Fndep durante toda a tramitação, este PNE expressou parcialmente os anseios e propostas da sociedade à época, embalada por ideais democráticos. Prejudicou a realização das metas e dos objetivos estabelecidos para as diferentes etapas e modalidades educacionais o veto presidencial relativo às fontes de financiamento previstas no Item 11.3, subitem 1, cujo texto original previa a elevação anual do percentual de gastos públicos na área à razão de 0, 5% do Produto Interno Bruto (PIB) de forma a atingir, até o fim da década da educação, um mínimo de 7% (PERONI; FLORES, 2014, p. 181).

Contudo o financiamento, considerado uma determinação fundamental para assegurar-se a execução do PNE, foi vetado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), sendo exatamente a falta de recursos financeiros um dos principais motivos que levou ao fracasso o PNE 2001-2010. “Os vetos impostos ao que foi aprovado no parlamento ilustram o caráter inócuo que a atual administração federal atribui ao PNE” (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 105). Nesse contexto Dourado (2010), explica:

A dinâmica global de planejamento adotada, em que não se efetivou a organicidade orçamentária para dar concretude às metas do PNE, na medida em que o Plano não foi levado em conta no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e de suas revisões. (DOURADO, 2010, p 685).

Para o autor “esse cenário é revelador de um dos seus grandes limites estruturais” (DOURADO, 2010, p. 685). De fato, os nove vetos presidenciais que aplicaram restrições à gestão e ao financiamento da educação contribuíram para o fracasso do PNE. Nesse sentido, Dourado (2010) argumenta que “o PNE, apesar de apresentar metas de amplo alcance, indicando grandes desafios para a melhoria da educação nacional, configurou-se como plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento”. (DOURADO, 2010, p 684)

O documento escrito pelo FNDEP defendia a criação do Sistema Nacional de Educação. O texto completo propõe

127 metas nos mais diferentes níveis, etapas e modalidades da educação escolar, incluindo-se também metas relativas à Organização da Educação Nacional (quatro) e à Gestão Democrática (quatorze); contém oito metas para o atendimento do setor público à população escolarizável. (CURY, 1998, p. 176).

Para Valente e Romano (2002), o PNE foi um projeto, encabeçado pelo Poder Público e pela sociedade, que veio na contramão das propostas neoliberais de FHC. Os autores ressaltam que “o plano, conhecido como PNE da sociedade brasileira, consubstanciou-se no Projeto de Lei n.º 4.155/98, encabeçado pelo deputado Ivan Valente e subscrito por mais de 70 parlamentares e todos os líderes dos partidos de oposição da Câmara dos Deputados” (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 97).

Todavia, apresenta-se do outro lado, a proposta encabeçada pelo executivo para a elaboração do PNE. Conforme Souza e Duarte (2014), trata-se de um documento criado pelo Ministério da Educação e encaminhado ao Congresso Nacional, após discussões com o Conselho Nacional de Educação (CNE), com o Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed) e também com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Pode-se afirmar que era um projeto que atendia às diretrizes internacionais, em especial da Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990), um documento de cunho economicista, que visava a um planejamento estratégico a fim de realizar mudanças no País, sem a necessidade de fazer mudanças na organização do ensino e na realidade educacional. Como aponta Cury (1998), “o Plano consolida a busca da racionalização no âmbito dos recursos existentes dentro de discretas propostas de ampliação, baseadas num aumento do Produto Interno Bruto – PIB – para 6,5%, aqui incluídos dispêndios pelo setor privado (CURY, 1998, p. 170). Nesse sentido, vale citar Dourado (2010), que explica:

Outro aspecto a ser realçado se refere à dinâmica global de planejamento adotada, em que não se efetivou a organicidade orçamentária para dar concretude às metas do PNE, na medida em que o Plano não foi levado em conta no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e de suas revisões. Esse cenário é revelador de um dos seus grandes limites estruturais. (DOURADO, 2010, p. 685).

Para Valente e Romano (2002), trata-se de uma ideologia

oposta ao postulado no PNE da Sociedade Brasileira, que reivindica uma escola pública, gratuita, democrática e de exigente padrão qualitativo para todos, a serviço de um projeto de país voltado para o povo brasileiro. O que requer, entre outros compromissos: a) aumentar substantivamente o gasto público; b) universalizar a educação básica, ampliar e democratizar o ensino superior público; c) implementar um Sistema Nacional de Educação; d) gestão efetivamente democrática da educação; garantia de educação pública, gratuita para os portadores de necessidades educacionais especiais; erradicação do analfabetismo como política permanente etc. (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 104).

O texto legal aprovado evidencia a distância entre o que a sociedade postulava, por meio do Projeto de Lei (PL) nº 4.155/98, e o que o Congresso aprovou, conforme aponta a síntese no quadro a seguir.

QUADRO 4 – Reivindicações: PNE da Sociedade Brasileira x PNE Aprovado

PNE da sociedade brasileira-diretrizes gerais	PNE aprovado/Lei 10.172/2001 – item 2, objetivos e prioridades
Consolidar um Sistema Nacional de Educação.	Não trata do tema (em verdade, opõe-se a este instrumento).
Assegurar os recursos públicos necessários à superação do atraso educacional e ao pagamento da dívida social, bem como à manutenção e ao desenvolvimento da educação escolar em todos os níveis e modalidades, em todos os sistemas de educação. Assegurar a autonomia de escolas e universidades na elaboração do projeto político--pedagógico de acordo com as características e necessidades da comunidade, com financiamento público e gestão democrática, na perspectiva da consolidação do Sistema Nacional de Educação.	Redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública.
Garantir a educação pública, gratuita e de qualidade para crianças, jovens e adultos com necessidades educacionais especiais, aparelhando as unidades escolares, adequando-lhes os espaços, alocando recursos humanos suficientes e devidamente qualificados, em todos os sistemas públicos regulares de educação e em todos os níveis e modalidades de ensino.	Não trata do tema como prioridade.
Definir a erradicação do analfabetismo como política permanente – e não como conjunto de ações pontuais, esporádicas, de caráter compensatório – utilizando, para tanto, todos os recursos disponíveis do Poder Público, das universidades, das entidades e organizações da sociedade civil.	Garantia de Ensino Fundamental a todos aqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram. A erradicação do analfabetismo faz parte dessa prioridade, considerando-se a educação de jovens e adultos como ponto de partida e parte intrínseca deste nível de ensino.
Garantir a organização de currículos que assegurem a identidade do povo brasileiro, o desenvolvimento da cidadania, as	Não trata do tema como prioridade.

diversidades regionais, étnicas, culturais, articuladas pelo Sistema Nacional de Educação. Incluindo, nos currículos, temas específicos da história, da cultura, das manifestações artísticas, científicas, religiosas e de resistência da raça negra, dos povos indígenas e dos trabalhadores rurais e suas influências e contribuições para a sociedade e a educação brasileira.	
--	--

FONTE: Valente; Romano (2002, p.105, 106).

O Projeto PNE da sociedade brasileira apresentou propostas bem mais estruturadas e coerentes, podemos citar a construção e consolidação de um Sistema Nacional de Educação (SNE), enquanto que nas diretrizes aprovadas, este tema não foi tratado como prioridade, assim como muitas propostas prioritárias da sociedade brasileira não foram votadas no PNE do Governo, ficando em segundo plano, por exemplo, a questão do financiamento educacional.

De acordo com Valente, Costa e Santos (2016), o levantamento de dados estatísticos educacionais feito pelo Fórum, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), são utilizados a fim de provar-se o quanto faltava para ser alcançado na universalização do ensino. Em contrapartida, o projeto do Executivo usa esses dados para provar os inúmeros avanços educacionais conseguidos enquanto Paulo Renato de Souza esteve na pasta do Ministério da Educação (VALENTE; COSTA; SANTOS, 2016, p. 35).

O projeto elaborado pela sociedade brasileira exige do poder executivo mais investimentos de recursos financeiros. Entretanto, o projeto de PNE proposto pelo governo, busca uma centralização dos recursos financeiros e uma descentralização da gestão, aumentando as responsabilidades e atribuições destinadas aos Estados e municípios. O objetivo seria diminuir a responsabilidade financeira da União e, obviamente, a redução de gastos com a educação. Para Dourado (2010)

O PNE, apesar de apresentar metas de amplo alcance, indicando grandes desafios para a melhoria da educação nacional, configurou-se como plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento. (DOURADO, 2010, p. 684).

Foram grandes os embates, ideológicos e políticos, que forçaram o presidente FHC a tomar atitudes em relação ao PNE, pois apesar de ser uma determinação constitucional, não

havia nenhum interesse para tal. Segundo Valente e Romano (2002) foi necessário “desengavetar o seu plano e encaminhá-lo, em 11 de fevereiro de 1998, à Câmara, onde tramitaria, de modo *sui generis*, como anexo ao PNE da Sociedade Brasileira, sob o número 4.173/98” (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 98).

São evidentes, no texto final do PNE, as sequelas dos embates políticos e ideológicos que ocorreram durante o período de tramitação no Congresso. Aguiar (2010) aponta, em sua avaliação, o seguinte:

Não restam dúvidas de que os objetivos e metas do PNE aprovado, a despeito das restrições que sofreu, incorporaram algumas demandas históricas da população brasileira nos dois campos tidos como prioritários pelo PNE da sociedade brasileira: financiamento e gestão democrática”. (AGUIAR, 2010, p. 711).

Nesse sentido, argumenta Dourado (2010):

A análise do PNE, na seara das políticas educacionais, explicita, portanto, processo e concepções em disputa, suscitando, ainda, particularidades que nos permitem indicar o duplo papel ideológico desse movimento – a negação e, paradoxalmente, a participação da sociedade nas questões educacionais –, mediatizado por uma concepção política cuja égide consiste, no campo dos direitos sociais, na prevalência de uma cidadania regulada e, conseqüentemente, restrita. (DOURADO, 2010, p. 679).

Após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), no dia 9 de janeiro de 2001, sob a Lei 10.172/2001 (BRASIL, 2001), com 295 metas. Segundo estudiosos e especialistas, o PNE já desponta apresentando problemas, especialmente financeiros. Os vetos financeiros foram o principal entre os problemas, revelando, logo de início, a impossibilidade de efetivação das suas metas. Nesse sentido, Dourado (2010) corrobora

o PNE aprovado contou, ainda, com significativas restrições à gestão e ao financiamento da educação em função de nove vetos presidenciais a o que fora delineando. Como lógica e concepção política decorrentes desse processo, presenciamos a interpenetração entre as esferas pública e privada sob a égide do mercado, o que, na prática, abriu espaços para a consolidação de novas formas de privatização da educação, sobretudo da educação superior. (DOURADO, 2010, p. 684).

Como expressa toda a história educacional brasileira, sem o financiamento adequado, é inconcebível alcançarem-se as metas estabelecidas no PNE. Saviani (2014) põe as questões de financiamento e gestão como empecilhos para a concretização do plano. O autor argumenta que o documento foi pouco discutido nas instituições de ensino, na academia, com especialistas e estudiosos, levando à sua fragilidade e ao foco em sua implementação que

evidencia “a perda do senso de distinção entre o que é principal e o que é acessório” (SAVIANI, 2014, p. 80).

Com a aprovação do PNE 2001 – 2010, cumpriu-se a determinação constitucional de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996. Foi visível a disputa por dois ideais, a vontade da sociedade brasileira e a vontade política, apresentada pelo poder executivo, que não representava a democracia. Sob esse pensamento, argumenta Dourado (2010):

Assim, esse campo de disputa se constrói por meio de limites estruturais e conjunturais que expressam a relação sociedade- -educação. A avaliação do PNE, nessa ótica, implica compreender-se o tensionamento entre a dinâmica política e organizativa mais ampla, o Plano e os vetos, a proposição e materialização de algumas políticas, bem como indicar alguns desafios no tocante à construção e proposição de novo PNE, a ser construído como política de Estado, com vistas à otimização e melhoria dos processos, planejamento e gestão, envolvendo os diferentes níveis e modalidades da educação nacional em busca de uma educação democrática e com qualidade como direito social para todos, sem perder de vista os limites da sociabilidade capitalista. (DOURADO, 2010, p. 681).

O PNE sinalizou metas que deveriam ser efetivadas pelos diferentes entes federados. Contudo, diante da não regulamentação do regime de colaboração, ora determinado na CF de 1988, tais ações não foram totalmente concretizadas. Os planos estaduais e municipais, previstos no PNE como pilares para sua sistematização, não se consumaram como políticas concretas na maior parte dos Estados e municípios e assim não contribuíram para o avanço da dinâmica de democratização do planejamento e da gestão educacional brasileira e para a legitimação do PNE como política de Estado. Com o prazo expirado a 2010, o plano deixou muitas lacunas em vários pontos, conforme explicam Peroni e Flores (2014):

Com prazo expirado a 2010, este PNE deixou a desejar em diferentes aspectos, tomando-se o princípio constitucional da gestão democrática em educação e a necessidade de uma coordenação nacional de ações para a efetivação de suas metas: a articulação e a produção da sociedade civil consolidadas na proposta do Fndep foram desconsideradas e não se efetivou a necessária destinação de recursos que favorecessem a consecução dos objetivos, nem mesmo daqueles constantes do texto aprovado pelo Congresso Nacional. As indicações presentes no próprio texto da Lei n.º 10.172/2001 (BRASIL, 2001), quanto ao papel do Governo Federal de promover avaliação periódica do alcance de suas metas, jamais foram cumpridas, minimizando o compromisso do Estado e inviabilizando o controle social da política e do gasto públicos. (PERONI; FLORES, 2014, p. 182).

Para as autoras, uma dessas lacunas seriam as ações por parte dos gestores estaduais e municipais referentes à elaboração dos seus planos de educação em alinhamento ao PNE 2001

– 2010. Sem os respectivos planos educacionais dos Estados e dos municípios, a sociedade organizada não obteve mecanismos para reivindicar os recursos previstos nos planos plurianuais para a concretização das metas cuja responsabilidade era dos gestores públicos durante seus governos. Ao término da vigência do plano, constatou-se que somente 11 Estados tinham aprovado o Plano Estadual de Educação (PEE), conforme estudos de Souza e Duarte (2014):

Segundo dados concernentes ao levantamento realizado pelo Observatório da Educação da Organização Não Governamental (ONG) Ação Educativa, a 2010 – último ano de vigência do PNE 2001-2010 – constata-se que apenas 42% (11) dos 26 Estados da federação possuíam PEEs, fazendo-se presente, apenas, nos seguintes territórios: pioneiramente, em Pernambuco, aprovado a 2002 e no Mato Grosso do Sul, aprovado a 2003¹⁶; em Alagoas, na Bahia e Paraíba, aprovados a 2006, e no Tocantins, aprovado a 2007; sendo que, de modo relativamente tardio, no Amazonas, Goiás e Mato Grosso, aprovados a 2008; no Rio de Janeiro, aprovado a 2009, e, mais recentemente, no Pará, aprovado a 2010 (SOUZA; DUARTE, 2014, p. 179, 180).

De acordo com Peroni e Flores (2014),

Quando foi iniciado o processo de organização das conferências de educação preparatórias à Conae 2010, uma das ausências sentidas pela sociedade foi a apresentação pelo Governo Federal de um diagnóstico relativo ao alcance das metas do PNE 2001-2010, desencadeando-se o processo de elaboração de um novo PNE sem base de dados para a avaliação do anterior e para projeção das ações para o próximo decênio (PERONI, FLORES, 2014, p. 182).

Tal fato tocou o processo de elaboração de um novo PNE, pois uma avaliação e dados do PNE anterior contribuiria para o planejamento das ações e metas para o PNE do próximo decênio. Sob essa ótica, Peroni e Flores (2014) contribuem:

Podemos somar a essa a ausência de uma nota técnica do Ministério da Educação (MEC), relativa aos investimentos necessários à execução das metas propostas, o que só veio a acontecer após a pressão da sociedade civil organizada e, ainda assim, com critérios e valores que deixaram margem para questionamentos (PERONI; FLORES, 2014, p. 182).

Diferente do PNE 2001- 2010, com 295 metas, o atual PNE 2014 – 2024, que estaremos discutindo a seguir, apresenta-se com apenas 20 metas e 170 estratégias. Segundo Saviani (2014), iniciou-se a elaboração do plano sem ter sido realizado diagnóstico do plano anterior.

¹⁶ Lei n.º 2.791 de 30 de dezembro de 2003. Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso e dá outras providências.

2.4 QUESTÕES ESTRUTURAIS E CONJUNTURAIS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA: EM DISCUSSÃO O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) 2014-2024

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) sinaliza como prioridade do Estado as políticas educacionais. A aprovação do PNE 2014-2024 reforçou esse ordenamento à medida que estabeleceu metas e estratégias que impulsionam para um crescimento quantitativo e qualitativo na oferta de educação pública no País. O PNE, sendo uma política de Estado, aprovado pela Lei n.º 13.005/2014 (BRASIL, 2014), definiu diretrizes a serem observadas por todos os entes federados de modo a alocarem prioritariamente recursos para o cumprimento de suas metas, em conformidade com seus respectivos planos educacionais.

O atual Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, aprovado pela Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), não apenas traz novos desafios ao planejamento educacional no Brasil, como também antigos desafios, como determina o artigo 8º da lei que “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de um ano contado a partir da publicação desta lei”, isto mediante “ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil” (BRASIL, 2014).

O Projeto de Lei (PL) n.º 8.035/2010 (BRASIL, 2011), do Poder Executivo Federal, determinava que o novo Plano Nacional de Educação (PNE), deveria vigorar no decênio 2011-2020, contudo, a tramitação no legislativo delongou por mais de três anos, sendo aprovado somente em junho de 2014, trazendo em seu bojo a esperança de um projeto de sociedade e educação com mais qualidade e igualdade de direitos, renovando a esperança de melhorias para a educação brasileira, inclusive de efetivos investimentos financeiros. Fernandes e Gouveia (2017) corroboram na discussão:

O ano de 2014 foi marcado por intensas redefinições no âmbito do planejamento estatal para o campo das políticas educacionais. A aprovação do PNE 2014-2024, com seus 14 artigos, 20 metas e estratégias consequentes para a sua materialização, requereu o alinhamento entre as unidades federativas para o campo educacional. Isso significa dizer que a aprovação do PNE 2014-2024 colocou em marcha a necessidade de o Distrito Federal, Estados e municípios aprovarem os seus planos locais de educação. Tal desenho institucional, constituído com correlações de forças sociais, remeteu e redefiniu o debate conceitual por uma concepção de sociedade e educação que se expressou no Congresso Nacional por ocasião da aprovação do PNE 2014-2024, para as demais unidades da federação. A disputa por um projeto de sociedade e educação inseriu-se no contexto das relações intergovernamentais, dado o modelo e o pacto federativo historicamente estruturado. Assim, o fato de o Distrito Federal, Estados e municípios terem que aprovar seus respectivos Planos de Educação ao longo

de 2014 já fazia parte da materialização do próprio PNE 2014-2024. (FERNANDES; GOUVEIA, 2017, p. 100).

A Conferência Nacional de Educação (CONAE), a 2010, mobilizou, em âmbito nacional, diferentes segmentos da sociedade em torno da discussão de diretrizes e estratégias, com vistas a consolidar um “marco para a construção de um novo Plano Nacional de Educação com ampla participação das sociedades civil e política” (CONAE, 2010, p. 14). O PL n. 8.035/2010 (BRASIL, 2011) foi encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional a dezembro de 2010, sendo votado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados somente em 13 de junho de 2012, um ano e meio depois, o que condensou aproximadamente 2.905 emendas parlamentares, durante o período de tramitação, devido a intensa mobilização da sociedade civil:

Entre a entrega do Documento Final ao MEC e o encaminhamento do PL n.º 8.035/2010 (BRASIL, 2011) pelo Ministro da Educação Fernando Haddad à Câmara Federal, em 15 de dezembro de 2010, passaram-se oito meses. A tramitação deste PL na Comissão Especial da Comissão de Educação da Câmara, ao longo dos anos de 2011 e 2012, gerou intensa mobilização da sociedade, sendo ameaçado por sucessivos anúncios de enxugamento de prazos e redução de instâncias de participação democrática. (PERONI; FLORES, 2014, p. 182).

Conforme ocorreu com o PNE 2001-2010, as questões relacionadas ao financiamento da educação pública constantes deste novo PNE parecem ter sido, mais uma vez, motivos de muitas discussões e controvérsias, o que levou a importantes disputas entre as forças sociais representadas no parlamento. De acordo com Oliveira e Araújo (2014), houve muitos debates, discussões e audiências públicas, na Câmara dos Deputados, envolvendo a problemática do financiamento da educação, adicionando tensão entre duas vertentes, a saber: uma defendia a aplicação de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação, em conformidade com o previsto no PL n.º 8.035/2010, outra favorecia a destinação de apenas 7% do PIB. Em outubro de 2012 ocorreu a aprovação do PL n.º 8.035/2010 (BRASIL, 2011), que incluía a proposta de destinação de 10% do PIB. Fernandes e Gouveia, argumentam:

Sob essa perspectiva, o fato de o PNE estar datado para 2014-2024 e não para 2011 a 2021, como estava previsto, insere a exata dimensão da complexidade que foi a sua formulação, tanto no campo da sociedade civil organizada, que esteve presente em sua elaboração, quanto na dimensão que o processo ganhou ao adentrar o cenário legal e legitimamente institucional do Congresso Nacional. (FERNANDES E GOUVEIA, 2017, p. 98).

O novo PNE 2014 - 2024 resume-se em 20 metas, diferentemente do PNE anterior, que continha 295 metas. Todavia para que os desafios inerentes à universalização do ensino, nas etapas e modalidades da educação básica, congruentes à melhoria da qualidade e também à ampliação da oferta do ensino superior, bem como à qualificação e valorização dos profissionais da educação e para dar condições à efetivação da gestão democrática, notoriamente, a ampliação do investimento público em educação, regulamentado na vigésima meta, que trata do financiamento, “investimento público em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB no final do decênio” (BRASIL, 2014), é fundamental.

Um dos grandes desafios a serem enfrentados na execução do PNE 2014-2024 é seu acompanhamento e sua avaliação. O artigo 5º da Lei 13.005/2014 estabelece que a execução e o “cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas” (BRASIL, 2014). Cabe ao Ministério da Educação (MEC), à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, também ao Conselho Nacional de Educação (CNE) e ao Fórum Nacional de Educação (FNE) o acompanhamento e a avaliação do plano (BRASIL, 2014). Quanto aos Estados, DF e Municípios, está disposto que “os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º” (BRASIL, 2014). Os entes federados, ao elaborarem seus planos, deverão realizar o acompanhamento e a avaliação em “consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE” (BRASIL, 2014).

A formulação e a implementação do PNE revelam que o conceito de um plano educacional foi pactuado pela CF e também pela LDB e que continua estruturado, fortalecendo a luta por uma educação igualitária, justa e de qualidade a todos os cidadãos brasileiros. Acredita-se ainda que é de uma conquista histórica de políticas públicas educacionais, consolidada por meio do PNE. Diante desse contexto, espera-se que o PNE cumpra seu papel, atendendo aos enormes desafios educacionais que se apresentam no Brasil.

2.4.1 Compromissos e desafios da Meta 20 do PNE 2014 - 2024

Com a aprovação do PNE 2014-2024, por meio da Lei n.º 13.005/2014, o financiamento da educação brasileira ganha, gradativamente, mais recursos por meio da sua Meta 20, que

determina a ampliação do investimento público em educação de forma a atingir, no mínimo, no 5º ano de vigência desta Lei, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao fim do decênio. Desse modo, para ajudar a atingir-se a meta, a lei vincula à educação pública as receitas da parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural, na forma de lei específica – articulando, deste modo, o financiamento da educação ao marco regulatório da exploração de petróleo e de gás na camada pré-sal.

Nesse sentido, Machado (2013) ainda argumenta:

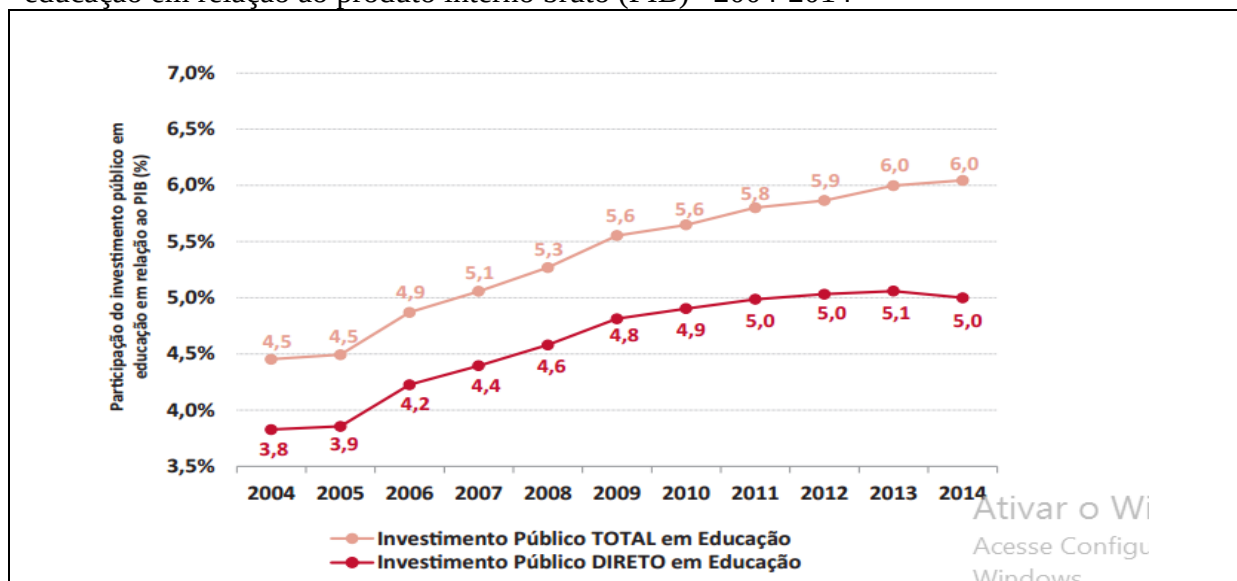
Outra ressalva importante é quanto às fontes adicionais de recursos necessários para atingir os percentuais do PIB definidos pela Meta 20. A estratégia 20.1 indica a necessidade de garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para a educação básica, sem indicar, contudo, quais. A estratégia seguinte versa sobre o aperfeiçoamento e ampliação dos mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação (BRASIL, 2014), importante fonte de recursos que já são destinados à educação, sem fazer referência, contudo, ao aumento de receitas desta fonte, que poderia ser obtido pela taxação do lucro das empresas e não apenas sobre a folha de pagamento como é atualmente. (MACHADO, 2013, p. 8).

Sobre essa determinação, a Lei n.º 12.858/2013, prevê que 75% dos royalties do petróleo e 50% do Fundo Social do Pré-sal sejam destinados à educação (BRASIL, 2013). Contudo, segundo Machado (2013)

A Lei ainda não foi regulamentada, o que na prática significa que os recursos ainda não estão disponíveis. Devem ser igualmente consideradas as incertezas a respeito dessa fonte de recursos, seja por sua finitude ou pelas possíveis quedas na produção, seja pela variação cambial desfavorável ou queda expressiva do preço do barril do petróleo, fatores que têm repercussão direta sobre o pagamento de *royalties*, tornando essa fonte de recursos altamente inconstante e imprecisa”. (MACHADO, 2013, p.9).

Observa-se, no gráfico a seguir, o investimento público direto em educação, comparado ao investimento público total em educação (BRASIL, 2016).

FIGURA 1 – Brasil: Estimativa do percentual do investimento público total e direto¹⁷ em educação em relação ao produto interno bruto (PIB) –2004-2014



FONTE: Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento do PNE, 2016. Elaborado pela Direde/Inep com base em dados fornecidos pela Deed/Inep.

Desde a vigência da Lei n.º 13.005/2014 (BRASIL, 2014), que aprovou o PNE 2014-2024, os resultados ainda não se mostraram de acordo com o esperado, conforme apontam as estatísticas oficiais. Observam-se os dados do Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE – biênio 2014-2016:

Ao longo do biênio 2013-2014, ocorreu uma variação positiva real de 1,8% dos recursos totais investidos em educação, ante um crescimento real de 1,0% do PIB no mesmo período. Em termos do indicador da Meta 20, isso implicou um discreto crescimento de 0,04 p.p. (variação de 6,00%, em 2013, para 6,04%, em 2014). (BRASIL, 2016, p. 441).

Ainda de acordo com os dados do relatório, considerando o valor do PIB a 2014 (R\$ 5,7 trilhões), o atingimento dos 7% (aproximadamente R\$ 398 bilhões a 2019) significaria um incremento de cerca de R\$ 54 bilhões aos R\$ 344 bilhões já aportados atualmente na educação. Nessa mesma ótica de análise, o alcance dos 10% (R\$ 569 bilhões), a 2024,

¹⁷ Entendem-se como **Investimento público total em educação**: os valores despendidos nas seguintes Naturezas de Despesas: Pessoal Ativo e seus Encargos Sociais, Ajuda Financeira aos Estudantes (bolsas de estudos e financiamento estudantil), Despesas com Pesquisa e Desenvolvimento, Transferências ao Setor Privado, outras Despesas Correntes e de Capital, e a estimativa para o complemento da aposentadoria futura do pessoal que está na ativa (Essa estimativa foi calculada em 20% dos gastos com o Pessoal Ativo). **Investimento público direto em educação**: O percentual do investimento público direto nas instituições públicas de ensino, não constam os valores despendidos pelos entes federados com Aposentadorias e Pensões, Investimentos com bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional (BRASIL.MEC/INEP, 2015).

significaria, nos valores do PIB de 2014, um incremento de, aproximadamente, R\$ 225 bilhões ao longo dos próximos nove anos (BRASIL, 2016 p. 442).

Os dados revelam ainda que o Brasil investiu R\$ 343,76 bilhões em educação ao ano de 2014. Desse montante, R\$ 277,50 bilhões foram destinados à educação básica (BRASIL, 2016). Observa-se a seguir uma estimativa do percentual do investimento público total em educação, referente ao PIB, por nível de ensino – exercícios 2010 – 2014.

TABELA 1 - Brasil: Percentual do Investimento Total em Relação ao PIB por Nível de Ensino – 2010 a 2014

Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2010-2014							
ANO	Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB (%)						
	Todos os níveis de ensino	Níveis de Ensino					
		Ed. Básica	Ed. Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				Anos iniciais	Anos finais		
2010	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2011	5,8	4,8	0,5	1,7	1,6	1,0	1,0
2012	5,9	4,9	0,6	1,7	1,5	1,1	1,0
2013	6,0	4,9	0,6	1,6	1,5	1,1	1,1
2014	6,0	4,9	0,7	1,6	1,5	1,1	1,2

FONTE: Elaborada pela Diretoria de Estudos Educacionais/Dired/Inep, com base em dados fornecidos pela Deed/Inep.¹⁸

¹⁸ **notas:**

- Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE.
- Utilizaram-se os seguintes grupos de natureza de despesa: pessoal ativo e encargos sociais, outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras.
- Estão computados nos cálculos os recursos para bolsa de estudo e financiamento estudantil e a modalidade de aplicação: transferências correntes e de capital ao setor privado.
- Não se incluem nestas informações as seguintes despesas: aposentadorias e reformas, pensões, juros e encargos da dívida e amortizações da dívida da área educacional.
- Os investimentos em educação especial, educação de jovens e adultos e educação indígena foram distribuídos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental anos iniciais e anos finais e no Ensino Médio, dependendo do nível de ensino ao qual fazem referência. No Ensino Médio, estão computados os valores da educação profissional (concomitante, subsequente e integrado).
- A educação superior corresponde aos cursos superiores em tecnologia, demais cursos de graduação (presencial e à distância, exceto cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação *stricto sensu* – mestrado, mestrado profissional e doutorado (excetuando-se as especializações *lato sensu*).
- Estes dados se referem aos investimentos em educação consolidados do governo federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.
- Os dados da União foram coletados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siaf /STN).
- Para o cálculo dos investimentos públicos em educação, utilizaram-se as fontes de dados primários: Inep/MEC, STN, FNDE, balanço geral dos Estados e do Distrito Federal, Capes, Ipea, IBGE, CEF e CNPq.

Analisando a tabela 1, observa-se que, ao desagregarem os dados por níveis/etapas de ensino, verificou-se a educação infantil e o ensino superior vem apresentando a maior evolução entre 2013 e 2014. Já os ensinos fundamental e médio, manteve o percentual em 2013 e 2014. A educação básica é a etapa que compreende o maior percentual (4,9% do PIB).

Para Fernandes e Gouveia (2017), o PNE 2014–2024 foi uma síntese da complexa correlação de forças sociais no país e representou a disputa por um projeto de sociedade mais justo e igualitário. Nesse contexto, a Meta 20 e suas 12 estratégias assumem um patamar de fundamental importância como expressões de disputa em torno do projeto educacional que quer construir-se e que, no conjunto, significa a possibilidade de assegurar-se aos cidadãos brasileiros o direito à educação gratuita na medida em que engloba temas de grande relevância para tal, dispostos nas demais 19 metas. Dessa forma, com a aprovação do PNE, o Brasil estabeleceu como alvo a ampliação do investimento público em educação, assumindo o compromisso de atingir 7% do PIB até o quinto ano de vigência do plano e 10% até o fim, a 2024.

O artigo 214 da CF/1988, por meio da Emenda Constitucional (EC) n.º 59/2009 (BRASIL, 1988; 2009), determinou como diretriz do PNE o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (PIB)”. Diante do exposto, entende-se que o alcance das metas contidas no atual PNE depende de políticas de financiamento adequadas e efetivamente implantadas. Além do controle social, por meio dos conselhos instituídos para esse fim, os recursos financeiros necessitam ser suficientes para cumprirem as metas do PNE, seja em âmbito estadual, distrital ou municipal de educação.

Para tanto, constata-se que é fundamental a ampliação de recursos financeiros investidos em educação até atingir-se o equivalente de 10% do PIB, bem como a definição de outras fontes de recursos para a educação pública. Quando se fala em aumento do investimento em educação e os 10% do PIB, indiscutivelmente se relaciona o cumprimento das outras 19 metas, tendo em vista que a Meta 20 trata especificamente de investimentos financeiros, que objetivam o atendimento das demais metas do PNE.

O INEP publicou o Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016 (BRASIL, 2016), que explica:

A proporção do investimento público total em educação em relação ao PIB brasileiro apresenta contínua tendência de crescimento ao longo da última década, atingindo 6,0% no ano de 2014. Cabe ressaltar que os percentuais de

toda a série histórica foram revistos, em virtude de o IBGE ter divulgado novos valores para o PIB após a implantação da nova metodologia de cálculo adotada a partir de 2015. Essa revisão alterou os resultados para os anos 2012 e 2013 na série histórica das participações do investimento público total e direto em educação em relação ao PIB. Em termos de pontos percentuais, o investimento público total em educação apresentou evolução de 1,5 p.p. ao longo da série histórica, estabilizando-se em torno de 6,0% do PIB durante o biênio 2013-2014. Já o investimento público direto em educação apresentou menor evolução do percentual alcançado em relação ao PIB em termos absolutos, variando 1,2 p.p. em 10 anos – com crescimento de 3,8%, em 2004, para 5,1% do PIB, em 2013, e retração para 5,0% no ano de 2014. (...) Considerando o valor do PIB em 2014 (R\$ 5,7 trilhões), o atingimento dos 7% (aproximadamente R\$ 398 bilhões em 2019) significaria um incremento de cerca de R\$ 54 bilhões aos R\$ 344 bilhões já aportados atualmente na educação. Nessa mesma ótica de análise, o alcance dos 10% (R\$ 569 bilhões), em 2024, significaria, nos valores do PIB de 2014, um incremento de, aproximadamente, R\$ 225 bilhões ao longo dos próximos nove anos. (BRASIL, 2016, p. 440, 441).

Na discussão e problematização das políticas educacionais, o tema do financiamento da educação assume a centralidade do processo, quando o imperativo é viabilizar condições de acesso e de permanência de milhares de crianças, adolescentes e jovens em uma escola socialmente referenciada e de qualidade. Peroni e Flores (2014) contribuem:

Após a experiência do PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001), cuja previsão de recursos foi vetada, a consciência da necessidade de destinação clara de recursos e sobretudo de um maior aporte e de novos recursos se tornou bandeira nacional e tomou as ruas do país em passeatas, eventos e panfletos, mobilizando fortemente as redes sociais¹⁹. Finalmente, em 16 de outubro de 2012, o PL n.º 8.035/2010 (BRASIL, 2011) foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, com a aprovação de 10% do PIB para a educação, além da destinação de 50% dos *royalties* da camada pré-sal do petróleo para investimento em educação, a despeito dos anúncios do governo de que não haveria recursos suficientes para garantir aquele índice (BRASIL, 2012). (PERONI; FLORES, 2014, p. 183).

Sabe-se que ocorreram muitas discussões e controvérsias em torno do financiamento educacional, que contribuíram no atraso de votação do PL n.º 8.035/2010. De acordo com Peroni e Flores (2014), por um lado, a sociedade pressionava por mais recursos para a

¹⁹ O Movimento “PNE pra Valer”, composto por um coletivo plural de entidades e pessoas, criado e coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, manteve diálogo constante com a sociedade, divulgando os trâmites do PL n.º 8.035/2010 (BRASIL, 2011) e dinamizando ações de incidência política por intermédio do site: Durante a tramitação do novo PNE foi criado o portal “De olho nos Planos”, a partir da parceria de instituições vinculadas à área educacional, disponibilizando informações e materiais para uma maior participação social nas importantes tarefas de acompanhar a tramitação do PL 8035/10, incidir na efetivação do novo PNE e participar da elaboração ou revisão dos planos de educação nos Estados e municípios brasileiros. Fonte: <http://www.deolhonosplanos.org.br>. Acesso em 10. Maio. 2018.

educação, por outro, o governo pressionava argumentando que não havia possibilidade de uma proposta mais arrojada no financiamento.

Ainda assim, aprovados os 10% do PIB, conforme dispõe a Meta 20 PNE, o plano ficou longe das propostas do Documento Final da CONAE no que diz respeito à garantia de investimentos de recursos adequados, que proporcionem uma educação pública de qualidade, justa e igualitária para todos os cidadãos brasileiros. As autoras justificam a afirmação de que o documento não atendeu à proposta da CONAE, “aquele Documento apresentou a proposta de que os investimentos em manutenção e desenvolvimento do ensino incluíssem 100% dos *royalties*, participações especiais e bônus dos hidrocarbonetos e demais minerais e 50% do Fundo Social do Pré-sal” (PERONI, FLORES, 2014, p.183). As autoras explicam ainda que

Entre 2012 e 2014, o PL n.º 8.035/2010 (BRASIL, 2011) tramitou no Senado e retornou à Câmara dos Deputados, onde a expressão “pública” retornou à Meta 20, que reassumiu sua redação original. Contudo, a Lei que aprova o novo PNE teve seu texto acrescido na Comissão Especial da Câmara, de forma a permitir um complexo “alargamento” do entendimento daquilo que passou a significar investimento público em educação, passando a contemplar incentivos, bolsas de estudo e isenções fiscais. (PERONI, FLORES, 2014, p. 183)

Os limites estabelecidos na Meta 20 são fundamentais para o cumprimento das demais 19 metas prescritas no Plano. Contudo, conforme revelam os dados do Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE – Biênio 2014-2016 (BRASIL, 2016, p. 442), o Brasil precisa investir 225 bilhões a mais para atingir a Meta 20 do PNE, que destina o equivalente a 10% do PIB à educação até 2024. Além da meta de gastos em proporção do PIB, a Lei n.º 13.005/2014 prevê outras dezenove metas. A definição dessas metas é vista como um elemento norteador do esforço coletivo dos entes federados na educação pública. Com efeito, a busca por melhorias na coordenação federativa dos gastos públicos em educação é claramente um objetivo central da Lei n.º 13.005/2014, o que explica o elevado número de dispositivos nesta direção.

A Meta estabelece que, até 2019, 7% do PIB deverá ser investido na educação. Contudo, para atingir-se esse patamar, o Inep aponta que será necessário o investimento de cerca de R\$ 54 milhões adicionais aos R\$ 344 bilhões já aportados atualmente no setor²⁰, o equivalente a 6% do PIB. A 2013, o investimento total foi de 337,7 bilhões, apresentando uma evolução de 1,5% desde 2004 (BRASIL, 2016).

²⁰ Os cálculos são baseados nos dados de investimentos a 2014.

Observa-se na tabela, abaixo, que em 2014 o País aplicou o equivalente a 6% do PIB em educação, somando-se os recursos aplicados pela União, pelos Estados, DF e municípios. Observando os dados apontados na tabela 2, a seguir, conclui-se que se os Estados, DF e municípios também aplicarem a mesma regra, conforme propõe a Emenda Constitucional (EC) Nº 95/2016, o percentual reduzir-se-á para 5% em 2024:

TABELA 2 – BRASIL: Evolução dos valores aplicados em educação, reajustados pelo IPCA a partir de 2014 como percentual do PIB²¹

Ano	Valor aplicado em educação, reajustando os valores pelo IPCA, a partir de 2014	PIB	% do PIB
2014	341.238.540.000	5.687.309.000.000	6,0
2015	377.648.692.218	5.904.331.214.709	6,4
2016	405.179.281.881	6.247.067.000.000	6,5
2017	427.464.142.384	6.788.098.000.000	6,3
2018	448.837.349.503	7.427.233.000.000	6,0
2019	469.035.030.231	8.097.801.000.000	5,8
2020	490.141.606.591	8.701.289.000.000	5,6
2021	512.197.978.888	9.337.816.000.000	5,5
2022	535.246.887.938	10.022.384.000.000	5,3
2023	559.332.997.895	10.748.039.000.000	5,2
2024	584.502.982.800	11.576.116.000.000	5,0

FONTE: Elaborado por Amaral (2016).

De acordo com a tabela 2, em 2014 o país aplicou o equivalente a 6% do PIB em educação, somando-se os recursos aplicados pela União, pelos Estados, DF e municípios (BRASIL, 2015). O autor explica que, conforme propõe a EC 95/2016, o percentual será reduzido para 5% em 2024.

Dessa forma, o cumprimento do atual PNE está ameaçado, exatamente como ocorreu com o PNE (2001-2010), que teve a meta destinada à aplicação de recursos financeiros vetada

²¹ Trata-se de uma projeção de dados elaborados pelo autor, considerando somente os gastos no âmbito federal.

pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, portanto, sem condições de execução. Segundo análise de Pinto (2018), há tentativas do atual governo Michel Temer de inviabilizar a execução do PNE, basicamente por duas medidas:

A primeira [...] refere-se à recessão econômica, intencionalmente provocada, que tem derrubado o PIB do País de tal forma que, considerando o PIB *per capita*, estamos abaixo de 2010. Essa recessão afeta diretamente a arrecadação de impostos, a qual, por sua vez, afeta a disponibilidade de recursos para a educação. Assim é que, em termos reais, os gastos da União com a manutenção e desenvolvimento do ensino vêm caindo desde 2012, com queda acentuada a 2016-2017, e os recursos do Fundeb, principal fonte de financiamento da educação básica, apresentam queda real desde 2014. O resultado desse processo é que, mesmo com o PIB em queda, houve uma queda do gasto em educação do país em relação ao PIB, conforme divulgado no relatório da OCDE, quando o país deveria estar progredindo para atingir 7% do PIB, a 2019, e 10% do PIB a 2024, conforme estabelece a Meta 20. A segunda medida [...] trata-se da EC 95/2016, que congela os gastos primários da União por 20 anos. (PINTO, 2018, p.72).

O autor argumenta ainda que, no caso da educação, o parâmetro para o congelamento foi o ano de 2017, com certeza, atingiu um dos patamares mais baixos em termos de execução orçamentária devido aos contingenciamentos, que não atingem somente os recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Pinto (2018) explica que “os gastos com educação da União serão congelados no pior patamar de gastos da União da última década, podendo inclusive cair, pois o congelamento dos gastos se dá no conjunto das despesas primárias, não em cada função programática” (PINTO, 2018, p. 72).

A partir de 2017, a EC n.º 95/2016 (BRASIL, 2016) estabelece limite individualizado para a despesa primária do Poder Executivo, equivalente à despesa primária paga no exercício de 2016, corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Nesse sentido, entende-se que o ajuste fiscal imposto pelo governo Temer, por meio da EC n.º 95, poderá gerar conflito e incompatibilidade à medida que recoloca a economia em rumo de crescimento, com geração de renda e empregos, mesmo que isto traga prejuízos à execução das políticas educacionais e sociais do País. Cabe ressaltar que o período de 20 anos, propostos pelo novo Regime Fiscal, abrangerá todo o período de validade do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, bem como o período do próximo PNE.

Diante da atual conjuntura de ajuste fiscal e rigorosa contenção orçamentária imposta pelo atual governo, vê-se a urgente necessidade de um aprimoramento da gestão pública. Os governos dos Estados, municípios e DF precisam planejar suas propostas orçamentárias com

cautela, para não haver um retrocesso. Os investimentos financeiros são necessários, pois se corre-se o risco de estagnação dos avanços alcançados nas últimas décadas. Contudo, o intento de priorizar a área educacional nos seus planejamentos dependerá de cada governo, dos interesses em questão, que serão considerados na elaboração de suas propostas orçamentárias. O PNE foi uma conquista da educação, todavia a sociedade precisa participar, cobrar para que suas metas sejam cumpridas. Dourado (2014) corrobora

o PNE foi um avanço, mas é precisa a participação da sociedade civil e da sociedade política para fazer valer as metas e diretrizes. Para que não se torne letra morta, é imprescindível que ganhe materialidade e seja plenamente executado. (DOURADO, 2014, p.231).

Nessa perspectiva, acredita-se que ainda é necessário definirem-se medidas e legislação complementar para que o PNE seja de fato implementado como determina a Lei 13.005/2014.

CAPÍTULO III

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: LIMITES ESTRUTURAIS AO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Este capítulo tenciona verificar como o planejamento educacional historicamente aborda a temática do financiamento da educação. No decorrer do texto, analisa-se a importância do fundo público para a garantia dos direitos sociais. Importa destacar que no caso brasileiro, ainda que de maneira mais geral, a temática do financiamento da educação está sempre presente no debate entre aqueles que atuam nesta área, mas dado o escopo jurídico-legal que regulamenta a matéria, particularmente se está falando de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Com efeito, para que um Plano Nacional de Educação seja executado, são necessários recursos financeiros rigorosamente aplicados. Araújo (2015) reforça que “sendo um tema fundante do Plano Nacional de Educação, o financiamento será o fator decisivo para efetivação” (ARAÚJO, 2015, p. 40). O autor ainda argumenta que igualmente a ausência de recursos financeiros teve impacto importante no fraco desempenho do PNE 2001-2010.

Ao discutir-se a temática do planejamento das políticas educacionais, o financiamento da educação, os fundos contábeis, as vinculações constitucionais prescritas nas Constituições brasileiras, bem como as novas fontes de recursos para suprirem as necessidades educacionais, ao longo dos anos, ocuparam centralidade nas pesquisas e nos estudos na área educacional, pois se entende que o financiamento é fator determinante para que as ações e metas previstas se efetivem.

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, aprovado pela Lei n.º 13.005/2014 (BRASIL, 2014), é considerado uma importante conquista da sociedade brasileira quando estabeleceu, na Meta 20, a destinação de recursos à educação. Suas 20 metas e suas estratégias, bem como suas diretrizes, são a esperança por melhoria na educação brasileira, o que implica não somente a garantia do acesso, mas a garantia de permanência dos estudantes em uma escola que ofereça ensino de qualidade. Dessa maneira, a partir da aprovação do PNE, o Brasil estabeleceu como meta a ampliação do investimento público em educação, pactuando o compromisso de atingir 7% do PIB até o quinto ano de vigência do plano e 10% até o fim, a 2024, conforme abordado anteriormente.

O financiamento da educação pública no Brasil é tema de muitos debates, discussões e reivindicações desde a década de 1930. Foi por meio da Escola Nova que a temática ingressou no programa das políticas públicas. É notório dizer que muitas conquistas foram alcançadas desde então, grandes desafios pautaram a atuação de educadores, gestores e diversos outros setores da sociedade civil na luta por uma educação pública, gratuita, igualitária e de qualidade.

O financiamento da educação por meio da vinculação de recursos dos impostos, taxas e a instituição de fundos educacionais aludem ao ideário dos pioneiros da educação que, em seu Manifesto (1932), defendiam para a educação função primeiramente pública, como explica Azevedo (1958):

Mas do direito de cada indivíduo à sua educação integral decorre logicamente para o Estado, que o reconhece e o proclama, o dever de considerar a educação [...] como uma função social e eminentemente pública, que ele é chamado a realizar com a cooperação de todas as instituições sociais”. (AZEVEDO, 1958, p. 66).

Assim, na luta por uma educação pública, gratuita e de qualidade, reivindicavam os recursos financeiros para efetivá-la. Nesse sentido, o autor ressalta:

[...] Esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e, por isto, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às oscilações do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um “fundo especial ou escolar”, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional pelos próprios órgãos do ensino incumbidos de sua direção. (AZEVEDO, 1958, p. 69).

O art. 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) garante a educação como um direito social pleno de todos os cidadãos brasileiros, sendo também um dever do Estado. De acordo com Martins (2015):

Para assegurarem esse direito, são elaboradas as políticas públicas educacionais cujo pilar de sustentação é o financiamento. De nada adiantariam as melhores propostas e mais avançadas concepções teóricas sem meios de concretização. (MARTINS, 2015, p.167).

Para cumprirem esse direito à sociedade brasileira, foram estabelecidas, pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), responsabilidades entre os entes federados e foram vinculados recursos do fundo público para a educação:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

De acordo com Sena, (2002), já se discutia, desde a década de 1920, a recomendação de vinculação de recursos financeiros à educação:

A proposta de vinculação de recursos à Educação já era discutida no País a 1921, quando da realização da Conferência Interestadual do Ensino Primário, realizada no Rio de Janeiro por convocação do Ministério da Justiça (A educação..., 1987, p. 83)". (SENA, 2002, p. 8).

O autor ressalta que, na Conferência realizada no Rio de Janeiro a 1921, elaborou-se um programa de cooperação entre a União e os Estados pelo qual estes deveriam aplicar 10% de suas receitas na instrução primária.

O artigo 214 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), por meio da Emenda Constitucional n.º 59/2009 (BRASIL, 2009), determinou como diretriz do PNE o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB). Assim sendo, a primeira Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010 definiu que o novo PNE deveria ter como meta atingir, no fim de sua vigência, um patamar equivalente a 10% do PIB para a educação pública.

A vinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), além de determinada pela CF/1988 (BRASIL, 1988), foi preservada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n.º 9.394/1996 (BRASIL, 1996), quando também regulou a destinação de recursos para MDE. Em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF²²), a Emenda Constitucional n.º 53/06 (BRASIL, 2006), instituiu Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O novo fundo deixou de atender somente ao Ensino Fundamental, passando à obrigatoriedade da educação básica e definiu critérios para investimentos do PIB na educação.

²² O FUNDEF foi criado para garantir uma subvinculação dos recursos da educação para o Ensino Fundamental, bem como para assegurar melhor distribuição desses recursos. Com este fundo de natureza contábil, cada Estado e cada município recebe o equivalente ao número de alunos matriculados na sua rede pública do Ensino Fundamental. Além disso, é definido um valor mínimo nacional por aluno/ano, diferenciado para os alunos de 1ª à 4ª série e para os da 5ª à 8ª série e Educação Especial Fundamental. O FUNDEF foi criado pela Emenda Constitucional n.º 14/96, regulamentado pela Lei n.º 9.424/96 e pelo Decreto n.º 2.264/97 e implantado automaticamente em janeiro de 1998 em todo o País. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/prof.pdf>> .

QUADRO 5 – BRASIL – Funções dos entes federados e financiamento da educação pública

Função	Entes Federados		
	União	Estados	Municípios
Normativa (quem legisla).	Edita a lei regulamentadora (Fundeb – Lei n. 11.494/2007); Edita normas para o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle social em nível federal.	Não podem alterar as normas válidas nacionalmente, definidas pela lei federal; Editam normas para o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle social em nível estadual.	Não podem alterar as normas válidas nacionalmente, definidas pela lei federal; Editam normas para o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle social em nível municipal.
Alocativa-própria (quem financia com recursos próprios).	Financia seu sistema de ensino (instituições federais de ensino e escolas técnicas e agrotécnicas).	Financiam prioritariamente ensinos Fundamental e Médio. No caso do DF, também Educação Infantil.	Financiam prioritariamente ensinos Fundamental e a Educação Infantil.
Alocativa-supletiva ((quem apoia o financiamento de entes com menores recursos).	Apoio técnico e financeiro a Estados, DF e municípios; Complementação ao Fundeb (fundos de âmbito estadual que não atingirem o valor mínimo fixado nacionalmente).	Apoio técnico e financeiro a seus municípios.	
Alocativa-redistributiva (quem concorre para redistribuição equalizadora).	Exerce esta função na medida que... - Estabelece programas de equalização entre os entes federativos; Edita lei federal e decretos que regulam a redistribuição de recursos via Fundeb.	Exercem esta função na medida que em que contribuem para o Fundeb.	Exercem esta função na medida que em que contribuem para o Fundeb.
Fiscalização e Controle	Exerce os controles interno (CGU) e	Exercem os controles interno e	Exercem os controles interno e externo

	externo (Congresso Nacional e TCU) Controle Social – Conselho de Acompanhamento e Controle social do Fundeb e Ministério Público Federal fiscaliza a Lei. Fiscaliza os recursos provenientes da complementação da União.	externo (Assembleias legislativas e TCEs), Ministério Público Estadual – fiscal da lei. Fiscalizam os recursos do Fundeb, nos Estados que não recebem complementação da União. Controle Social – Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.	(Câmaras Municipais com auxílio dos Tribunais de Contas Competentes); Controle Social – Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.
--	--	---	---

FONTE: Martins (2009, p. 60).

De acordo com o autor, o quadro acima evidencia que, ainda que sejam definidas áreas de atuação específicas com funções próprias, não se dispensam a solidariedade federativa entre os entes e o papel da coordenação da União, que implica realizar suas funções supletiva e redistributiva²³ tal como dispõe o artigo 211 da CF/1988. Martins (2009) destaca que “a tradução do federalismo cooperativo para o setor educacional é expressa pelo chamado ‘regime de colaboração’, que deve estar na base da construção dos mecanismos de financiamento, como o FUNDEB.

Quando se propaga que a educação deve estar em sincronia com as exigências do mercado e da economia nacional, é importante destacar que a educação não é vista como prioridade nos planejamentos orçamentários do Estado. Não basta somente uma política de fundos e vinculações constitucionais, mas fazem-se absolutamente necessárias novas fontes de recursos para garantirem educação de qualidade. Os exames apontam que a política

²³ **Função Supletiva** – advém da obrigação da instância federativa com maior capacidade de recursos financeiros e técnicos de auxiliar a de menor capacidade. Além de ser prevista no art. 211, é também indicada, por exemplo, no art. 30, VI, que estabelece como competência do município “manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de Ensino Fundamental”. **Função Redistributiva** – corresponde à função de participar da redistribuição de recursos, com objetivo de equalização, insere-se no âmbito da cooperação federativa. É o que ocorreu no caso do Fundef e ocorre com a adoção do Fundeb, em que há inclusive fluxo horizontal de recursos entre municípios de um mesmo Estado. As funções **supletiva e redistributiva** constituem corolário do modelo de federalismo cooperativo adotado no Brasil. No caso da educação, a Constituição prevê (art. 211) que a União, Estados e municípios organizem seus sistemas de ensino em regime de colaboração (caput) e que a União, os Estados e os municípios definam formas de colaboração (art. 211, §4º) de modo a assegurarem a universalização do ensino obrigatório. MARTINS (2010, p. 506). RBP AE – v.26, n.3, pp. 497-514, set./dez. 2010.

educacional está subordinada à política econômica e, como as demais políticas sociais, está em defasagem em relação ao ritmo do crescimento econômico no Brasil.

A implementação de uma política pública depende das pessoas diretamente envolvidas em seu processo de formulação e elaboração. As metas de financiamento da educação previstas no PNE dependem não somente de interesses, ideologias e da vontade política que tiveram influência na sua concepção, mas também da ação consciente dos envolvidos e interessados. Igualmente se faz necessária a pressão da sociedade civil por seu total cumprimento a fim de forçar um maior numerário de recursos, pelos diversos entes federados, destinados ao atendimento das metas de expansão escolar, valorização dos docentes, entre outras.

Um dos principais instrumentos de financiamento da educação no Brasil é a vinculação de receitas orçamentárias. A Constituição estabelece um percentual de vinculação de 18% da receita de impostos e transferências no caso da União e de 25% no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Ressalta-se que em matéria educacional e financeira, o Brasil adota um claro sistema de federalismo cooperativo, com partilha de encargos e receitas entre os diversos entes da Federação, voltados a prestarem este serviço público de forma conjunta, com ações integradas, prestando-se o serviço de maneira compartilhada e com recursos de todos os entes, mediante auxílio mútuo. Apresenta-se o FUNDEB como principal mecanismo de financiamento do ensino público. Trata-se de um fundo operado por um complexo sistema de relações entre as finanças federais, regionais e locais cujo financiamento deve articular-se também com um sistema de planejamento.

A educação no Brasil é regulada por duas leis nacionais infraconstitucionais que dão a coesão e as diretrizes do sistema - a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, n.º 9.394 de 20.12.1996 (BRASIL, 1994) e o Plano Nacional de Educação 2014 – 2024 (BRASIL, 2014). Os PNEs devem servir para garantirem coerência e efetividade das políticas públicas de educação em âmbito nacional, envolvendo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e consolidando os objetivos e os valores buscados pelas instituições educacionais, assegurando maior participação em sua gestão. O grande desafio está em dar eficácia aos dispositivos constitucionais e ao mesmo tempo buscarem-se mecanismos para driblar-se a escassez de recursos para efetivação das políticas educacionais.

Estando a educação assegurada pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), cabe ao Estado brasileiro o dever de implementar políticas públicas para este fim. A Constituição brasileira também determina que o acesso ao ensino público obrigatório e gratuito é “direito

público subjetivo” (art. 208, §1º). Esse dispositivo é bastante expressivo e de grande relevância à medida que estabelece o acesso ao ensino obrigatório e gratuito, ele é juridicamente irrequerível por ser um **direito subjetivo**; por todos, por ser um **direito público**. Sob essa ótica, o Estado tem o dever de ofertar o ensino básico a todos que assim desejarem.

Para concluir-se esta discussão, destaca-se o que dispõe a legislação brasileira, reafirmando que o direito à educação abrange o país, o Estado, os municípios, enfim, a população em geral. Assim, é obrigação do Estado garantir esse direito, isto requer uma ação afirmativa do Estado e do governo e evidentemente o financiamento adequado e coerente, que atenda às necessidades regionais e locais dos Estados, DF e municípios do País, sem os quais a educação brasileira continuará em decadência. Considerando ser a educação pública brasileira um direito social constitucionalmente assegurado, compete ao poder público financiá-la e assim torná-la efetiva e eficaz, garantindo à sociedade dela usufruir com gratuidade e com qualidade.

3.1 ORÇAMENTO PÚBLICO E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: O PAPEL DO FUNDO PÚBLICO²⁴

Trata-se de fundo público, a capacidade de movimentação de recursos que o Estado possui para gerir a economia, como o próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária sob o gerenciamento do Banco Central, que visa sustentar as instituições financeiras, etc. A Manifestação mais compreensiva do fundo público é o orçamento estatal, onde no Brasil, os recursos do orçamento são declarados na Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada pelo Congresso Nacional.

Para investigar-se como se dão os embates de decisões para a partilha dos recursos públicos, é necessário ter claro como se definem as políticas para implementação dos gastos públicos no orçamento, ou seja, como isto está regulado na legislação orçamentária. Nesse sentido, a Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), que estabelece as normas

²⁴ Conclui-se que, sendo o fundo o produto de receitas específicas vinculadas à realização de determinados objetivos ou serviços, constitui-se tão somente em unidade contábil ou orçamentária sem personalidade jurídica própria. Para avaliar esse entendimento, que é pacífico e consolidado no Direito Financeiro, veja os ensinamentos de Flávio Cruz (2001), em seus “Comentários à Lei no 4.320/1964 – Normas Gerais de Direito Financeiro”: Fundo não é uma entidade jurídica, [...], é um tipo de gestão administrativa e financeira de recursos ou conjunto de recursos vinculados ou alocados a uma área de responsabilidade, para cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas com ele relacionados. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Fundos%20Publicos%20\(2012\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Fundos%20Publicos%20(2012).pdf)>.

gerais para a elaboração dos orçamentos públicos e para o controle das finanças públicas, define, no seu artigo 2º:

[...] a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”. (BRASIL, 1964).

Entende-se o orçamento público como um espaço de luta política e econômica no qual diferentes forças da sociedade almejam alcançar seus interesses. Nesse sentido, o capitalismo contribui para uma disputa por recursos do fundo público no âmbito do orçamento estatal devido aos interesses políticos. Para Oliveira (1998), o fundo público ocupa um papel expressivo na articulação das políticas sociais e na sua correlação com a reprodução do capital, da força de trabalho e gastos sociais. O autor ressalta ainda que sob as políticas neoliberais ocorreu a liberalização financeira e houve o enfraquecimento do Estado devido, principalmente, ao efeito causado pelos juros da dívida, o que fortaleceu a crise estrutural do capitalismo. Para Oliveira (1998), o fundo público

passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação do capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais. (OLIVEIRA, 1998, p. 19).

Sob a mesma ótica, Behring (2008) afirma que “existe uma tensão desigual pela repartição do fundo público”. A autora entende que o fundo público “reflete as disputas existentes na sociedade de classes, nas quais a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas” (BEHRING, 2008, p. 52). Por outra ótica, a autora argumenta também que o capital assegura, hegemonicamente,

a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas e subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública, um elemento central na política econômica e de alocação do orçamento público”. (BEHRING, 2008, p. 52).

A materialização da ação planejada do Estado tem sua garantia por meio do orçamento público, assegurando as ações das políticas públicas que serão implementadas pelo governo. O fundo público deve garantir recursos suficientes e adequados para o financiamento das políticas sociais, entre elas, a educação. Entretanto, é fundamental entender como as políticas públicas são financiadas e sobre quem recai o financiamento do Estado.

Para Oliveira (1998), o fundo público deixa de ser resultado da produção capitalista e passa a ser pressuposto das condições de reprodução social do capital e da classe trabalhadora. Segundo o autor, ocorreu no século XX um acelerado crescimento econômico no Brasil, entretanto, não se obteve um resultado da mesma relevância como houve nos países do capitalismo central. O País continua mantendo grande parte da população brasileira em condições precárias de vida, trabalho, saúde e educação. Oliveira (1998) destaca ainda que, no caso brasileiro, a intervenção estatal que financiou a reprodução do capital não financiou no mesmo nível a reprodução da força de trabalho, pois teve como padrão a ausência de direitos. O autor considera que a mudança mais relevante ocorreu por meio da CF de 1988, na qual sobressai o orçamento social, que se expressa na política da seguridade social com financiamento exclusivo.

Vale ressaltar que o fundo público, no que corresponde ao financiamento das políticas sociais, experimenta as disputas entre projetos em um Estado compreendido como espaço de contradições e de enfrentamento. De acordo com Behring e Boschetti (2008), trata-se de estratégia que serve à “composição do *superavit* primário e pagamento de juros da dívida” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 166), desvinculando 20% dos impostos da abrangência do que foi constitucionalmente estabelecido. Isso reforça o entendimento de que, na disputa pelo fundo público, a política econômica tem predominado sobre a política social, segundo as autoras. Esse mecanismo, segundo Pinto (2009), “reduz a base da receita líquida de impostos sobre a qual se afere o cumprimento da vinculação” (PINTO, 2009, p. 335), restringe-se a aplicação dos recursos a menos do que deveria. Davies (2008) argumenta que tal medida complica e acentua o problema “porque o governo utiliza o artifício contábil de calcular os 20% sobre a receita bruta, não sobre a receita líquida” (DAVIES, 2008, p. 13).

As políticas sociais pagas com os recursos financeiros do Estado custam demasiadamente caras à classe trabalhadora, contudo são consideradas fundamentais aos segmentos dominantes, que buscam, historicamente, financiar ações voltadas para a acumulação do capital. Sobrevém então uma combinação entre interesses públicos e interesses privados e o conceito de fundo público, inserido nessa dinâmica, atua como expressão de contradições do modo de produção capitalista operacionalizadas pelo poder executivo, sendo utilizadas como mais um recurso ao enfrentamento da crise estrutural. Oliveira (1998) corrobora,

Ele não é, portanto, a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar a acumulação de capital; ele é um *mix* que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, contém na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privada. O fundo público, portanto, busca explicar a constituição, a formação de uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor, introduzindo, mixando, na mesma unidade, a forma valor e o antivalor, isto é, um valor que busca a mais valia e o lucro, e uma outra fração, que chamo antivalor, que por não buscar valorizar-se per se, pois não é capital, ao juntar-se ao capital, sustenta o processo de valorização do valor. (OLIVEIRA, 1998, p. 53).

De acordo com o autor, no Brasil, o fundo público ganhou proporções negativas, tanto pelo prisma do financiamento como dos gastos sociais, muito aquém das conquistas da social democracia ocorrida nos países desenvolvidos. O autor destaca ainda que até mesmo as reformas realizadas pelo capitalismo central no Brasil não obtiveram o mesmo êxito. A estruturação das políticas sociais foi marcada por elementos conservadores, que dificultaram maiores avanços quanto aos direitos dos cidadãos. Na concepção de Behring (2004):

[...] há no argumento de Oliveira um elemento indiscutível: o lugar estrutural do fundo público no capitalismo contemporâneo, como expressão da sua maturidade e imensas contradições. A produção e a realização do valor vão requisitar que o Estado se aproprie de parcela bastante significativa da mais valia socialmente produzida para assegurar as condições gerais de produção e reprodução; dentro deste processo comparece o desenvolvimento de políticas sociais como lugar relevante de alocação do fundo público, a pender, claro, da correlação de forças políticas e de elementos culturais em cada formação nacional. (BEHRING, 2004, p. 164).

Para Oliveira (1998) são diversas as formas de execução dos gastos sociais e de financiamento, incluindo a questão da manutenção e da valorização dos capitais pela via da dívida pública. Assim, o fortalecimento do capitalismo seria utópico sem a implementação dos fundos públicos. Segundo Mészáros (2003),

apesar de todos os protestos em contrário, combinando com fantasias neoliberais relativas ao ‘recuo das fronteiras do Estado’, o sistema do capital não sobreviveria uma única semana sem o forte apoio que recebe do Estado. (MÉSZÁROS, 2003, p. 29).

Sob essa perspectiva, para Oliveira (1998), tal conjuntura só é possível, apropriando-se dos recursos públicos que tomam a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas. A reprodução do capital necessita do fundo público como importante fonte para a realização dos investimentos capitalistas. Nessa perspectiva, Salvador (2010) argumenta que a forma como se estrutura o fundo público no Brasil não reduz as desigualdades sociais. O autor levanta tal

hipótese pautado em alguns aspectos, como o financiamento regressivo, políticas sociais com padrão restritivo e básico, não universalizando direitos, distribuição desigual de recursos no âmbito da seguridade social e ainda transferência de recursos para o orçamento fiscal.

De acordo com essa e outras leituras e pesquisas sobre o fundo público, constata-se que a quase 30 anos da promulgação da CF, o Brasil não conseguiu constituir um fundo público capaz de garantir efetivamente as necessidades sociais da população brasileira, o que compromete o objetivo de universalização dos direitos estabelecidos pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) e também os objetivos e as metas de reduções das desigualdades sociais, especialmente no setor educacional. Para o autor, no capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável pela transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro. Nesse sentido, pode-se dizer que o fundo público “mantém” o capitalismo.

Sob essa concepção, entende-se que o fundo público no Brasil, particularmente para orçamento público, é financiado pela classe trabalhadora via impostos sobre o salário e por meio de tributos indiretos, sendo apropriado pelos mais ricos, via transferência de recursos para o mercado financeiro e via acumulação de capital. Do mesmo modo, o financiamento das políticas sociais, entre elas, a educação, bem como a disputa pela ampliação e estabilização dos direitos sociais enfrentam aquelas atribuições do fundo público, que são determinantes para o fortalecimento do capitalismo cuja maior expressão é a apropriação de parte importante dos recursos do orçamento público. O orçamento fiscal brasileiro, historicamente, serviu para a acumulação de capital, assim, uma das possibilidades para enfrentar-se tal situação foi a vinculação de recursos para áreas sociais.

Então foram criados os conselhos de representantes governamentais e não governamentais cujo objetivo era o acompanhamento, controle e fiscalização das políticas públicas. Todavia, é evidente que ainda hoje muitos recursos não chegam devidamente aos fundos. Ao criar-se um fundo, as receitas são vinculadas para a execução de determinados programas de trabalho. Sob essa perspectiva, o autor argumenta ainda:

Na administração pública brasileira, contudo, existe uma centralização das finanças nas mãos do Secretário da Fazenda – no caso do governo federal, do Ministro da Fazenda. É o chamado controle na “boca do caixa” em relação às políticas sociais. Há uma legislação que aprova o Conselho, que aprova o Fundo e deveria garantir que as receitas previstas para o Fundo fossem repassadas à medida que entrassem no caixa único. Não há nenhum estudo que verifique se isso acontece de fato, porém, uma outra legislação diz que cabe ao Ministério do Planejamento, juntamente com o Ministério da Fazenda, fechar a proposta orçamentária que é encaminhada pelo Presidente da República. Graças a isso, os Conselhos aprovam propostas que depois são

sistematicamente reduzidas. Essa é também a experiência dos Conselhos estaduais e municipais. (ROCHA, 2004, p. 87).

As despesas vinculadas são importantes estratégias do Estado brasileiro que objetivam assegurar os direitos da população. Entretanto, infelizmente, nem sempre o fato da legislação garantir a vinculação dos recursos significa que os gastos são executados corretamente de forma a garantirem-se os benefícios e serviços sociais, buscando erradicarem-se as desigualdades sociais e culturais do País. Tal ocorrência é o que vem garantido uma aparente estabilidade nas fontes orçamentárias ao longo dos anos.

Oliveira (2009) ressalta que o orçamento público não se limita apenas a um instrumento de planejamento, ele é, desde as suas origens, um componente de caráter essencialmente político. No orçamento é que são definidas as prioridades de aplicação dos recursos públicos e a composição das receitas, ou seja, sobre quem vai recair o peso do financiamento tributário. Salvador (2012) argumenta que não se trata de uma escolha somente econômica, mas principalmente de um resultado de opções políticas, refletindo a correlação de forças sociais presentes na sociedade capitalista:

O autor ressalta que a decisão sobre os objetivos de gastos do Estado e a fonte dos recursos para financiá-lo não é somente econômica, mas principalmente são escolhas políticas, refletindo a correlação de forças sociais e políticas atuantes e que têm hegemonia na sociedade. Os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas. (SALVADOR, 2012, p. 8, apud OLIVEIRA, 2009).

Observa-se, na atual conjuntura econômica do País, que a correlação de forças da luta de classes foi desfavorável à classe trabalhadora e decisiva para o predomínio dos impostos indiretos e regressivos na estrutura tributária. O sistema tributário foi edificado para privilegiar a acumulação capitalista e onerar os mais pobres e os trabalhadores assalariados, que efetivamente pagam a “conta” do Estado brasileiro. Para Salvador (2010), “o fundo público ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital” (SALVADOR, 2010, p. 79). As aplicações financeiras são menos tributadas que a renda dos trabalhadores assalariados, ou seja, o sistema financeiro paga menos imposto que a classe trabalhadora.

Salvador (2012) argumenta que o capital foi o maior vencedor do sistema tributário construído nos governos FHC e Lula. Os ricos, neste país, continuam não pagando impostos. Ao mesmo tempo que a maior parcela do orçamento é destinada ao capital portador de juros, por meio do pagamento de juros e da amortização da dívida pública. Nessa perspectiva, Salvador (2012) define o orçamento público:

Se tem uma definição para o fundo público no Brasil, particularmente para orçamento público, ela pode ser feita em uma única frase: o orçamento é financiado pelos pobres via impostos sobre o salário e por meio de tributos indiretos, sendo apropriado pelos mais ricos, via transferência de recursos para o mercado financeiro e acumulação de capital. (SALVADOR, 2012, p. 10).

Diante disso, o autor discorre que a estabilização e o crescimento das políticas sociais no contexto do orçamento público passam pela necessidade do atendimento em cada período fiscal ao princípio da demanda por direitos já regulamentados. O resultado é a não existência de um teto físico-financeiro aos orçamentos sociais, mas somente princípios fiscais compatíveis com os princípios da política social. Isso, na prática, expressa que o orçamento público deve atender prioritariamente aos direitos sociais sem restrições financeiras que impeçam a sua consolidação e o seu avanço. Nesse contexto, exemplifica-se que, ao ser publicado o Orçamento da União para 2018, a verba extra que complementaria o FUNDEB²⁵ foi vetada pelo Presidente Michel Temer. Assim permanece o mesmo valor atribuído ao Fundo a 2017. Diante desse contexto, o cumprimento das metas de melhoria da educação com efetiva qualidade está comprometido.

Conclui-se que é fundamental a vinculação de recursos para educação, porém é necessário um planejamento mais adequado e coerente da aplicação dos recursos, para que cheguem até sua finalidade principal. Cruz (2009) argumenta que

embora fundamental, a atual vinculação constitucional de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino é insuficiente para garantir que o setor obtenha os recursos necessários para uma oferta educacional qualificada”. (CRUZ, 2009, p. 356).

A autora ressalta ainda que os problemas de má gestão e os desvios dos recursos ainda são frequentes na administração dos proventos para a educação. Os órgãos fiscalizadores não são eficientes para fazerem o controle da aplicação dos recursos devidamente. Entretanto, as desigualdades econômicas entre os entes federados exigem que a União exerça sua função supletiva e redistributiva voltada à equalização das oportunidades educacionais e ao alcance de um padrão mínimo de qualidade no ensino, conforme regulamentada na legislação atual, especialmente como prevê a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), mediante a assistência técnica e financeira aos Estados e aos municípios. Contudo, esse papel é desempenhado de modo deficiente e assim acontece devido à prioridade aos interesses

²⁵ Fonte: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/01/03/publicado-orcamento-para-2018-com-veto-a-verba-extra-para-o-fundeb>. Acesso em 08. maio. 2018.

políticos e econômicos, conexos com o modelo federalista competitivo e frágil que prevalece no Brasil.

3.2 RELAÇÕES FEDERATIVAS E OS DIREITOS CONSTITUCIONAIS DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL

Este trecho se propõe a contribuir para a discussão sobre o federalismo e sua relação com a política educacional, mais especificamente, sobre o financiamento da educação básica, além de trazer algumas proposições do FUNDEF e regime de colaboração. A temática contribuirá para a análise e discussão deste trabalho. Segundo Afonso (1994), o federalismo brasileiro afasta-se do ideal proposto pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) em virtude do papel assumido pelo governo federal na gestão de serviços públicos à medida que se esperava mais direcionamento para ações nas áreas sociais, especialmente para a educação.

Iniciaremos abordando a educação no âmbito do federalismo brasileiro, que segundo Martins (2016):

Para o setor educacional, o modelo é expresso pelo chamado “regime de colaboração”, com as distintas funções, mais bem caracterizados a partir da Emenda constitucional n.º 14/1996: própria, supletiva ou redistributiva. (MARTINS, 2016, p. 16).

O autor reforça que “as funções supletiva e redistributiva constituem o corolário do modelo de **federalismo cooperativo** adotado no Brasil” (p.16). Nesse contexto, de acordo com o art. 1º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o Brasil prenuncia um modelo de Estado Federal incluindo três esferas de governo, quais sejam o governo central, representado pela União, o regional, formado pelos Estados e pelo Distrito Federal (DF) e o local, que são os Municípios, entes que integram a federação. O art. 18 estabelece que as três esferas são autônomas, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Essa composição tem relevância no financiamento das políticas educacionais e consequentemente na distribuição e fixação de competências feitas de modo a assegurar-se a autonomia política, administrativa e financeira de todos os entes federados. Quanto à autonomia **financeira**, presume que todos tenham recursos suficientes, logrados de forma independente; assim também presume a autonomia **administrativa**, que determina aos entes a competência de gerenciar as tarefas que lhe foram atribuídas; quanto à exigência da autonomia **política**, define-se às autoridades eleitas, que possuem o poder legislativo,

estabelecerem normas apropriadas buscando atenderem aos interesses e às necessidades da população local e regional.

É na conjuntura de um Estado estruturado no modelo federativo que se encaixa o serviço público de políticas sociais, entre elas, a educação. Um direito assegurado pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) cujos encargos e recursos financeiros são compartilhados entre as esferas de governo: União, Estados, DF e Municípios.

Aprofundaram-se, na década de 1990, os estudos e pesquisas referentes ao financiamento educacional. As Conferências de Educação fortaleceram a centralidade da temática, constituindo-se num importante componente político de luta por uma educação libertadora, igualitária e socialmente referenciada no Brasil. Isso significa não somente a inclusão de milhões de crianças e jovens na escola, mas a permanência e sucesso de seu aprendizado. Todavia tais demandas, que se fazem necessárias e urgentes na educação do País, encontram-se à mercê da existência de políticas efetivamente voltadas a atenderem à sociedade brasileira. Cruz (2012) corrobora,

Na insuficiência de recursos por parte dos diferentes entes federados para garantirem-se as condições adequadas de oferta educacional pública, a União precisa atuar, como se espera de um país federalista, na equalização das oportunidades educacionais. No entanto, justamente essa situação fiscal fortalece um modelo de federalismo no qual a União tem mais poder para determinar e induzir as políticas que define como prioritárias, reduzindo o poder de barganha, pela negociação federativa, dos Estados e municípios, especialmente daqueles de menor capacidade tributária, notadamente mais dependentes do apoio federal. (CRUZ, 2012, p. 75).

As pesquisas relacionadas ao financiamento das políticas públicas apontam que as relações federativas na educação pública brasileira demonstram falta de compromisso da União para com o financiamento da educação. É manifesta a diminuição da participação percentual no bolo tributário quando da elaboração e implementação dos planejamentos orçamentários. A exemplo, a Emenda Constitucional (EC) n.º 95/2016, instituída pelo governo Michel Temer, põe em risco os direitos constitucionais garantidos quando viola o princípio da vinculação dos recursos públicos, conforme argumenta Sena (2017)

A EC n.º 95/2016 afronta a cláusula pétrea ao violar o princípio da vinculação (art. 34, VII, CF-88) incluída desde a Constituição de 1934 e mantida nas demais Cartas promulgadas nos momentos de restabelecimento democrático, como nossa Constituição Cidadã de 1988. Tão grave é a violação deste princípio, que conta com máxima proteção de intangibilidade, que uma vez ferido pelos Estados, acarretará a sanção de intervenção federal – situação em que sequer pode ser emendada a Constituição. (SENA, 2017, p. 47).

Ainda segundo o autor, a cláusula da proibição do retrocesso bloqueia os direitos à educação, conquistados pela luta da sociedade nas políticas educacionais e na LDB. O autor argumenta que, ao excluir-se a educação do teto de gastos, somente os recursos do FUNDEB e das cotas estaduais e municipais do salário-educação são insuficientes, o que acarretará prejuízos à execução das políticas educacionais e ao atual Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, e consequentemente ao futuro do PNE, no próximo decênio, “uma vez que se apresentam desafios para que se alcance o mínimo de qualidade nos principais insumos que criam condições para a oferta, com qualidade, da educação” (SENA, 2017, p. 48). Segundo argumentação do autor, a situação poderá agravar-se severamente:

Este prazo de 20 anos com as restrições decorrentes da aprovação da Emenda 95 pode agravar a dificuldade, levando até mesmo à impossibilidade de reporem-se os docentes aposentados e melhorar-se a remuneração da categoria para atraírem-se profissionais. (SENA, 2017, p. 49).

Diante do exposto, constata-se que o financiamento da educação brasileira encontra-se em dificuldades, bem como a concretização das políticas educacionais, especialmente do PNE. Contudo, o autor apresenta “uma saída juridicamente viável e inconstitucionalmente desejável” (p. 49). Considerando que o FUNDEB está fora do teto, o aumento progressivo do valor de complementação da União ao Fundo²⁶ seria uma alternativa para diminuir o impacto causado por esta reforma fiscal imposta pelo atual governo. Entretanto, foi publicado o Orçamento da União para 2018 e vetada a verba extra de R\$ 1,5 bilhão que complementaria o Fundo²⁷. Diante disso se mantém a pecúnia de pouco mais de R\$ 14 bilhões, ou seja, o mesmo valor atribuído ao Fundo em 2017.

Por meio dos impostos, das taxas e contribuições, os recursos vinculados à educação foram, ao longo das décadas, sendo atrelados aos orçamentos públicos federais, estaduais e municipais. Salvador (2010) destaca que para as políticas públicas serem implementadas não bastam os marcos normativos regulamentados, mas são necessárias novas fontes de investimentos financeiros. Dessa forma, o orçamento público é um instrumento de efetivação dessas políticas. Ressalta ainda o autor que existem outros instrumentos, mas o orçamento público é o principal mecanismo, um instrumento privilegiado, devendo garantir as

²⁶ A Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que analisa a PEC n.º 15/2015, que torna o Fundeb instrumento permanente de financiamento à educação básica (já que nos termos da EC n.º 53/2006 o prazo de esgotamento do Fundeb é 2020), tem realizado audiências públicas cujos expositores propuseram o aumento progressivo da complementação da União, hoje no patamar de 10% do valor do fundo. Houve proposta de majoração para 20% (CNTE), 25% (IPEA) e 50% (Campanha Nacional pelo Direito à Educação) (SENA, 2017, p. 49).

²⁷ Fonte: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/01/03/publicado-orcamento-para-2018-com-veto-a-verba-extra-para-o-fundeb>. Acesso em 10. Dez. 2017.

determinações para o efetivo cumprimento dos direitos constitucionais, considerando as prioridades estabelecidas pelo governo no planejamento e na execução das políticas públicas.

Segundo Fernandes (2000), os poderes constituídos do Estado e a sociedade deveriam fundar-se nos princípios de uma relação democrática para elaboração, execução e controle do orçamento público, o que não acontece. A autora ainda argumenta que

a prática do Executivo tanto quanto a do Legislativo em quaisquer que sejam as esferas federativas de poder historicamente têm revelado o compromisso de classe por eles representado, impondo uma correlação de forças que atende a grupos de interesse, *lobbies*, causas específicas e pontuais. Por isso, estes poderes não têm colocado a maioria da população brasileira como a principal beneficiária de suas ações. Dentre estas práticas nocivas para a democracia em se tratando do orçamento, cabe ressaltar que a sistemática de controle orçamentário por parte do Legislativo tem sido obscurecida pela flexibilidade conferida ao Executivo na gestão do orçamento. Este tem poderes para ao longo da gestão, apresentar emendas, definir prioridades e estabelecer gastos que podem levar a uma completa inversão da Lei aprovada. (FERNANDES, 2000, p. 15).

Nesse sentido, entende-se que mesmo regulamentados os recursos não são efetivamente aplicados conforme a determinação jurídica. Assim, o controle dos gastos públicos é comprometido à medida que, em mãos do poder Legislativo, este poderá fazer acordos com o Executivo conforme seus interesses e não há preocupação ou prioridade para o atendimento dos interesses da sociedade.

As análises apontam que os recursos constitucionalmente vinculados à educação, para serem redistribuídos entre os Estados e os municípios como o FUNDEB, foram insuficientes para o setor educacional. É necessária uma distribuição mais adequada às necessidades regionais e locais. De acordo com Davies (2006), o FUNDEB apresenta muitas fragilidades, uma delas, a exclusão da educação profissional, embora seja propagado que o fundo é para atender à educação básica, conforme explica o autor:

Uma inconsistência do FUNDEB é que este se apresenta como da educação básica, mas exclui a educação profissional, que, pela LDB e também com base no Censo do INEP, faria parte da educação básica. (DAVIES, 2006, p. 763).

O autor reforça o que outras pesquisas também apontam, que os recursos dos fundos não chegam devidamente aos seus fins, conforme determina a legislação:

Outra fragilidade dos fundos – na verdade, do financiamento da educação em geral – é que a exigência constitucional de aplicação do percentual

mínimo dos impostos tem sido burlada sistematicamente, de inúmeras maneiras, inclusive pelo governo federal [...] (DAVIES, 2006, p. 770, 771).

Nesse sentido, podemos concluir, como já dito neste trabalho, que não basta criarem-se fundos ou novas fontes de recursos, ampliando o montante destinado à educação, se não houver garantia de que estes serão efetivamente aplicados nos fins devidos, no caso, na área educacional.

Diante desse contexto, Cruz (2009) aponta alguns problemas referentes à política de financiamento da educação no Brasil

[...] os recursos são insuficientes; 2) a política macroeconômica tem influenciado diretamente a política educacional, de forma a minimizar os recursos destinados à educação; 3) persistem práticas como desvios de finalidades, sonegações e isenções, que fragilizam a oferta educacional pública; 4) a má administração dos poucos montantes destinados à educação ainda é uma realidade, problema acentuado pelo frágil controle social existente; 5) as políticas implementadas resultam em conflitos de responsabilidades, que favorecem a *desresponsabilização* por parte dos entes federados, especialmente da União, que não cumpre sua função supletiva e redistributiva em relação aos estados e municípios, como previsto constitucionalmente. (CRUZ, 2009, p. 12).

A autora destaca ainda que

No caso brasileiro, as transferências federais decorrentes dos Fundos de Participação são centrais, seguidas pela partilha de impostos entre os entes federados e pelas transferências equalizadoras, de caráter legal ou discricionário, tendo em vista a garantia da oferta básica de serviços públicos condizentes com as necessidades da população nas diferentes localidades que compõe a federação. No entanto, os sistemas de transferências existentes, embora fundamentais, não conseguem atingir o cerne da questão das desigualdades regionais. (CRUZ, 2009, p. 354).

Diante do contexto, ressalta-se a falta de um planejamento mais eficiente que atenda de fato à realidade educacional brasileira. A educação não tem sido contemplada como prioridade nos planejamentos governamentais. De acordo com Cruz (2009), “tal objetivo não tem sido alcançado, muitas vezes por problemas de falta de planejamento que terminam por acentuarem-se as desigualdades intrarregionais ou intraestaduais, denunciando a insuficiência da intervenção federal” (CRUZ, 2009, p. 354).

Assumir o desafio de assegurar o direito à educação pública de qualidade a toda população brasileira em idade escolar e aos que estão excluídos do direito de frequentar uma escola exige a instituição de um sistema de educação que leve em consideração a pluralidade de condições socioeconômicas existentes no país. Para Bahia Horta (1998), a garantia de direito e o planejamento das políticas públicas na área social, em uma perspectiva civil

democrática, exigem fundamentalmente a participação de forma organizada da sociedade civil para reivindicar-se o atendimento efetivo e de direito de todo cidadão. O autor ainda argumenta que

o direito à educação só se concretizará quando o seu reconhecimento jurídico for acompanhado da vontade política dos poderes públicos no sentido de torná-lo efetivo e da capacidade da sociedade civil se organizar e mobilizar para exigir o seu atendimento. (BAHIA HORTA, 1998, p. 9, 10).

Para atender-se efetivamente a essa demanda educacional, especialmente à universalização da educação básica, faz-se necessária a aplicação dos recursos de forma que ocorra uma distribuição equitativa e busca por novas fontes de recursos para a educação. Para Winckler (2007) não basta apenas um novo formato de financiamento, no caso, o autor refere-se ao FUNDEB, sem alterar-se a realidade das desigualdades regionais do país. O autor argumenta:

O Fundeb segue, em linhas gerais, a lógica do Fundef. Sua abrangência foi ampliada ao conjunto da educação básica, incorporando a educação de jovens e adultos, redistribuindo e abarcando novas fontes de recursos, sem alterar os percentuais obrigatórios de investimento na educação, estabelecidos constitucionalmente para os entes federados. Persiste, na lógica do Fundeb, a possibilidade de reprodução das desigualdades regionais, pois serão mantidos 27 fundos regionais. [...] O Fundeb, ao atender aos vários níveis de ensino e modalidades da educação básica, retoma a bandeira da universalização, da gratuidade e da qualidade do ensino nas diferentes etapas da aprendizagem, apesar de sua lógica restringir-se a um rearranjo interno dos seus recursos. (WINCKLER, 2007, p. 44).

As diversas pesquisas referentes ao financiamento educacional apontam a necessidade de novas fontes para financiarem a educação pública brasileira. Nesse sentido, uma importante fonte da qual se originam os recursos é a exploração de petróleo e gás natural praticada no País, principalmente a exploração das riquezas da camada pré-sal. Duarte (et al., 2017) destacam que:

Consolidarem-se as bases da política de financiamento da educação a partir do pré-sal é fortalecer o exercício de direitos, o controle social, a elevação dos recursos financeiros para a consecução da qualidade social da educação e desenvolver a ação articulada entre a União, Estados, DF e municípios no sentido de ampliar as possibilidades educativas das escolas públicas para além do atual financiamento constitucional, bem como enfrentar as recorrentes tentativas de modificar tais marcos legais. (DUARTE et al., 2017, p. 96).

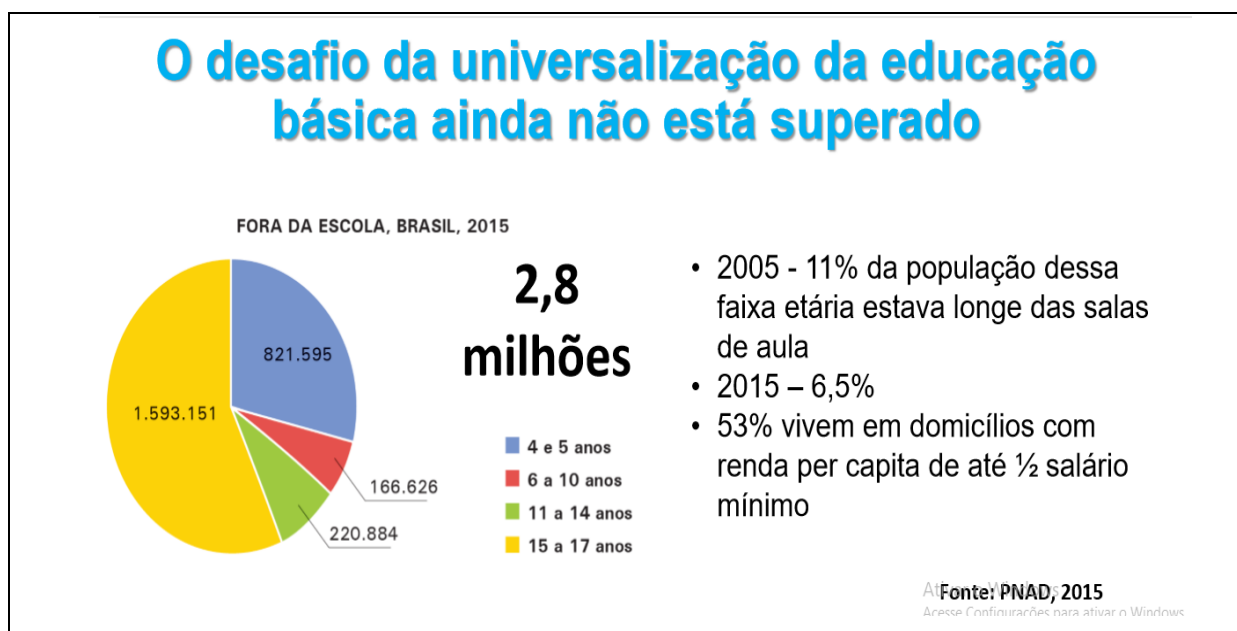
As pesquisas indicam que são fundamentais novos subsídios de recursos para a educação, desvinculados do percentual de arrecadação de impostos já atrelados

constitucionalmente, para que seja cumprida a Meta 20 do PNE, ou seja, alcancarem-se os 10% do PIB para a educação pública e assim atingirem-se as demais metas do PNE e melhorar, de fato, a educação pública no País.

3.3 OS DESAFIOS DE PACTUAÇÃO PROPOSTOS NO PNE (2014-2024) PARA A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2015, no Brasil, 2,8 milhões crianças e adolescentes de quatro a 17 anos estão fora da escola. A exclusão escolar afeta principalmente meninos e meninas das camadas mais vulneráveis da população, já privados de outros direitos constitucionais. Os dados revelam que a exclusão é mais grave entre as crianças de quatro e cinco anos, que deveriam estar matriculadas na Educação Infantil, e entre os jovens de 15 a 17 anos, que deveriam frequentar o Ensino Médio. Vejamos a representatividade na figura abaixo:

FIGURA 2 - Brasil: Universalização da Educação Básica – 2015



FONTE: Pnad, 2015. Elaborado por Unicef (2017).

Diante do quadro apresentado é evidente a urgência de levarem-se aos bancos escolares crianças, adolescentes e jovens que deles estão fora. Todavia, não basta o acesso à escola, mas o acesso e a permanência numa educação pública e de qualidade. Diante desse contexto, discutir a temática qualidade da educação é algo bastante complexo. De acordo com Araújo (2015), estabelecer um padrão mínimo de qualidade para as escolas públicas do país

compreende questões relevantes, essenciais e destaca-se o efetivo papel dos entes federados no que diz respeito à alocação e destinação dos recursos financeiros importantes e necessários à promoção da oferta do ensino educacional no País.

Ressalta-se também a necessidade de definir-se um modelo de financiamento que atende efetivamente regiões e municípios com menor capacidade de chegarem ao citado padrão de qualidade. Diante desse contexto, o autor destaca ainda que tal fato provoca a disputa entre o público e o privado pelos recursos do fundo público,

[...] acirra disputa entre o público e o privado pelos recursos do fundo público, posto que eleva o quantitativo de recursos necessários a manutenção da rede pública, tentando pela via da provisão de insumos, superar parte da dicotomia e dualidade escolar²⁸. (ARAÚJO, 2015, p. 37).

O Custo Aluno Qualidade-inicial (CAQi) é a materialização do padrão mínimo de qualidade estabelecido na legislação. A estratégia 20.6 do PNE trata desse padrão de qualidade, denominado CAQi, determinando sua implementação até o ano 2016 nas escolas públicas do País, o que infelizmente não ocorreu. A estratégia 20.7 define os parâmetros para que o CAQ seja construído e efetivado. Para tal ação, são necessários investimentos em qualificação e remuneração dos docentes e demais profissionais da educação pública.

Somam-se a necessidade de investimento em aquisição, manutenção, construção e conservação das instalações escolares, bem como a aquisição de equipamentos e materiais didático-pedagógicos, investimentos em alimentação e transporte escolar. De acordo com Araújo (2015), tais ações foram definidas “a partir de uma matriz²⁹ que buscou relacionar a qualidade oferecida em cada uma das etapas e modalidades do ensino com os insumos necessários” (ARAÚJO, 2015, p. 36). De acordo com o autor, foram definidas quatro categorias: estrutura e funcionamento, aos profissionais da educação, a gestão democrática e os que estão diretamente relacionados ao acesso e permanência dos estudantes na escola.

A ampliação dos recursos financeiros destinados à educação continua sendo palco de debates e discussões. Seja em intervenção e defesa dos 10% do PIB à educação ou também sobre as discussões em relação aos *royalties* da exploração do petróleo na camada pré-sal. A temática tem levado os diferentes setores da sociedade a refletirem sobre a educação ofertada

²⁸ Nota do autor: Sobre a existência de uma dualidade escolar (uma escola de conhecimento para os ricos e como uma escola do acolhimento para os pobres). Ver Libâneo, 2012.

²⁹ Nota do autor: Para mais detalhes sobre os pressupostos da matriz do Custo Aluno-qualidade, ver Carreira e Pinto (2007).

no país, as pesquisas apontam sua precária qualidade. Evidencia-se que a educação teve um crescimento acelerado, porém sem planejamento e sem assegurar-se a qualidade que é devida às escolas públicas.

Reforça-se a necessidade de que novos recursos devem ser destinados à MDE, como os já citados *royalties* do petróleo e gás natural. De acordo com estudos de Duarte, Neto, Castioni e Kunz (2017), as últimas alterações na lei de exploração do subsolo brasileiro, especialmente no caso do petróleo e de outros hidrocarbonetos fluídos, suscitaram os debates referentes ao financiamento educacional. A estratégia 20.3 do atual PNE determina que se deve

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. (BRASIL, 2014).

Além da necessidade de novas fontes de recursos para melhorar a educação do país, Araújo (2016) destaca que “as dificuldades em definir e, em seguida, implementar um padrão nacional de qualidade estão diretamente relacionadas às debilidades do funcionamento do federalismo brasileiro” (ARAÚJO, 2016, p.78). Nesse contexto, Cruz (2012) destaca que quando ocorreu a descentralização, ela foi apontada como um fator capaz de originar eficiência no sistema de oferta de políticas públicas. “Tal descentralização veio acompanhada do processo da centralização no processo de definição de políticas” (CRUZ, 2012, p.71).

A autora destaca que ocorreu a transferência de responsabilidades pela gestão de políticas e dos programas estabelecidos na esfera federal para os governos subnacionais, com a transferência das atribuições públicas para os setores privados.

Já se passaram quase três décadas de vigência do modelo federativo promulgado a 1988 e, segundo Araújo (2016), não foram suficientes para que as regras e normas relacionadas à distribuição de recursos e de responsabilidades fossem devidamente regulamentadas e efetivamente implementadas. O autor explica que “o parágrafo único do art. 23 da CF/1988 continua sem o devido detalhamento e o esperado regime de colaboração entre os entes federados é ainda impreciso e desequilibrado” (ARAÚJO, 2016, p. 81).

Estudos e pesquisas de diversos especialistas que estudam a temática acerca do impacto financeiro do Custo Aluno-qualidade apontam considerações semelhantes. De acordo com

Arretche (2010), a existência de políticas públicas reguladas pelo governo federal e direcionada aos demais entes federados representa uma possibilidade de incidência nas desigualdades territoriais. A autora lembra que é preciso diferenciar quem formula de quem executa as políticas e os gastos públicos:

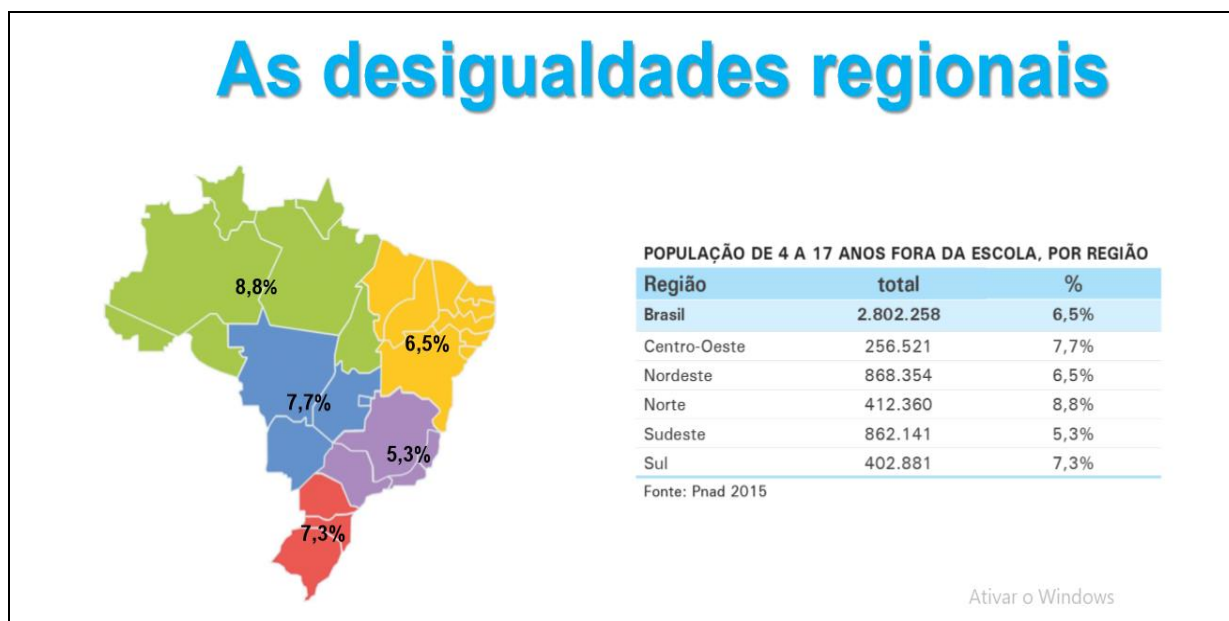
Distinguir quem formula de quem executa permite inferir que, no caso brasileiro, embora os governos subnacionais tenham um papel importante – e até mesmo pouco usual em termos comparados – no gasto público e na provisão de serviços públicos, suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal. (ARRETCHE, 2010, p.589).

A autora ainda ressalta que “a legitimidade da regulação federal, por sua vez, tem raízes profundas na formação do Estado-nação brasileiro” (ARRETCHE, 2010, p. 590). Assim, a implementação de uma política pública que garanta os insumos necessários para que ocorra a construção de um padrão mínimo de qualidade nos Estados e municípios brasileiros torna-se algo de difícil concretização. Segundo Araújo (2016), será necessária uma revisão da atribuição dos entes federados, sobretudo da União, quanto ao provimento dos serviços educacionais. Ele argumenta que “tal revisão poderá oportunizar medidas com capacidade para dotar o país de oferta educacional menos desigual” (ARAÚJO, 2016, p. 82).

Para enfrentarem-se as desigualdades que se refletem na educação é necessário que todas as ações e políticas reconheçam, respeitem e efetivem o direito à educação específica, diferenciada, intercultural, comunitária e de qualidade para todos, buscando consolidar e ampliar as políticas e os programas de inclusão, promover a formação continuada de professores, bem como disponibilizar materiais e equipamentos didático-pedagógicos adequados, boa infraestrutura, priorizando, assim, a qualidade do ensino e da aprendizagem dos estudantes brasileiros.

A figura abaixo apresenta as desigualdades educacionais por região. De acordo com dados do Pnad (2015), revela o número de estudantes de quatro a 17 anos que ainda estão fora da escola.

FIGURA 3 – Brasil: desigualdades regionais - população de 4 a 17 anos fora da escola, por região – 2015



FONTE: Pnad, 2015. (Unicef). Disponível em <https://buscaativaescolar.org.br/downloads/guias-e-manuais/busca-ativa-escolar-v10-web.pdf>. 15. maio. 2018.

A figura 3 revela o número de crianças e adolescentes fora da escola em todas as regiões do País. Todavia, observa-se que o problema é mais grave nas regiões Norte, Centro-oeste e Sul, onde, respectivamente, 8,8%, 7,7% e 7,3% da população de quatro a 17 anos, encontra-se fora da escola. As regiões Nordeste e Sudeste apresentam percentuais um pouco menores (6,5% e 5,3%), mas merecem atenção por seus números absolutos. Sendo as regiões mais populosas do País, são responsáveis por 1,7 milhão dos 2,8 milhões de meninos e meninas excluídos (Pnad, 2015).

De acordo com Cruz (2012), as discrepâncias no desenvolvimento socioeconômico e os problemas da distribuição justa quanto aos investimentos na educação resultam em sérias desigualdades educacionais no Brasil, em todas as etapas da educação.

As desigualdades regionais obrigam a realidades díspares, impedindo que todos os cidadãos tenham acesso a serviços públicos compatíveis com sua dignidade. Indicadores, como taxas de analfabetismo, de atendimento e de escolarização, denunciam que persiste elevada exclusão educacional, principalmente nas regiões Norte e Nordeste do país. Essas desigualdades se refletem na disponibilidade financeira, consequentemente, no gasto por aluno praticado em cada região e unidade da federação, limitado pela capacidade tributária de cada ente federado. (CRUZ, 2012, p. 75).

Contudo, para garantir-se que as políticas e os programas educacionais sejam efetivos, o financiamento da educação deve ser objeto de forte controle social. Ainda assim, não basta o

financiamento da educação estar regulamentado e constitucionalmente amparado por nossa Carta Magna, mas é preciso que os governantes se comprometam efetivamente com a construção de um projeto de sociedade que não se preocupe em atender aos interesses individuais, particulares e puramente partidários, como tem ocorrido no Brasil, especialmente na atual conjuntura, e que seja capaz de atender de fato às necessidades da sociedade brasileira, garantindo-lhe o que é de direito, no caso específico deste estudo, o direito a uma educação pública, gratuita, emancipadora e com qualidade.

CAPÍTULO IV

PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (PEE) 2014-2024: UM PROJETO SÓCIO-EDUCACIONAL PARA OS CIDADÃOS SUL-MATO-GROSSENSES

Este capítulo tem por objetivo investigar os aspectos do processo de elaboração, aprovação e implementação do novo Plano Estadual de Educação (PEE) 2014-2024 do Estado do Mato Grosso do Sul. Importa-nos aqui a compreensão dos impactos que a experiência institucional e sociopolítica advinda deste processo tem repercutido nas discussões presentes sobre a melhoria da educação pública sul-mato-grossense e a articulação ao novo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. O texto discute os desafios para a operacionalização das metas estabelecidas e por fim aponta avanços e limites do PEE que devem ser considerados em relação ao novo PNE (2014- 2024) na perspectiva da construção de uma educação cidadã para Mato Grosso do Sul.

Nesse sentido, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, aprovado pela Lei n.º 13.005/2014 (BRASIL, 2014), representou a disputa por um projeto de sociedade mais justo e igualitário, que tem como objetivo garantir a continuidade das políticas educacionais ao longo de determinado período. Tem como obrigação constitucional articular as iniciativas da União, dos Estados e dos Municípios, aplicando, por meio de ações, metas e objetivos, os princípios norteadores da educação nacional formulados na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN).

Diante disso, com a aprovação do PNE 2014-2024, os Estados, Distrito Federal e os Municípios tiveram a incumbência de elaborar seus respectivos Planos de Educação para o atendimento das diretrizes estabelecidas na Lei do PNE. Em conformidade com o movimento nacional de pensar novos rumos para a educação brasileira, Mato Grosso do Sul engajou-se no movimento de construção coletiva de seu Plano Estadual de Educação (PEE) – 2014-2024 como política de Estado, com metas e estratégias alinhadas ao Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, visando a promover transformações e melhorias na qualidade da educação desenvolvida no Estado.

O Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (PEE), aprovado pela Lei n.º 4.621, de 22 de dezembro de 2014 (MS, 2014), com vigência para o período de 2014 a 2024, foi elaborado buscando o alinhamento ao Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. A elaboração do Plano Estadual de Educação (PEE) 2014-2024 configura, neste momento histórico, um importante avanço na educação praticada no Estado, à medida que almeja a

construção de uma política pública de qualidade para a educação sul-mato-grossense. Nesse sentido, considerou, por meio de planejamento e participação de vários segmentos da sociedade, os problemas educacionais existentes e a proposição de metas e estratégias, visando à melhoria qualitativa da educação ofertada nas escolas públicas do Estado.

De acordo com dados disponibilizados pela Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos PMEs – MS, em relação aos 79 (setenta e nove) municípios que compõem o Estado do Mato Grosso do Sul, 100% (cem por cento) possuem Plano Municipal de Educação (PME) elaborado com lei sancionada e 100% (cem por cento) possuem Comissões Municipais de Monitoramento e Avaliação (CMMA) dos Planos Municipais de Educação (PME) instituídas, conforme apontam os dados no quadro a seguir:

QUADRO 6 - Mato Grosso do Sul: Consolidação dos dados dos municípios em relação ao monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação (PMEs)

Consolidação	Municípios	Percentual
Lei sancionada.	79	100%
Adesão à assistência técnica.	79	100%
Instâncias de avaliação designadas na Lei do PME.	79	100%
Comissão Coordenadora instituída.	79	100%
*Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME Ano: 2017.	54	68,35%
*Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação – PME Biênio 2016/2017.	48	60,75%

FONTE: Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos PMEs – MS.

*Resultado apurado em julho/2018. Os demais municípios estavam em fase de elaboração dos relatórios.

Embora os 79 (setenta e nove) municípios do Estado contem com PME aprovado, com Lei sancionada, eles encontraram barreiras na execução e especialmente para o monitoramento e a avaliação dos seus planos. As eleições municipais que ocorreram a 2016 e consequentemente a mudança de prefeitos e secretários de educação, bem como a alteração nas comissões e equipe técnicas, que já são precárias e apresentam dificuldades na execução do monitoramento devido ao acúmulo de trabalho e funções que por vezes precisam desempenhar, trouxeram mais dificuldades na execução dos Planos Municipais de Educação. Entretanto, esse não é o maior entrave para que os municípios consigam efetivamente

executar as metas dos seus PMEs, é necessário que seja estabelecido com clareza o regime de colaboração entre as três esferas do poder estatal, previsto no § 3º, art. 23 da Constituição Federal e, principalmente, que seja cumprido pela União o que lhe cabe. Saviani (2009) argumenta que é necessário estabelecer de forma clara a repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todos com o mesmo objetivo:

A implementação do regime de colaboração implicará uma repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todos voltados para o mesmo objetivo de prover uma educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população brasileira. (SAVIANI, 2009, p. 29).

O autor conclui que “na repartição das responsabilidades os entes federativos concorrerão na medida de suas peculiaridades e de suas competências específicas consolidadas pela tradição e confirmadas pelo arcabouço jurídico” (SAVIANI, 2009, p. 29).

Nessa linha de pensamento, vale destacar que o cenário político e o econômico geraram procedimentos desiguais quanto às questões de centralização, descentralização e fizeram-se desiguais os rumos das políticas públicas em relação à redefinição do papel do Estado, no âmbito das reformas, intensificadas a partir da década de 1990, principalmente aquelas relacionadas à gestão e ao financiamento – eixo que expressa todos os demais, na construção do regime de colaboração.

Entretanto, os estudos apontam que, apesar dos avanços referentes à política de Fundos – Fundef e Fundeb –, o debate sobre o financiamento da educação continua primordial e demanda questões consideradas críticas, por exemplo, a necessidade da revisão do papel da União no financiamento da educação básica, bem como a instituição de um sólido regime de cooperação e colaboração entre os entes federados. Nesse sentido, Fernandes, Brito e Peroni (2012), argumentam que

na falta de uma regulamentação precisa e considerando-se as relações de poder condizentes com uma sociedade de classes como a capitalista, criam-se as condições propícias para o que Cury denomina de “federalismo competitivo”, envolvendo a guerra fiscal entre os Estados, a permanente discussão entre o que pode ou não ser investido em cada esfera e a possibilidade de sonegação de parte das receitas vinculadas, como é o caso do uso de artifícios, a exemplo da caracterização de impostos como “contribuições e fundos”, entre outros. (FERNANDES; BRITO; PERONI, 2012, p. 570).

Nessa perspectiva, Abrucio (2010) explica que falta um modelo intergovernamental que organize o processo de descentralização na educação. O autor argumenta ainda:

a municipalização ficou vinculada às negociações políticas entre os Estados e municípios, sem que houvesse uma arena institucional para isso e/ou

critérios claros de repasse de funções, de modo que este processo dependeu muito mais do jogo de poder federativo para além da política educacional em si. Dito de outro modo, não houve incentivos financeiros, gerenciais ou de democratização que guiassem a relação entre os níveis de governo e sua necessária colaboração. (ABRUCIO, 2010, p. 61).

Diante desse contexto, Abrucio (2010) afirma a necessidade de “construir-se um federalismo educacional mais equilibrado, que seja descentralizado, mas que tenha padrões nacionais de qualidade, que combata às desigualdades regionais entre municípios, cujo mote principal seja a busca de um regime efetivo de colaboração” (ABRUCIO, 2010, p. 66), o que muitas vezes não acontece e dificulta, aos Estados e municípios, a execução das suas políticas educacionais.

4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS: CONCEPÇÕES ACERCA DO PEE 2014-2024

Em decorrência do processo instituído pela legislação que visa ao alinhamento dos Planos Educacionais, foi designada uma Comissão Estadual composta por representantes, titulares e suplentes de diferentes organizações governamentais e não governamentais vinculadas à educação.

Assim, instituída a Comissão Estadual de elaboração do PEE- MS, “contou-se com a participação dos secretários municipais de educação, conselheiros de educação, integrantes dos fóruns³⁰ de educação, profissionais da educação – diretores, coordenadores, professores e funcionários administrativos– sindicalistas, empresários, pais, estudantes e representantes dos diversos segmentos dos movimentos sociais para que o Plano Estadual de Educação, resultante de construção coletiva e democrática, efetive-se, com plena legitimidade, como política pública de educação” (PEE, 2014, p. 7).

Os membros que compõem a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação (CMAPEE) participaram de reunião com os avaliadores designados pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), do Ministério da Educação (MEC), para orientar e acompanhar-se a elaboração ou adequação dos planos estaduais e municipais de educação, bem como foi apresentado o Plano de Trabalho do PEE/MS pela Coordenação da Comissão.

Com base nas metas do PNE e nos cadernos contendo orientações da SASE/MEC, foram constituídas seis oficinas, integradas por membros da Comissão e colaboradores, com as incumbências de elaborar-se o Texto-base do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso

³⁰ Fórum Estadual de Educação de MS (FEEMS). Disponível em <https://sites.google.com/site/forumeducms/integrantes-do-feems>. Acesso em 20. fev. 2018.

do Sul (PEE/MS), contendo a análise situacional da educação no Estado, referente ao tema de cada meta, e de estabelecerem-se estratégias alinhadas às do PNE e às proposições aprovadas pela II Conferência Estadual de Educação de 2013, coordenada pelo Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (FEEMS). O Texto-base, construído nessas oficinas, foi discutido nas dez edições dos Seminários Regionais do Estado do Mato Grosso do Sul, no período de 22 de agosto a três de setembro, e na formação continuada denominada “PEE nas Escolas”, coordenada pela Secretaria de Estado de Educação (SED), envolvendo aproximadamente 22 mil pessoas, todas cadastradas no Sistema do PEE/MS. O quadro a seguir apresenta os seminários regionais conforme foram constituídos.

QUADRO 7 - Mato Grosso do Sul: Plano Estadual de Educação (PEE) - Polos Regionais

N.º	Município-polo	Municípios Participantes do Polo
Polo 1	Aquidauana	Anastácio, Bodoquena, Corumbá, Dois Irmãos do Buriti, Ladário e Miranda.
Polo 2	Campo Grande	Água Clara, Corguinho, Jaraguari, Nova Alvorada do Sul, Ribas do Rio Pardo, Rochedo, Sidrolândia, Terenos.
Polo 3	Costa Rica	Alcinópolis, Chapadão do Sul, Figueirão, Paraíso das Águas.
Polo 4	Fátima do Sul	Dourados, Deodápolis, Douradina, Glória de Dourados, Itaporã, Jateí, Rio Brilhante, Vicentina.
Polo 5	Jardim	Bela Vista, Bonito, Caracol, Guia Lopes da Laguna, Nioaque, Porto Murtinho.
Polo 6	Naviraí	Eldorado, Mundo Novo, Iguatemi, Itaquiraí, Japorã, Juti, Sete Quedas, Tacuru.
Polo 7	Nova Andradina	Anaurilândia, Angélica, Bataguassu, Batayporã, Ivinhema, Novo Horizonte do Sul, Santa Rita do Pardo, Taquarussu.
Polo 8	Paranaíba	Aparecida do Taboado, Brasilândia, Cassilândia, Inocência, Selvíria, Três Lagoas.
Polo 9	Ponta Porã	Amambai, Antonio João, Aral Moreira, Caarapó, Coronel Sapucaia, Laguna Caarapã, Maracaju, Paranhos.
Polo 10	Rio Verde de MT	Bandeirantes, Camapuã, Coxim, Pedro Gomes, Rio Negro, São Gabriel do Oeste, Sonora

FONTE: Secretaria Estadual de Educação/MS. Disponível em: <http://pee.sistemas.sed.ms.gov.br>. Acesso em 20. fev. 2018.

Nos dias 15 e 16 de setembro, o Texto-base e o Projeto de Lei do PEE/MS, com as contribuições dos seminários regionais e do “PEE nas Escolas”, foi discutido e aprovado no “Seminário Estadual de Educação: *Construindo coletivamente o Plano Estadual de Educação*”, então foram encaminhados à Assembleia Legislativa para aprovação e, posteriormente, ao Poder Executivo, para sanção do Governador do Estado.

Nesse sentido, o Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (FEEMS) participou ativamente da construção do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (PEE-MS) a 2014, mediante realização de oficinas temáticas, seminários regionais em dez municípios-polo e seminário estadual. Após ser discutido amplamente e aprovado pelos representantes de diversos segmentos governamentais, além de representantes da sociedade civil, na plenária do seminário estadual, a setembro de 2014, o Plano foi encaminhado à Assembleia Legislativa, como Projeto de Lei, o que, após aprovado pelos parlamentares, foi sancionado pelo governador do Estado e publicado no Diário Oficial em 26 de dezembro de 2014.

Não obstante, o PEE/MS recebeu um veto parcial do Poder Executivo, em relação à Meta 1 – Educação Infantil - publicada no Diário Oficial n.º 8.828, de 26 de dezembro de 2014 - a MENSAGEM GABGOV/MS n.º 118, de 22 de dezembro de 2014³¹, por meio do qual o governador decide vetar parcialmente o projeto de lei que aprova o Plano Estadual de Educação, justificando-se nas seguintes razões:

Analisando o autógrafo do projeto de lei, de autoria do Poder Executivo, aprovado com emenda pelos doutos Deputados Estaduais, com a preocupação de respeitar o ordenamento jurídico e resguardar o interesse público, entendi por bem vetar o dispositivo abaixo indicado:

“1.13 Garantir progressivamente, até 2018, que o atendimento e o acesso à educação infantil sejam realizados em tempo integral por professores concursados”.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que a pretensão do nobre deputado de adequar a redação da Meta 1, item 1.13, do Plano Estadual de Educação com a da Meta 1, item 1.17, do Plano Nacional de Educação é louvável. Contudo, convém registrar que o item 1.17 do Plano Nacional de Educação não estabelece prazo para o cumprimento dessa meta, uma vez que os Entes Federados possuem realidades distintas cujos contextos socioeconômicos exigem tempo diferenciado para que eles possam adequar-se às novas regras da Educação Infantil propostas pela União [...] (MATO GROSSO DO SUL, 2014).

³¹ Diário Oficial do Estado de MS n.º 8.828 de 26/12/2014. Disponível em: <<http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe>>. Acesso em 22. fev. 2018.

Conforme consta no Relatório de Monitoramento e Avaliação do PEE/MS (PEE, Relatório, 2017) ainda ocorreram outras alterações no Plano, relacionadas à diversidade. Alguns setores da sociedade e igrejas manifestaram-se contra a chamada “ideologia de gênero” nas escolas, então articularam, juntamente com alguns deputados, alterações no PEE sobre a referida questão. Em decorrência disso, a meta 7 do PEE recebeu emendas de três deputados estaduais, que propuseram “acrescentar dispositivos” na Lei n.º 4.621/2014, do PEE/MS, embora tenham feito também supressões no texto.

Por meio da emenda de autoria do deputado estadual Lídio do Partido Ecológico Nacional (PEN), fizeram-se alterações nas estratégias 7.33, 7.34 e 7.35, das quais foram suprimidas as seguintes expressões: “de gênero e de orientação sexual”, na primeira, e “questões de gênero e sexualidade” nas duas últimas. A estratégia 7.38, por emenda da autoria dos deputados estaduais Pedro Kemp e João Batista dos Santos, ambos do Partido dos Trabalhadores (PT) recebeu acréscimos de três subitens relacionados à educação escolar indígena: sendo 7.38.7, 7.38.8, 7.38.9.

Diante disso, por meio da Lei n.º 4.811, de 28 de dezembro de 2015, houve acréscimos no Art. 1º da Meta 7, constante do Anexo da Lei Estadual nº 4.621, de 22 de dezembro de 2014, passando a vigorar acrescida dos dispositivos abaixo mencionados:

7.33. implantar e desenvolver, até o segundo ano de vigência do PEE-MS, políticas de prevenção e combate à violência nas escolas, com capacitação dos profissionais da educação para atuarem em ações preventivas perante os (as) estudantes na detecção das causas como: violência doméstica e sexual, questões étnico-raciais, para a adoção das providências adequadas, promovendo e garantindo a cultura de paz e um ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade;

7.34. promover e garantir a formação continuada dos profissionais da educação, incluindo gestores e servidores das secretarias de educação, sobre: direitos humanos, promoção da saúde e prevenção das DST/Aids, alcoolismo e drogas, em sua interface com as questões étnico-raciais, geracionais, situação das pessoas com deficiência, na vigência do PEE-MS;

7.35. elaborar e distribuir, em parceria com os órgãos competentes, material didático para educadores(as), estudantes e pais e/ou responsáveis sobre: direitos humanos, promoção da saúde e prevenção das DST/Aids, alcoolismo e drogas, em sua interface com as questões étnico-raciais e geracionais;

7.38.7. na organização da escola indígena deverá ser considerada a participação da comunidade, na definição do modelo de organização da gestão, bem como suas estruturas sociais, suas práticas socioculturais e religiosas, suas formas de produção e conhecimento, processos próprios e métodos de ensino e aprendizagem, suas atividades econômicas, a necessidade de edificação de escolas que atendam aos interesses das

comunidades indígenas, o uso de materiais didático-pedagógicos, produzidos de acordo com o contexto sociocultural de cada povo indígena;

7.38.8. a formação dos professores das escolas indígenas será específica, orientar-se-á pelas Diretrizes Curriculares Nacionais e será desenvolvida no âmbito das instituições formadoras de professores;

7.38.9. a atividade docente na escola indígena será exercida, prioritariamente, por professores indígenas oriundos da respectiva etnia, e a formação ocorrerá em serviço, quando for o caso, concomitante com sua própria escolarização; (NR)

A elaboração e a aprovação do projeto de sociedade, materializado por meio do Plano Estadual de Educação, foram objetos de disputa pelas forças conservadoras, fundamentalistas e privatistas. Tais fatos trouxeram perdas relevantes à sociedade quanto ao plano político-ideológico, à medida que suprimiram temas discutidos e aprovados pela sociedade, relacionados às questões da diversidade e consequentemente aos direitos dos cidadãos sul-mato-grossenses garantidos na Constituição Estadual.

Entre os marcos relevantes que antecederam o planejamento e a elaboração do PEE de Mato Grosso Sul para o decênio 2014-2024, destacam-se:

- o 1º Plano Estadual de Educação (PEE) - Lei n.º 2.791, de 30 de dezembro de 2003, elaborado com a participação de diversos segmentos da sociedade, vigente até 2013; - I Conferência Nacional da Educação Básica, em 2008, que culminou com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 59/2009, que amplia a escolarização obrigatória – de quatro a 17 anos; - I Conferência Estadual de Educação a 2009. A Comissão Estadual Organizadora, em parceria com as comissões municipais, realizou 23 conferências municipais e intermunicipais, envolvendo cerca de 3.000 participantes entre educadores, pais, alunos, setores da sociedade civil organizada e representantes dos movimentos sociais. Essas conferências foram preparatórias para a Conferência Nacional de Educação de 2010; - I Conferência Nacional de Educação - CONAE 2010, que embasou a elaboração do atual Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n.º 13.005/2014; - II Conferência Estadual de Educação a 2013. O Fórum Estadual de Educação (FEEMS), juntamente com os fóruns municipais de educação e comissões organizadoras, realizou, nos municípios, 79 Conferências Livres e 17 Conferências Intermunicipais de Educação, com a participação de educadores, gestores e representantes das instituições da sociedade civil organizada, bem como representantes dos movimentos sociais, envolvendo 13.000 pessoas. Essas conferências foram preparatórias para a II CONAE, ocorrida a novembro de 2014 (MATO GROSSO DO SUL, 2014, p. 10).

Com a Emenda Constitucional (EC) n.º 59/2009, houve uma mudança considerável em relação ao papel dos Planos de Educação. O Plano Nacional de Educação e os planos estaduais, distrital e municipais de educação passaram a ser decenais e articuladores dos Sistemas de Educação. Ou seja, do ponto de vista constitucional, os Planos de Educação

transcendem os Planos Plurianuais (PPAs) de governo, exigem articulações institucionais e participação social para sua elaboração ou adequação, seu acompanhamento e avaliação. Nesse sentido, o PEE/MS alinhou-se ao PNE a partir dos desafios propostos para a sociedade brasileira e sul-mato-grossense, por meio das suas diretrizes³².

As diretrizes resultaram de amplos debates e consensos que foram historicamente construídos no âmbito das disputas de projeto de nação e de educação entre os diversos grupos, organizações e classes sociais. Dessa maneira, os Planos de Educação, estaduais e municipais, foram construídos em alinhamento ao PNE. Consideramos relevante destacar a relação existente entre os Planos de Educação, o Sistema Nacional de Educação e o Regime de Colaboração entre os entes da federação. Tal Regime de Colaboração refere-se à forma democrática de organização da gestão entre os sistemas de ensino, de modo a assegurar-se a universalização do ensino obrigatório, conforme dispõe o art. 211 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), enfrentando juntos, União, Estados, Municípios e DF, os desafios da educação básica pública e de qualidade.

4.2 – QUESTÕES ACERCA DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PEE 2014-2024

O Art. 3º da Lei n.º 4.621/2014, do PEE/MS, estabelece a Comissão que deverá realizar o monitoramento e avaliação do plano: “As metas previstas no Anexo desta Lei serão objetos de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados por uma Comissão nomeada pelo chefe do Poder Executivo [...]” (PEE, MS, p. 11). De acordo com essa determinação, a 2015, no Governo de Reinaldo Azambuja, publicou-se no Diário Oficial de n.º 8.930, em 29 de maio de 2015, o Decreto Estadual n.º 14.199, de 28 de maio de 2015, que instituiu a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CMAPEE), para estabelecerem-se mecanismos de monitoramento contínuo e

³² Diretrizes do PNE estabelecidas no Art. 2º da Lei 13.005/2014: I a erradicação do analfabetismo; II a universalização do atendimento escolar; III a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV a melhoria da qualidade da educação; V a formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX a valorização dos profissionais da educação; X a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

avaliações periódicas das metas e estratégias do PEE-MS (art. 1º). O mencionado Decreto, em seu artigo 2º, compôs a CMAPEE com representantes das seguintes instâncias:

I Secretaria de Estado de Educação (SED-MS); II Comissão de Educação da Assembleia Legislativa; III Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CEE-MS); IV Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (FEEMS)” (MATO GROSSO DO SUL, 2014, p. 2).

Por meio do Decreto Estadual n.º 14.281, de 21 de outubro de 2015³³, a essas instâncias do CMAPEE foram acrescentadas as seguintes:

V Tribunal de Contas do Estado (TCE); VI União Nacional Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME/MS); VII União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME/MS); VIII Instituição de Educação Superior (IES) pública; IX Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul (FETEMS); X Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de Mato Grosso do Sul (SINEPE/MS) (MATO GROSSO DO SUL, 2015).

A CMAPEE foi constituída por 10 (dez) instituições, governamentais e não governamentais, representantes da sociedade civil cujos membros, titulares e suplentes foram designados mediante Resoluções expedidas pela Secretaria Estadual de Educação (SED), conforme estabelece o § 2º do art. 2º do Decreto n.º 14.199/2015.

Essa CMAPEE tem a função de coordenar o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação do PEE/MS, em conformidade com o disposto no art. 6º da Lei n.º 4.621/2014, tendo como competências:

I monitorar e avaliar anualmente os resultados da educação em âmbito estadual, com base em fontes de pesquisa oficiais, tais como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o Censo Escolar, entre outros; II analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e cumprimento das metas; III - divulgar anualmente os resultados do monitoramento e das avaliações (MATO GROSSO DO SUL, 2014).

Em atendimento ao art. 7º da lei n.º 4.621/2014, que dispõe:

Ao Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (FEEMS), por meio dos seus Grupos de Trabalho Permanentes (GTPs), compete acompanhar o cumprimento das metas do PEE-MS, com a incumbência de coordenar a realização de, pelo menos, duas conferências intermunicipais de educação e duas conferências estaduais de educação, em atendimento ao PNE (MATO GROSSO DO SUL, 2014, p. 12).

Buscando atender a essa determinação legal, o FEEMS, integrado por 6 (seis) Grupos de Trabalho Permanentes (GTPs), criou, na plenária de junho de 2015, por meio do seu

³³ Diário Oficial do Estado de MS nº 9.031, de 23/10/2015, p. 2.

regimento interno, o Observatório do PEE/MS, visando a dar agilidade e publicidade às ações de monitoramento e avaliação do plano.

Com base na Lei n.º 4.621, de 22 de dezembro de 2014 (MATO GROSSO DO SUL, 2014), o FEEMS, juntamente com outras instituições, assume a função de monitorar o cumprimento das metas e estratégias do PEE-MS. A partir dessa diretriz, reformulou seu Regimento Interno, que foi aprovado na Plenária de 27 de abril de 2015 e publicado no Diário Oficial n.º 8.923, em 20 de maio de 2015. O FEEMS, visando a atender o que dispõe a Estratégia 7.49 da Meta 7 do PEE-MS, determina

criar, no âmbito dos fóruns de educação, o Observatório do PEE-MS, para monitorar o cumprimento das metas e estratégias estabelecidas neste PEE, mantendo-o atualizado e promovendo a divulgação dos resultados à sociedade” (MATO GROSSO DO SUL, p. 59).

Dessa forma estabelece, no seu Regimento Interno, a criação, em Plenária, do Observatório do PEE-MS, em seu art. 5º, inciso IX, assim como a constituição de um Grupo de Trabalho específico, conforme disposto no cap. IV, art. 27. Ainda no Regimento Interno do FEEMS, art. 5º, parágrafo único, o Observatório do PEE-MS é conceituado como

uma plataforma *online* que tem como objetivo monitorar as metas e estratégias do PEE-MS, com vistas a subsidiar a Comissão mencionada no art. 1º deste Regimento [art. 3º do PEE-MS], a par de divulgar os referidos dados a gestores, educadores, pesquisadores e sociedade em geral” (MATO GROSSO DO SUL, 2015, p. 4).

Visando à integração das ações de monitoramento, o CMAPEE realizou 12 (doze) reuniões, no período de agosto de 2015 a dezembro de 2016, em sua maioria Reuniões Ampliadas, com capacitações sobre monitoramento, planejamento plurianual, leis orçamentárias, Programa de Ações Articuladas (PAR), Censo Escolar, dentre outras, das quais participaram as coordenadoras do FEEMS, os coordenadores dos GTPs, os integrantes do GT Observatório e a equipe da Rede Técnica de Assistência da SASE/MEC.

Com o objetivo de dar suporte e fortalecer o trabalho de monitoramento e avaliação do PEE/MS, a SED/MS designou, a outubro de 2016, a Equipe Técnica de Apoio a CMAPEE, composta por técnicos da Secretaria Estadual de Educação³⁴.

Assim, a CMAPEE, em parceria com o Observatório do PEE/MS e os GTPs do FEEMS, apresentou aos órgãos, instituições, segmentos, educacionais e sociedade em geral, o

³⁴ Secretaria Estadual de Educação (SED/MS). Disponível em <https://sites.google.com/site/coavmopeems/>. Acesso em 10. março. 2018.

1º Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação: sistematização das metas e estratégias, que teve por objetivo apresentar os mecanismos implementados para realização do monitoramento e avaliação dos planos, estadual e municipais de educação de Mato Grosso do Sul. O documento foi aprovado por meio de reunião ampliada da Comissão de Monitoramento e Avaliação do PEE-MS, em 24 de março de 2017. No Relatório consta somente a organização e sistematização de como ocorrerá o processo de monitoramento e avaliação do PEE e a constituição dos respectivos grupos de trabalho. O Relatório não apresenta os efetivos resultados de cada meta e suas respectivas estratégias.

De acordo com o Relatório, foram realizadas 16 (dezesesseis) reuniões no período de 2015 a 2016 para discutir e definir-se a metodologia de trabalho e de acompanhamento do PEE/MS. Foram instituídos os grupos de trabalho do FEEMS, que ficaram reestruturados conforme apresenta o quadro a seguir:

QUADRO 8 - Mato Grosso do Sul: Grupos de Trabalho Permanentes (GTPs) do FEEMS

GTP	Educação Básica.
GTP	Educação Superior.
GTP	Educação Profissional e Tecnológica
GTP	Educação Especial.
GTP	Educação para a Diversidade.
GTP	Educação à Distância e Tecnologias Educacionais.

FONTE: Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <<https://www.feems.net.br>>. Acesso em 10. março. 2018.

Para cada GTP, foram instituídos os subgrupos³⁵ de acordo com suas respectivas metas.

O Relatório de Monitoramento e Avaliação do PEE explana mais precisamente informações referentes à metodologia utilizada, quadros contendo os indicadores de cada meta e estratégias, informações das reuniões dos subgrupos e dificuldades apresentadas durante o trabalho. Foram expostas as diversas dificuldades, especialmente para o levantamento dos dados. Quanto aos resultados alcançados nas metas do PEE no biênio 2014-2016, não houve, efetivamente, dados claros e precisos.

³⁵ Fonte: Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul. **Subgrupos que permeiam os Grupos Educação Básica e Educação Superior:** Subgrupo Educação Especial; Subgrupo Qualidade na Educação; Subgrupo Educação para a Diversidade; Subgrupo Educação Profissional e Tecnológica; Subgrupo Valorização do Magistério; Subgrupo Gestão; Subgrupo Financiamento; Subgrupo Educação a Distância e Tecnologias Educacionais. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/gtobservatoriodopeems/4-subgrupos>>. Acesso em 15. março. 2018.

Sobre a Meta 1 – Educação Infantil - pré-escola, o Relatório apresenta dados obtidas em documento publicado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), conforme se conhece a seguir:

[...] os dados de 2015, apresentados pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), divulgados na publicação “Acesso à Educação Infantil da Pré-Escola - Estudo e Análise da Realidade do Estado de Mato Grosso do Sul 2015 - Meta PNE 2016” (MATO GROSSO DO SUL, 2015), indicam que a equidade da educação infantil no Estado está longe de ser alcançada, pois enquanto o acesso das crianças de quatro a cinco anos se encontra quase que universalizada nas **famílias de maior renda**, nas quais 96,2% das crianças frequentam a pré-escola, contudo, nas famílias de baixa renda apenas 56,3% de crianças têm acesso à escola (grifo nosso) (MATO GROSSO DO SUL, 2017, p. 15).

Em relação à modalidade creche, o Relatório não apresentou resultados para crianças de zero a três anos em nível estadual.

Para a Meta 6– Educação em Tempo Integral, o relatório apresenta:

Em MS o percentual de escolas da rede pública com estudantes matriculados em tempo integral aumentou de 60%, a 2012, para 61,8%, a 2013, ou seja, uma porcentagem superior à nacional, de 34,7% a 2013, o PEE-MS propõe a meta de alcançar 65% até 2024 (MATO GROSSO DO SUL, 2017, p. 48).

Sobre a Meta 11 – Educação Profissional, o Relatório apresentou o seguinte

Com base nos dados disponibilizados pelo portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), ao ano 2014, as redes públicas de ensino do MS operacionalizaram 7.719 matrículas em educação profissional. Já no ano 2015, esse quantitativo se elevou para 15.046 matrículas, representando um aumento de 95%, aproximadamente [...]. Embora o desempenho das instituições privadas tenha sido inferior a 2015, a taxa de variação das matrículas no Estado manteve-se positiva, com o valor percentual de 22,84% (MATO GROSSO DO SUL, 2017, p. 78).

De acordo com os apontamentos do Relatório do PEE, sendo o objetivo da meta 11 triplicar as matrículas em educação profissional técnica de nível médio no decênio 2014-2024, exigindo um aumento percentual de 20% ao ano, considerando a expansão de 22,84% apurada entre os anos 2014-2015, entende-se que houve cumprimento da meta projetada no período em análise.

Das demais metas, especialmente a respeito do Ensino Fundamental e Médio, não foram apresentados resultados.

No que tange ao financiamento da educação, o Relatório não apresentou dados relevantes. Os dados apresentados na tabela a seguir foram coletados nos relatórios de execução financeira do Estado. Revelam os valores aplicados em despesas típicas de

manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), pelo Estado de MS nos anos 2014, 2015 e 2016, conforme a tabela a seguir:

TABELA 3 – MATO GROSSO DO SUL: Aplicações em MDE pelo Estado de MS 2014 – 2016

Ano	Receita Líquida de Impostos	Art. 212 CF 25% MDE	Aplicação em MDE	%
2014	8.313.469.477,09	2.078.367.369,25	2.092.393.328,20	25,16%
2015	9.876.145.113,77	2.469.036.278,44	2.477.727.652,87	24,99%
2016	11.298.815.900,00	2.824.703.975,00	2.724.813.123,78	24,11%

FONTE: Superintendência de Contabilidade Geral do estado (SCGE). Execução Orçamentária e Financeira do Estado de MS. Anos 2014 – 2016. Disponível em: <http://www.scge.ms.gov.br/>. Elaborado pela autora em maio/2017.

Os dados da tabela 3 revelam que o Estado aplicou o mínimo constitucional, nos anos 2014 e 2015. Em 2016, os valores aplicados em MDE não atingiram os 25% determinados na CF.

4.3 PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (PEE) 2014-2024: OS LIMITES E DESAFIOS PARA A DÉCADA

A Constituição Estadual (MS, 1989) sinaliza como prioridades do Estado as políticas educacionais. Nesse sentido, a aprovação do PEE reforçou esse ordenamento à medida que estabeleceu metas e estratégias que impulsionam um crescimento quantitativo e qualitativo na oferta de educação pública no Estado, bem como estabeleceu meta para o financiamento educacional. O intento de priorizar a área educacional dependerá do governo, dos interesses em questão, que serão considerados na elaboração de suas propostas orçamentárias.

O PEE objetiva melhorar a qualidade da educação para todos os cidadãos à medida que na organização de suas 20 metas prioriza fatores considerados importantes para a oferta de uma educação de qualidade, além de estabelecer patamares desejados de atendimento à população, tendo em vista o período de vigência do plano.

A elaboração do Plano Estadual de Educação (PEE) 2014-2024 foi um momento de ricas discussões e que gerou muita expectativa em todos os envolvidos no processo, nela buscou-se atender a demandas educacionais, a medida prevê novos recursos destinados à

educação pública do Estado, por meio da Meta 20, que estabelece significativo aumento dos recursos para financiar a MDE. Tal feito faz-se essencial para atenderem-se às estratégias contidas no plano, nas suas diferentes áreas. Nesse sentido, observa-se a seguir a Estratégia 20.4 do PEE 2014-2024:

20.4 consolidar as bases da política de financiamento, acompanhamento e controle social da educação pública, em todos os níveis, etapas e modalidades, por meio da ampliação do investimento público em educação pública em relação ao PIB, com incrementos obrigatórios a cada ano, proporcionais ao que faltar para atingir a meta estabelecida até o final da vigência do PEE-MS, de forma a alcançar, no mínimo e progressivamente, os seguintes percentuais em relação ao PIB: 6,7% até 2015; 7% até 2017; 8% até 2019; 9% até 2022; e 10% até 2024 (MATO GROSSO DO SUL, 2014).

Para que o Estado cumpra essa estratégia, serão necessárias novas fontes de recursos e apoio financeiro por parte da União. No entanto, diante do atual panorama político e econômico pelo qual passa o País, o cumprimento da meta mais importante estabelecida pelo Plano Nacional de Educação (PNE) e Plano Estadual de Educação (PEE), que determinam o investimento de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) na área educacional até 2024, está seriamente comprometido.

Com base nos dados do Tesouro Nacional, estima-se que o Brasil investiu em educação 5,3% do PIB a 2015 ante 6% ao ano de 2014, (BRASIL, 2016). O Estado do Mato Grosso do Sul investiu em educação o estimado em 1,6% em 2014, subindo para 3,1% em 2015 e 3,0% em 2016, do PIB, conforme apontam os dados na tabela a seguir:

TABELA 4 - Mato Grosso do Sul: PIB do Mato Grosso do Sul e estimativa do percentual do investimento público direto em educação – 2014 a 2016

Anos	PIB/MS (%) (b)	PIB – MS (R\$ milhões) (c)	Investimento público direto ³⁶ em Educação em relação ao PIB – MS (%) (d)
2014	5,00	69.049,85	3,0%
2015	4,50	77.388,48	3,2%
2016	5,00	86.588,54	3,1%
2017	5,50	97.663,26	-

FONTES: Plano Plurianual/MS 2016/2019. Os dados das colunas (b) e (c) foram coletados no PPA/MS – 2016/2019 – publicado no D.O. n.º 9.318 de 30/12/2016, p. 11. Disponível em <http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO9318_30_12_2016_SUP1>.

Para realizar o cálculo dos dados da coluna (d), considerou-se, os gastos com a MDE e os valores da RCL, que constam na tabela 3. Elaboração da autora para este trabalho, em jan/2017. **Nota:** Os dados apresentados na tabela, referem-se aos gastos com as escolas mantidas pelo governo estadual, em todos os níveis de ensino;

³⁶ **Gastos direto em educação:** trata-se de dispêndios com educação pública. O dinheiro estatal é usado exclusivamente nas escolas mantidas pelos governos, em todos os níveis, sem se contarem os repasses para o setor privado.

Portanto, as expectativas de receitas e gastos do governo do Estado, levam em consideração um PIB estimado em 86.588,54 bilhões em 2016 e 97.663,26 bilhões em 2017 (MATO GROSSO DO SUL, 2016).

Vale lembrar que a estratégia 20.4 do PEE, dispõe que o Estado deveria investir 6.7% do PIB até o ano 2015. É notório que para se atingir as 19 metas do PEE, se faz necessário mais investimentos financeiros e políticas educacionais adequadas para atenderem-se às demandas. Os desafios educacionais são grandes para o Estado, conforme discutiremos a seguir, apresentando, de forma sintetizada, a situação de algumas metas da educação básica do PEE/MS.

Quanto à Educação Infantil, na modalidade creche, em Mato Grosso do Sul, os dados disponíveis no Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná UFPR), elaborados a partir dos microdados do Censo Escolar/Inep 2015/2016, revelam um grande desafio a ser alcançado para atingir-se a meta de 60% até o fim da vigência do PEE. Um total estimado de 52 mil crianças matriculadas a 2015 (Inep, 2015). Quanto ao ano de 2016, os dados apresentam um total aproximado de 54,6 mil crianças (Inep, 2016) matriculadas, incluindo rede pública e privada de ensino. Esse número equivale a 33% das crianças de zero a três anos matriculadas nas creches.

Em relação à faixa etária de quatro a cinco anos – pré-escola, nos dados obtidos no Laboratório de Dados Educacionais/UFPR, elaborados a partir dos microdados do Censo Escolar/Inep 2015/2016, estima-se que foram atendidas, a 2015, 63,9 mil crianças (Inep, 2015). A 2016 houve um aumento no número de matrículas, alcançando-se um total aproximado de 65,6 mil estudantes (Inep, 2016), incluindo as redes pública e privada de ensino. Esse total equivale em média a 78% de crianças nessa faixa etária. A meta não parece distante de ser atingida, no entanto é importante ressaltar que restam ainda mais de 15 mil crianças de quatro a cinco anos que ainda não foram atendidas no prazo determinado, a 2016, no Estado.

Nesse contexto, vale destacar, apenas garantir o acesso à educação infantil não é suficiente. Os direitos educacionais das crianças vão além do acesso e incluem o ambiente educacional, seja do ponto de vista do próprio espaço físico, dos materiais didático-pedagógicos, de professores qualificados, da alimentação, saúde, lazer, transporte e outras dimensões, que contribuam com o desenvolvimento integral dos estudantes e ofereçam educação de efetiva qualidade. Entendemos que essas questões vão muito além da Meta 1 do

PEE e PNE, todavia perpassam a discussão sobre a execução do plano, chegando à proposta de educação pretendida pelo Estado e pelo País.

Tal reflexão leva a repensar o regime de colaboração entre os entes federados, a oferta daquele nível de ensino fica sob responsabilidade dos municípios, que muitas vezes não conseguem executá-la por falta de recursos financeiros suficientes para atender-se à demanda e falta de apoio e complementação da União. Sabe-se que algumas das estratégias do PEE e PNE, que compõem a Meta 1, dispõem sobre o regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecendo ações que objetivam o aumento e a melhoria da rede, como a articulação para o financiamento das atividades necessárias àquela demanda educacional.

Quanto à universalização do Ensino Fundamental de nove anos para a população de seis a 14 anos, os dados disponíveis no Laboratório de Dados Educacionais/UFPR, elaborados a partir dos microdados do Censo Escolar/Inep 2015/2016, apontaram que pouco mais de 404 mil estudantes estavam matriculados no Ensino Fundamental a 2015 (Inep, 2015) e pouco mais de 405 mil a 2016 (Inep, 2016). Um número maior que a população da faixa etária atendida nessa etapa da educação básica. Isso se deve ao fato de que, nesse quantitativo, poderão estar incluídos os estudantes matriculados acima de 14 anos, caracterizando a distorção idade-ano, e ainda a soma das crianças de cinco anos que ingressaram no Ensino Fundamental por meio de liminar judicial. A tabela de número cinco apresenta uma projeção da população dessa faixa etária estimada em 398,3 mil pessoas, na faixa etária de seis a catorze anos.

Quanto à Meta 3, a universalização do atendimento³⁷ escolar aos jovens de 15 a 17 anos até 2016 não foi alcançada pelo Estado. Os dados disponíveis no Observatório do PNE (BRASIL, 2015) mostram que, a 2015, um número aproximado de 91 mil estudantes frequentava a escola, o que representa um percentual de 73,6%. O restante, 26,4%, equivale a aproximadamente 38.4 mil pessoas, que não frequentavam a escola a 2015. Desse total, somente 5.7 mil concluíram o Ensino Médio. Comparando com o ano de 2016, os dados da tabela cinco mostram que aproximadamente 115 mil estudantes da faixa etária foram matriculados nas escolas, uma população estimada em 130 mil pessoas de quinze a dezessete

³⁷ O atendimento escolar trata-se do jovem estar estudando, independente da etapa ou modalidade em que se encontre matriculado. Isto é o que expressa a taxa de atendimento escolar: no caso, a proporção dos jovens de 15 a 17 anos que estão estudando em relação ao total da população nesta faixa etária.

anos, segundo projeção do IBGE/2016 (BRASIL, IBGE, 2016). Um aumento significativo no atendimento escolar, porém a meta ainda não foi alcançada, estando ainda estimada em 88%.

Referente à meta de “Elevar, até 2024, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%” (PEE, 2014), os dados do Observatório do PNE (BRASIL, 2015) revelam que a 2015 apenas 50,7%, o equivalente a aproximadamente 59,6 mil jovens de quinze a dezessete anos, foram matriculados (taxa líquida de matrícula³⁸) no Ensino Médio. Segundo os dados do Censo Escolar de 2016 (Inep, Censo Escolar, 2016), um número estimado de 64,8 mil estudantes foi matriculado no Ensino Médio a 2016, na faixa etária de quinze a dezessete anos. Houve assim um pequeno aumento, contudo não se atingiu a meta. Numa população que também cresceu, projetada em 130,8 mil pessoas de quinze a dezessete anos (IBGE, 2016), são aproximadamente quase 50% de estudantes na faixa etária matriculados no Ensino Médio. Há um longo caminho a ser percorrido pelo Estado para atingir-se a meta de 85%.

Em relação à educação profissional técnica de nível médio no Estado, a 2015, o número de matrículas era de aproximadamente 26.3 mil estudantes de acordo com dados apresentados no Observatório do PNE (BRASIL, 2015). Desse montante, aproximadamente 15 mil são ofertadas pela rede pública de ensino, o restante pertence à rede privada. Para alcançar-se a meta de triplicar o número de matrículas e que pelo menos 50% sejam ofertadas pela rede pública até 2024, serão necessários investimentos relevantes pelo governo do Estado, bem como implementação de políticas específicas para este público e complemento financeiro da União.

Vale abrir uma discussão na perspectiva de educação profissional para os jovens de 15 a 17 anos, faixa etária que corresponde ao Ensino Médio, perspectiva que vá além de uma modalidade transversal, haja vista que as prerrogativas constitucionais indicam a educação e o trabalho como direitos fundamentais que devem ser garantidos pelo Estado Brasileiro conforme a Constituição Federal (BRASIL, 1988).

De acordo com os preceitos da Lei n.º 9.394/1996 (BRASIL, 1996), que regulamentam a educação brasileira, a educação profissional é uma modalidade de ensino transversal aos dois níveis de ensino no país, básico e superior, vinculada às demandas que, por vezes, não

³⁸Taxa Líquida de Matrícula: Expressa o percentual de pessoas matriculadas em determinado nível de ensino na idade ou faixa etária teoricamente adequada ao nível em relação à população na faixa etária teoricamente adequada ao mesmo nível de ensino. Essa taxa pode ser calculada para a creche (zero a três anos), pré-escola (quatro a seis anos), Ensino Fundamental (sete a catorze anos) e Ensino Médio (quinze a dezessete anos).

consideram o contexto e os sujeitos sociais demandantes desta educação. Nesse contexto, importa destacar que o jovem estudante dessa modalidade de ensino, muitas vezes, vê-se obrigado a escolher entre o estudo e o trabalho, pois necessita trabalhar para sustento próprio e da família, exaustos da maratona diária, eles ficam desmotivados e abandonam o curso, conseqüentemente, ficam sem a habilitação profissional e acabam anulando suas perspectivas de mudança na vida.

Segundo Shiroma e Lima Filho (2011), no Brasil, historicamente, as políticas educacionais não favoreceram os estudantes das classes trabalhadoras para que realizassem um percurso educacional capaz de garantir o direito à conclusão da educação básica com formação integral. Nesse sentido, os autores argumentam que

Assim, ao longo dos anos, a desigualdade e a exclusão social foram ampliando-se no Brasil, resultando daí grande contingente da população que vive em situação de pobreza, que não concluiu a trajetória escolar e nem possui formação profissional qualificada. Esse processo histórico de produção de desigualdades sociais gestou um sistema educacional marcado pela inculcação ideológica e evasão escolar. Nesse sentido, a educação geral e profissional destinada aos trabalhadores caracteriza-se, desde as origens, pela insuficiência de recursos, terminalidade em níveis elementares da escolarização, configuração de currículos e modelos educacionais de adestramento para o trabalho, limitados ao mínimo necessário à funcionalidade requerida pelo movimento de acumulação do capital, delineando os contornos da dualidade estrutural [...]. (SHIROMA; LIMA FILHO, 2011, p. 728).

Para os autores, tal situação contribui para acentuar-se um quadro de exclusão social e educacional no País, sobretudo para jovens e adultos trabalhadores.

Quanto ao atendimento da Educação de Jovens e Adultos (EJA), trata-se de uma modalidade que reflete os efeitos de um sistema educacional que reproduz as desigualdades socioeconômicas, deixando de atender efetivamente milhões de cidadãos brasileiros com direito a uma formação. Em Mato Grosso do Sul, conforme dados do Censo Escolar para o ano de 2016 (Inep, Censo Escolar, 2016), o número de matrículas na Educação de Jovens e Adultos (EJA) era de aproximadamente 45,3 mil estudantes, nas redes pública e privada. Desse total, 42,2 mil estudantes na rede pública de educação³⁹.

³⁹ Sendo que, desse total, 2.017 mil estudantes fazem parte do Programa ProJovem Urbano: Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) na modalidade urbana, visa à formação integral do jovem entre 18 e 29 anos que não concluiu o Ensino Fundamental, para inseri-lo no mercado de trabalho.

De acordo com a tabela cinco, a seguir, projeções do IBGE para o ano de 2016, os dados revelam aproximadamente 613,5 mil pessoas⁴⁰ (IBGE, 2016), na faixa etária de quatro a 17 anos em Mato Grosso do Sul. Desse número, estima-se que 543,4 mil⁴¹ estão na escola. Diante desse quadro, o Estado necessita de investimentos financeiros, bem como da implementação de políticas educacionais eficientes e adequadas a esse público, para pôr nos bancos escolares o estimado em 70 mil pessoas na faixa etária de quatro a dezessete anos.

TABELA 5 - Mato Grosso do Sul – Projeções da população por idade e total de matrículas - 2016

Idade	Total de Matrículas (a)	Projeção Populacional (b)	Atendimento Escolar (%)
0-3	54.655	162.600	33
4-5	65.650	84.353	78
6-7	79.208	86.121	92
8-9	80.036	87.755	91
10-11	82.048	89.105	92
12-14	121.256	135.378	90
15-17	115.217	130.820	88
18-24	60.156	318.875	19
25-29	10.168	225.098	5
Maior que 29	23.201	1.362.281	2
Total	674.885	2.682.386	----

FONTE: (a) MEC/INEP/Censo Escolar 2016. (b) IBGE/Projeção Populacional por idade (IBGE, 2016). Elaborada pela autora.

Há uma grande demanda a ser cumprida, o que requer do poder executivo significativo incremento financeiro na área educacional. O aumento do percentual do PIB do Estado para financiar-se a MDE, conforme determinado no PEE, é fundamental, contudo os estudos apontam que o Estado está longe de atingir a meta proposta no que concerne ao financiamento. O regime de cooperação e colaboração entre Estado e Governo Federal faz-se necessário para o cumprimento do PEE. A União deverá complementar com recursos financeiros para o atendimento da demanda e cumprimento do Plano Estadual de Educação proposto para a década de 2014-2024.

Diante desse contexto, vale destacar as considerações de Abrucio (2010) quando afirma a premência de que é preciso

⁴⁰ Fonte: IBGE – Projeção da população por idade (2016).

⁴¹ FONTE: MEC/INEP – Censo Escolar 2016.

construir um federalismo educacional mais equilibrado, que seja descentralizado, mas que tenha padrões nacionais de qualidade, que combata às desigualdades regionais e entre municípios, cujo mote principal seja a busca de um regime efetivo de colaboração” (ABRUCIO, 2010, p. 66).

As considerações do autor apontam o impacto do federalismo nas políticas públicas e leva-nos a entender as dificuldades dos Estados e municípios para executarem suas políticas educacionais. O autor explica “os dilemas para implementarem-se políticas descentralizadas num país bastante heterogêneo, desigual e marcado por significativas tensões intergovernamentais” (ABRUCIO, 2010, p.39). Destaca ainda as questões do dualismo de competências, da dura hierarquia quanto à definição das funções dos entes federados e, por fim, a dificuldade de criarem-se mecanismos de coordenação intergovernamental em meio à progressiva complexificação do sistema educacional.

Na concepção de Abrucio (2010), não há uma fórmula única que oriente as ações dos entes federados, pois eles detêm “heterogeneidades e trajetórias históricas diferentes, de modo que as soluções precisam adequar-se a tais especificidades” (ABRUCIO, 2010, p. 42).

Diante desse contexto, para incluírem novos alunos nas redes estaduais e municipais de educação de MS, será necessário que o governo aumente o repasse de recursos nos próximos anos, fazendo cumprir o determinado na Meta 20 do Plano Estadual de Educação. Contudo, entende-se que não é somente a quantidade de vagas, mas é preciso atentar à qualidade da educação, sem a qual será impossível o acesso com a garantia de conclusão e de aprendizado efetivo. Cabe ao Estado a obrigatoriedade da oferta de um ensino público, gratuito e de qualidade, que garanta o acesso e a permanência dos estudantes. Os mecanismos e instrumentos de apoio financeiro da União são fundamentais aos governos locais para que erradiquem situações críticas de oferta e da qualidade do ensino e façam uso eficiente e adequado dos recursos de maneira a garantir-se à população o direito que lhe é assegurado na Constituição.

Vale ressaltar, mais uma vez, que a implantação do regime de colaboração entre Estados e municípios enfrenta desafios decorrentes da concentração tributária na União, com a consequente dependência financeira dos governos subnacionais. Nessa perspectiva, conforme já foi bastante discutido neste trabalho, a indefinição do papel do Estado e dos municípios na repartição dos tributos e competências federativas, além da ausência de espaços interfederativos deliberativos entre os executivos dos entes federados para a implementação de políticas de cooperação, dificultam a instalação das políticas educacionais, consequentemente, que os Planos Educacionais sejam postos em funcionamento.

É fundamental que o regime de colaboração, tão alardeado por todos, possa tornar-se uma realidade, deixando de ser apenas um princípio constitucional. Todavia, tal fato ocorrerá se Estados e municípios compreenderem a Educação como um bem público, que transcende as disputas políticas partidárias, então estabeleçam relações autônomas entre os sistemas a fim de que cumpram suas obrigações constitucionais de forma articulada, porém, independente e autônoma.

4.4 REFORMAS FISCAIS NO BRASIL E NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

Pode-se dizer que o mais ousado ajuste fiscal implantado no Brasil, se deu por meio da Emenda Constitucional (EC) n.º 95, de 15 de dezembro de 2016, sob a estrutura capitalista e a ótica liberal que predominam na sociedade brasileira. Amaral (2017, p. 3) argumenta que a definição de políticas públicas em geral e do financiamento da educação em particular, está sujeita à estrutura da sociedade em termos ideológico-econômicos. É sob essa ótica, portanto, que faremos uma sucinta análise do novo ajuste fiscal, instituído no Brasil.

A nova Reforma Fiscal, implantada pelo governo federal de Michel Temer, estabelece, ao longo dos próximos 20 anos, um limite anual para as despesas primárias totais dos poderes federais (Executivo, Legislativo e Judiciário)⁴². Será permitido gastar por ano somente o valor da despesa do ano anterior, ajustado pela inflação do período, como prevê o inciso II do § 1º do novo artigo 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Dessa forma, a soma das despesas, inclusive a que parte o orçamento da Educação, ficará congelada em termos reais. De acordo com Amaral (2017), o orçamento de 2018 terá as mesmas características do orçamento de 2017, ou seja, um reajuste abaixo da inflação para a área social e aumento para o pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas interna e externa. O autor argumenta:

Um novo governo que assumir a presidência a 2019 encontrará um orçamento construído e aprovado pelo grupo atual e, independentemente de qual linha ideológica tenha, terá bons argumentos para iniciar somente no orçamento de 2020 uma reversão do caminho implementado e já estarão

⁴² “Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:
I – do Poder Executivo;
II – do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;
III – do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;
IV – do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e
V – da Defensoria Pública da União.”

transcorridos quase seis anos do PNE (2014-2024). Seria possível, a partir daí, incrementar ações que levassem ao cumprimento das metas em um pouco mais de quatro anos? (AMARAL, 2017, p.23).

Apesar de determinar o teto de gastos por 20 anos, a EC n.º 95/2016 remodela as vinculações orçamentárias mínimas para as pastas da Saúde e da Educação. É de conhecimento o que dispõe o caput do artigo 212 da Constituição Federal, estabelecendo que anualmente a União aplique em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no mínimo 18% da receita líquida de impostos (RLI), deduzida de transferências constitucionais aos Estados e municípios. Entretanto, com o novo artigo 110 do ADCT, o mínimo deixa de ser definido como parcela da RLI e passa a ser reajustado ano a ano pela inflação – a partir de 2018, tomando-se como base a aplicação de 18% de impostos apurada a 2017, conforme descrito a seguir:

Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I – no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e

II – nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁴³ (BRASIL, 2016).

Nessa perspectiva, acabam-se as vinculações baseadas nas receitas, com aumento real, então se cria um piso mínimo corrigido apenas pela inflação para saúde e educação. Assim, na vigência do novo Regime Fiscal do governo federal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos em MDE equivalerão, no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos da legislação atual de antes da Emenda 95/2016; nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos pela inflação. Diante desse contexto, acabam as vinculações com ganhos reais para atenderem à educação, como tem sido no Brasil nos últimos anos.

Segundo Tanno e Callegari (2017), há uma brecha para que o governo federal amplie seus aportes de recursos fiscais na Educação⁴⁴, “essa brecha está inscrita na própria EC n.º 95,

⁴³ Variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

⁴⁴ O governo federal também poderia ampliar despesas de natureza financeira com Educação como as do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e as renúncias de receitas como as do Programa Universidade para Todos (Prouni). Não se trataria, porém, de um investimento fiscal a maior (TANNO; CALLEGARI, 2017).

especificamente no § 6º do novo artigo 107, que dispõe sobre as exceções à aplicação do teto (ou das despesas que estão fora do limite de reajuste)” (TANNO; CALLEGARI, 2017, p. 155).

Os autores explicam ainda que

estão excluídas do limite global de gastos as transferências constitucionais de receitas tributárias para estados, Distrito Federal e municípios (art. 159 da Constituição), as da cota-parte do salário-educação (art. 212, § 6º) e as decorrentes da exploração de petróleo e gás natural (art. 20, § 1º). Trata-se de recursos tributários que transitam no orçamento da União, mas que são de usufruto dos demais entes federados (TANNO; CALLEGARI, 2017, p. 155).

Ficam também excluídas do teto as despesas da União com a complementação do FUNDEB que estão determinadas nos incisos V e VII do caput do artigo 60 do ADCT. Na perspectiva de Tanno e Callegari (2017), essa é a brecha para que a União amplie seus investimentos no desenvolvimento da Educação Básica pública, sem restrições quanto ao teto de gastos. Para os autores, entre as despesas da União, apenas a complementação de recursos ao FUNDEB possui valor mínimo e, assim, pode ser acrescida sem que se submeta ao teto global de gastos.

Nessa conjuntura, o Estado do Mato Grosso do Sul, no atual Governo de Reinaldo Azambuja (PSDB), também instituiu, por meio da Emenda Constitucional (EC) n.º 77, de 18 de abril de 2017, a Reforma Fiscal que estabelece um limite de gastos no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Estado, que vigorará por dez exercícios financeiros. A EC n.º 77/2017 estabelece em cada exercício, para as despesas primárias, limites individualizados para o Poder Executivo Estadual, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Poder Judiciário Estadual, Ministério Público Estadual e para a Defensoria Pública do Estado, conforme descritos a seguir, nos artigos 55 e 56:

Art. 55. Fica instituído o Regime de Limitação de Gastos no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado, que vigorará por dez exercícios financeiros, nos termos dos arts. 56 a 59 deste Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias.” (NR)

Art. 56. Ficam estabelecidos em cada exercício, para as despesas primárias, limites individualizados para o Poder Executivo Estadual, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Poder Judiciário Estadual, Ministério Público Estadual e para a Defensoria Pública do Estado (MATO GROSSO DO SUL, 2017).

De acordo com a EC n.º 77/2017, cada um dos limites mencionados no caput do artigo 56 constitui-se, para o exercício de 2018, o valor nominal previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) correspondente e, para os exercícios posteriores, o valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou outro que vier a substituí-lo, acumulado no período de 12 meses, encerrado em abril do exercício anterior ao que se refere à lei orçamentária.

A esse limite será somado o percentual correspondente a 20% do crescimento da Receita Corrente Líquida (RCL) que exceder ao índice de correção estabelecido no mesmo inciso, podendo ser elevado pelo chefe do poder executivo até a 50% do crescimento da Receita Corrente Líquida (RCL) que exceder o índice de correção estabelecido, desde que a realização da receita não comprometa a meta de resultado primário, estabelecida no anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Dessa forma, fica limitado a 90% do valor do crescimento nominal da Receita Corrente Líquida (RCL) o incremento de que tratam o inciso II dos §§1º, 2º e o § 3º do artigo 56, apurado no período de 12 meses encerrado em abril do exercício anterior.

O Art. 58. da EC n.77/2017 dispõe que:

As disposições introduzidas pelo Regime de Limitação de Gastos não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais federais e legais que disponham sobre metas fiscais ou sobre limites máximos de despesas, bem como de aplicação mínima nas áreas de Saúde e Educação” (NR) (MATO GROSSO DO SUL, 2017).

A Emenda ainda estabelece, no seu Art. 59, que será aplicado aos artigos 56, 110, 130 e 142-A e a seus respectivos parágrafos e incisos da Constituição Estadual o disposto nos §§ de 1º ao 4º do art. 56 do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias:

Fica vedado ao Poder Executivo efetuar os repasses de que trata o art. 168⁴⁵ da Constituição Federal, em valores acima dos limites previstos nos §§ 1º ao 4º do art. 56 do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias” (NR). (MATO GROSSO DO SUL, 2017).

Vale ressaltar a importância de realizarem-se mais debates e estudos, com simulações de impacto que a referida reforma terá na educação estadual, buscando averiguarem-se as

⁴⁵ CF Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º (BRASIL, 1988).

fontes de recursos que permitiriam a expansão de aportes financeiros para a área educacional, no contexto da EC n.º 77/2017, para que as metas do PEE sejam atingidas.

Diante do atual cenário político e econômico pelo qual passa o País, bem como do quadro de contenção de gastos e dificuldades financeiras pelas quais passam o Estado de Mato Grosso do Sul, anunciado pelo Governo Estadual Reinaldo Azambuja (PSDB), em meio a debates e muita polêmica entre servidores estaduais e o poder executivo, foi aprovada também a reforma do sistema previdenciário de Mato Grosso do Sul, por meio da Lei n.º 5.101, de 1 de dezembro de 2017, publicada no Diário Oficial n.º 9.545 de 04/12/2017.

Entre as principais alterações no regime previdenciário do Estado está o aumento da alíquota de contribuição de 11% para 14% aos servidores que ganham acima do teto dos benefícios calculado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) (MATO GROSSO DO SUL, 2017), que é de R\$ 5.531 (cinco mil, quinhentos e trinta e um reais). Os servidores da ativa que ganham abaixo desse patamar, o que representa cerca de 75% do quadro do funcionalismo e equivalente a 45 mil servidores, não terão qualquer alteração, continuando a pagar 11%.

O texto prevê que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Tribunal de Contas, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as autarquias e as fundações estaduais também terão um aumento do percentual de contribuição, que sobe de 22% para 24%. A partir de 1º de maio de 2019, a alíquota patronal vai aumentar para 25%. Os poderes também vão contribuir com um percentual de 3% para a recomposição do saldo do fundo previdenciário.

A proposta tramitou em regime de urgência. Foi encaminhada no dia 31 de outubro, foi aprovada na Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR) a 22 de novembro e no mesmo dia foi levada para votação no plenário. Os servidores estaduais fizeram manifestação contra a proposta do governo, houve muita polêmica, uma verdadeira disputa ideológica e política entre sociedade e governo. Contudo, o projeto de lei de reforma da previdência, apresentado pelo Executivo, foi aprovado em segunda votação ao dia 28 de novembro, por 15 votos a quatro.

Deputados estaduais que fizeram oposição à proposta do governo entregaram, no dia 30 de novembro de 2017, requerimento solicitando abertura de auditoria nas aposentadorias dos servidores estaduais, além do levantamento dos imóveis das agências da Previdência que já foram extintas. A intenção dos parlamentares é descobrir a origem do *deficit* apontado pelo Estado. Isto se deve ao fato de que não existe consenso em relação aos valores apresentados. Enquanto o governo apresenta o valor de R\$ 1,2 bilhão por ano, o Fórum dos Servidores de Mato Grosso Sul fala que o rombo é de R\$ 400 milhões. (REFORMA... 2017)

A justificativa do governador Reinaldo Azambuja (PSDB) para a reforma é a redução do rombo na previdência e o *deficit* no sistema previdenciário que aumenta a cada ano. O chefe do executivo estadual argumenta que faltam R\$ 83,7 milhões a cada mês para suprir-se a folha de pagamento dos servidores estaduais, tanto de ativos quanto de inativos. A previsão, de acordo com Governo do Estado, é de que o rombo na Previdência passe de R\$ 1 bilhão em 2017. Segundo ele, com a reforma, o *deficit* continuaria, mas deve cair para R\$ 48 milhões por mês. (REFORMA DA PREVIDÊNCIA..., 2017)

O governador apresentou o PL n.º 253/2017 à Assembleia Legislativa no dia 31 de outubro de 2017, no qual justifica,

Assim como a medida está atrelada a estudos técnicos que apontam que a continuidade das regras previdenciárias nos moldes atuais acarretaria uma evolução do *deficit* de modo a comprometer o pagamento dos próprios benefícios previdenciários em curto espaço de tempo, e, ainda, considerando que há imposição legal no sentido de que os recursos serão utilizados exclusivamente para custeio da previdência estadual, temos por certo que a proposta atende aos princípios da contrapartida, do equilíbrio financeiro e atuarial e da diversidade da base de financiamento, previstos nos arts. 40, *caput*; e 195, *caput*, e § 5º, da CF (MATO GROSSO DO SUL, 2017).

Argumenta ainda o governo que a situação financeira do País e consequentemente do Estado exige que gestores públicos proponham tais medidas. De acordo com a justificativa do PL 253/2017, os estudos técnicos realizados mostraram que as regras previdenciárias nos moldes atuais acarretariam uma evolução do *deficit*, o que poderá comprometer o pagamento dos próprios benefícios previdenciários em curto espaço de tempo.

Diante dos fatos relatados e discutidos neste trabalho, constata-se a necessidade de uma política educacional adequada e articulada com a sociedade, de maneira que toda ação política esteja voltada para a redução das desigualdades educacionais e sociais, buscando melhorar a qualidade do ensino bem como a valorização dos profissionais da educação envolvidos, direta ou indiretamente, na educação pública do Estado de Mato Grosso do Sul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dissertação propôs-se a analisar o financiamento da educação brasileira no âmbito do planejamento educacional e buscou desvelar como o planejamento, enquanto peça de ação do Estado, programou o financiamento da educação no Brasil a partir de 1930, com o Manifesto dos Pioneiros, até a contemporaneidade.

Procurou compreender-se o planejamento sob duas perspectivas: conhecendo os fundamentos teórico-filosóficos do planejamento governamental e do planejamento educacional, buscando entender a dinâmica deste processo, e em outra perspectiva procurou captar seus movimentos ao longo do tempo, no âmbito do financiamento das políticas educacionais no Brasil, na forma de sua reconstituição histórica e política. Assim evidenciaram-se as concepções que respaldam o planejamento, as relações destas concepções com a educação e seu movimento na realidade.

A pesquisa foi desenvolvida e contextualizada em quatro capítulos nos quais se delinearam os desafios e os limites para a implementação de políticas de financiamento educacional no Brasil e no Estado do Mato Grosso do Sul, por meio dos planos educacionais, num contexto histórico e político. Apresentamos um breve histórico do planejamento público no Brasil, por meio do qual pôde concluir-se que o setor econômico sobrepuja todos os demais setores, inclusive o educacional. A análise mostrou os limites e as possibilidades para o financiamento educacional no contexto do planejamento.

Sabemos que a educação brasileira está assegurada pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), assim, cabe ao Estado brasileiro implementar políticas públicas para atendê-la. A CF/1988 também determina o acesso ao ensino público obrigatório e gratuito, um “direito público subjetivo” (art. 208, §1º). Nesse sentido, entende-se a educação como um ato político, influenciada pelas ações políticas de um governo. Assim, a execução de seu planejamento, em todos os aspectos, especialmente o financiamento, é decorrente destas políticas.

A legislação é um mecanismo que tem grande relevância no planejamento das políticas educacionais, entretanto, nem sempre essa legislação contribui para o planejamento das políticas sociais de maneira efetiva e eficaz no combate às desigualdades culturais e sociais do País. A legislação educacional constitui-se um elemento significativo na política educacional e tem como objetivo regular as ações para determinada política. O planejamento é um processo de tomada de decisões no sentido de atingir objetivos eficientes na implementação das políticas sociais, especialmente no setor educacional.

Sob essa ótica, o Estado tem o dever de ofertar a educação básica a todos os cidadãos que a desejam. Todavia, ao analisar-se o contexto histórico do planejamento das políticas educacionais, compreende-se que os investimentos em educação terminam por constituírem-se como potenciais negócios e lucros para o empresariado, neste contexto, o Estado é o representante dos interesses da classe dominante, porém se apresenta como defensor do interesse geral da sociedade brasileira.

No exame do planejamento público governamental e do planejamento educacional no Brasil, a pesquisa chegou a alguns aspectos importantes: no planejamento governamental, o setor econômico sobressai em relação aos demais setores, ou seja, as políticas sociais estão subordinadas à política econômica; a participação da sociedade não é vista como algo expressivo no processo de planejamento; observou-se também que não há uma boa articulação entre o planejamento educacional e o governamental. Encontrou-se um foco na condição produtivista da educação e por fim apurou-se que os interesses são maiores em relação ao fortalecimento do capitalismo e menores em relação às necessidades da população.

Detendo-se sobre o planejamento educacional, buscou-se analisar como o planejamento historicamente aborda a temática do financiamento educacional. No desdobramento do trabalho, estudou-se a importância do fundo público na garantia dos direitos sociais, verificou-se que no caso brasileiro, ainda que de maneira mais geral, a temática do financiamento da educação está sempre presente na pauta daqueles envolvidos nesta área, mas dado o escopo jurídico-legal que regulamenta a matéria, fala-se em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nessa conjuntura, o PNE deve sustentar, politicamente, a proposta de uma educação básica de qualidade, com responsabilidade comum aos entes federativos. Tal comprometimento está referendado pela Meta 20, que determina a ampliação dos gastos públicos com educação de 6% a 2014, para 10% do PIB até o fim de sua vigência. Contudo, Amaral (2017) afirma que, de acordo com a EC n.º 95/2016, o orçamento de 2018 terá as mesmas características do orçamento de 2017, ou seja, um reajuste abaixo da inflação para a área social e aumento para o pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas interna e externa.

Amaral (2017) considera ainda que, quando um novo governo assumir o poder em 2019, será encontrado um orçamento aprovado, assim, independentemente de qual seja sua linha ideológica, haverá muitos argumentos para iniciar-se somente no orçamento de 2020

uma reversão do caminho implementado. Nesse sentido, já se foram quase seis anos do PNE 2014-2024. O autor indaga: “Seria possível, a partir daí, incrementarem-se ações que levassem ao cumprimento das metas em um pouco mais de quatro anos?” (AMARAL, 2017, p.23).

As proposições adotadas no contexto do PNE, por meio de suas metas e estratégias, constituem-se mecanismos de implementação de políticas de Estado para a educação nacional em consonância com as lutas históricas e os debates democráticos construídos pela sociedade, por movimentos sociais e pelo governo, na garantia da educação como bem público e direito social, resultando, assim, na participação e na cooperação federativa com regime de colaboração.

Quanto aos planos educacionais no Brasil, buscou-se analisar os recursos financeiros disponibilizados (ou não) para a operacionalização desses planos. Foram apresentadas algumas experiências brasileiras de planejamento em nível nacional, numa sucinta retrospectiva histórica a partir da década de 1930, até a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e o atual Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

Apresentamos a complexidade dos problemas que ocorreram na elaboração e implementação dos planos educacionais, que apontou a necessidade de estabelecerem-se políticas articuladas e ações conectadas entre Estado e sociedade civil para garantir-se a todos o direito à educação de qualidade social. O trabalho mostra que o Brasil se caracteriza muito mais por políticas de governo do que por políticas de Estado na área da educação. Com a aprovação do PNE, que se trata de uma política de Estado, pensou-se em reverter esse cenário, mas os problemas conjunturais e estruturais persistem.

Não obstante a propositura do governo favorável à ampliação de recursos públicos para a educação, conforme determinado na CF/1988 e estabelecido na Meta 20 do atual PNE, a pesquisa revela que tal propositura depende da contribuição dos demais entes federados para que se efetive. Todavia, os estudos apontam que, apesar dos avanços na política de Fundos – Fundef e Fundeb –, o debate sobre o financiamento da educação demanda questões urgentes, como a revisão do papel da União no financiamento da educação básica e a instituição de um sólido regime de cooperação e colaboração entre os entes federados. Abrucio (2010) afirma que é necessário um federalismo educacional mais equilibrado, que seja descentralizado, mas que tenha padrões nacionais de qualidade.

A pesquisa revela que o poder central buscou, ao longo da história, quase sempre (des) responsabilizar-se sobre o financiamento das políticas públicas, em destaque sobre a educação pública brasileira.

Quanto ao Plano Estadual de Educação (PEE) 2014-2024, aprovado por meio da Lei n.º 4.621/2014, representou a disputa por um projeto de sociedade mais justo e igualitário, que objetivou garantir a continuidade das políticas educacionais, ao longo de determinado período, para os cidadãos sul-mato-grossenses. A elaboração e a aprovação do projeto de sociedade, materializado por meio do Plano Estadual de Educação, foram objetos de disputa também pelas forças conservadoras, fundamentalistas e privatistas. Tais fatos resultaram em perdas à sociedade, ligadas ao plano político-ideológico, à medida que suprimiram temas discutidos e aprovados pelo conjunto social, relacionados às questões da diversidade.

Além da Meta 1, Educação Infantil, sofrer um veto do Poder Executivo, a Meta 7 também sofreu alterações. Alguns segmentos da sociedade e igrejas se manifestaram contra o que eles denominam de “ideologia de gênero” nas escolas, então criaram movimentos e, com apoio de alguns deputados, solicitaram as alterações no PEE. Houve acréscimos de dispositivos, bem como supressões no texto.

A pesquisa aponta a responsabilidade repassada aos entes federativos no processo de planejamento, especialmente no financiamento das políticas educacionais. Nesse sentido Araujo (2010) corrobora quando argumenta que o regime de colaboração não é algo bem resolvido no País e isto resultou em duas relações conflitantes: uma vertical, na qual o governo federal opta pela descentralização com pouca intervenção, exercendo um papel de fiscalizador dos processos, que leva a uma forte relação de competitividade entre os entes na disputa por recursos; e outra horizontal, na qual os conflitos se dão principalmente pela “[...] falta de articulação e coordenação do governo federal” (ARAUJO, 2010, p. 758). Esses conflitos podem ser observados pela (des) responsabilização dos entes para com a “[...] garantia de medidas de acesso, permanência e qualidade nas etapas e modalidades da educação básica” (ARAUJO, 2010, p. 758).

O federalismo desenvolvido no Brasil é amparado legalmente pela Constituição Federal de 1988 enfrenta a diversidade econômica que envolve o território nacional. Os impasses originários desse cenário político, econômico e estrutural geraram distintas posições acerca do debate sobre centralização e descentralização, como também se fizeram distintos os rumos das políticas públicas na redefinição do papel do Estado, no âmbito das reformas, intensificadas a

partir da década de 1990, principalmente, aquelas relacionadas à gestão e ao financiamento, que envolvem diretamente o regime de colaboração entre os entes da federação.

Apesar de alguns avanços no financiamento da educação, há aspectos ainda considerados críticos e que necessitam de uma política mais clara e definida. Por exemplo, o papel da União no financiamento da educação básica e na instituição de um efetivo regime de cooperação entre os entes da federação; também uma política de valorização dos trabalhadores em educação; ainda, de grande relevância, a definição de referenciais de qualidade para todos os níveis, etapas e modalidades da educação. Tais ações requerem políticas adequadas, mais investimentos financeiros em Estados e municípios e uma melhor organização do regime de colaboração entre os entes federados. Dourado (2014) corrobora essa discussão:

Tenho defendido que não se deve simplesmente criar uma instância – trata-se de pensar as políticas no processo de repactuação da educação nacional a partir dos diferentes entes federados. O benefício é a maior organicidade na relação entre os diferentes níveis, etapas e modalidades educacionais, pensando a educação como um todo, articulando a discussão de um regime de colaboração de fato, com novas formas de pactuação entre os entes federados (DOURADO, 2014, p. 239).

Para Almeida (2006), no Brasil o planejamento é evidenciado pela falta de continuidade, pela falta de um processo de planejamento a longo prazo, que determine os objetivos estratégicos firmados com a sociedade brasileira e que atenda de fato às suas necessidades. O autor destaca que, nos últimos anos, as várias tentativas de planejamento foram focalizadas e foram abandonadas, então retomadas sob novos parâmetros e novas equipes, o que acarretou prejuízos às políticas sociais implantadas no Brasil.

Apesar da importância do planejamento como estratégia para a formulação e implementação das políticas públicas, ele desfez-se, durante os anos de 1990, uma vez que o foco nos processos de reforma do Estado e de reorganização da administração pública eram os procedimentos de execução das políticas. O Estado deixava de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social (BRASIL, MARE, 1995, p.12). Diante disso, tomava-se por providência a descentralização em cujo processo o Estado exerceu o poder de elaborar e controlar as políticas públicas e atribuir a função de sua execução a outras instâncias.

Sob essa perspectiva, França discorre:

A política de descentralização adotada nessa conjuntura, sob a influência das estratégias neoliberais e dos organismos internacionais, imprime um

reordenamento das relações entre a sociedade e o Estado, relacionado com a redução de gastos públicos por conta da crise fiscal do Estado (FRANÇA, 2005, p. 22).

A política de descentralização passou a representar o novo ordenamento e a nova organização, que segundo França (2005) afetam as relações administrativas e financeiras tanto no campo educacional como no governo.

Por fim, abordou-se a realização das CONAEs e a recente aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que trazem o planejamento na pauta das discussões nos sindicatos, nas universidades e demais entidades comprometidas com a educação pública de qualidade social.

Considerou-se a importância histórica do planejamento educacional e, atualmente, seu papel como mecanismo para o delineamento das diretrizes e metas das políticas educacionais em nível nacional, estadual e municipal, nos quais as propostas de planejamento da educação devem ser elaboradas lembrando a participação da sociedade civil e das instituições nas diferentes esferas administrativas no que se refere à responsabilidade com a educação pública no País. A preparação e a implementação dos planos educacionais devem materializar-se de forma a favorecerem a construção de uma sociedade efetivamente democrática e equitativa, organizados na cultura de participação.

Ao analisar-se o financiamento da educação no contexto do planejamento, abordou-se a reforma fiscal instituída pelo Governo Temer na EC n.º 95/2016. Destacou Amaral (2017) que o movimento de recursos orçamentários em direção ao capital, em detrimento do social, explicitou-se fortemente no próprio enunciado da EC n.º 95/2016, quando esta não estipulou nenhum limite ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida, “o que se materializou, depois, na LOA 2017 ao elevar substancialmente, 60,2%, o valor possível para esta despesa em relação ao executado a 2016” (AMARAL, 2017, p. 24). O autor contrapõe ainda que o exame das execuções orçamentárias explicita claramente a luta pelos recursos do fundo público na sociedade atual.

O cumprimento das metas educacionais está em risco de não ser atingido em sua grande maioria, seja em âmbito federal ou no Estado. Para Santos e Fernandes (2017), no contexto da EC n.º 95/2016, poderá haver incompatibilidade e assim gerarem-se dissidências, à medida que se põe a economia do País em trajetória de crescimento, com produção de renda e empregos; isto trará prejuízos à execução das políticas educacionais.

É evidente que o governo estadual deve centralizar esforços e investimentos financeiros de maneira a assegurar o acesso e a permanência dos estudantes sul-mato-grossenses, bem como instituir políticas de valorização dos profissionais da educação, visando à qualidade social e ao êxito nos processos de escolarização e de aprendizagem da população estudantil do Estado, então, a implementação de mecanismos e especialmente de incrementos financeiros é fundamental para o cumprimento das metas estabelecidas no PEE.

A pesquisa desperta o anseio por mais estudos e discussões sobre a temática, à medida que revela: Novamente o Brasil está numa conjuntura de crise e diante de um horizonte de incertezas, como menciona Fiori (1995), o País buscou, mais uma vez, “fugir para frente”, sem enfrentar seus problemas estruturais e resolver os problemas passados. Se olharmos a conjuntura atual sob a perspectiva de longo prazo, tudo parece apontar que o Brasil está vivendo uma instabilidade provocada pelo enfraquecimento decorrente de mais um período de “fuga para frente” em seu desenvolvimento, especialmente no setor educacional.

Enseja-se que esta pesquisa possa contribuir para a temática, pois não esgota sua complexidade nem a necessidade de novos estudos para o avanço do debate e das discussões.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, L. F. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade / organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010. 300 p. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>>. Acesso a 24 de Abril de 2018.

AGUIAR, M. Â. da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010.

ALMEIDA, P. R. de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**: Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/655/1/Colet%C3%A2nea%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20-%20Introdu%C3%A7%C3%A3o.pdf> >. Acesso em 10.12.2017.

AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação** v. 22 n. 71 e227145 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v22n71/1809-449X-rbedu-s1413-24782017227145.pdf> >. Acesso em 18. maio. 2018.

AMARAL, N. C. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais – **RBPAE** - Revista Brasileira de Política e Administração Escolar – v. 32, n. 3, p. 653 - 673 set./dez. 2016. Disponível em: <http://www.anped.org.br/sites/default/files/images/morte_do_pne_nelson_cardoso_amaral.pdf>. Acesso em 22.01.2017.

AMARAL, N. C. Financiamento da educação básica e o PNE 2011-2020. Retrato de Escola, Brasília, DF, v. 4, n. 6, p. 123-141, jan./jul. 2010.

ARAÚJO, L. Por uma análise histórica e contextual do custo aluno-qualidade. In. AMARAL, N. C.; AGUIAR, M. A. S. (orgs). **Financiamento da Educação**. Recife. CCs Gráfica e Editora, 2016. P. 63- 85.

ARAÚJO, R.L. da S. O Financiamento do PNE: novas metas, velhos embates. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. de R.; FERNANDES, M. D. E. (Orgs.). **Financiamento da Educação no Brasil** - Os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos. Campo Grande, MS. Editora Oeste, 2015. P. 21-44.

ARETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, nº 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <http://www.producao.usp.br/bitstream/handle/BDPI/6839/art_ARRETCHE_Federalismo_e_igualdade_territorial_uma_contradicao_em_2010.pdf?sequence=1>. Acesso em 16. Fev. 2018.

AZEVEDO, F. de (Org.). **A Reconstrução Educacional no Brasil** – Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. In: AZEVEDO, Fernando de. A Educação entre dois mundos – Problemas, perspectivas e orientações. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1958.

AZEVEDO, F., et al. **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959** – Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. 122 p. –

(Coleção Educadores) ISBN 978-85-7019-516-6. Disponível em: <[http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/me4707 .pdf](http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf)>. Acesso em 08. maio. 2018.

ARAUJO, G. C. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Rev. Retratos da Escola**, Brasília, v.4, n. 7, p. 231-243, jul./dez, 2010a. Disponível em: <<http://esforce.org.br/index.php/semestral/article/viewFile/83/270>>. Acesso em: dez. de 2014.

BRITO, A.X., LEONARDOS, A.C. A identidade das pesquisas qualitativas: construção de um quadro analítico. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: FCC/Autores Associados, n.113, 2001, p.7-38.

BAHIA HORTA, J. S.. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil:** uma contribuição à história da educação brasileira no período de 1930-1970. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1982. 226p.

BAHIA HORTA, J. S.. Planejamento educacional. In: SAVIANI, Dermeval et al. **Filosofia da educação brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

BAHIA HORTA, J. S.. **Direito à educação e obrigatoriedade escolar**. Cadernos de Pesquisa, n. 104, p. 5-34, jul. 1998.

BEHRING, E. R. Política social: notas sobre o presente e o futuro. In: BOSCHETTI, I. et al. (Org.). **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UnB, 2004. p. 161-180.

BEHRING, E. R. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In. BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I.; SANTOS, S. M. M., et al. (Orgs). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca Basca de Serviço Social, 2).

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1967.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 12. jan. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em 30. maio. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. (Constituição). **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em 18. jan. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. (Constituição). **Emenda a Constituição Nº 95 de 15 de dezembro de 2016** - Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em 28. dez. 2016.

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **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. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em 14. nov.2017.

BRASIL. **Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. **Lei n. 4.024 de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL, Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE : biênio 2014- 2016**. – Brasília, DF : Inep, 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 12.858, de 9 de setembro de 2013**. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12858.htm>. Acesso em 10. jan. 2016

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. (Constituição). **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 9 jun. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. (Constituição). **Emenda constitucional nº 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: 20. nov. 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 8035**, de 20 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>> . Acesso em 05.dez.2016.

BRASIL. **Observatório PNE**. Brasília, DF: 2014. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne> >. Acesso em: 21. maio. 2017.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. 2016. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>> . Acesso em 02. Dez. 2017.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90 lógica e mecanismos de controle**. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, nº. 45, 1998. P.49-95. *Desarrollo Económico* 38(150) July 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf> . Acesso em 20.nov.2017.

CALDERÓN, A. I.; BORGES, R. M. Construção dos planos nacionais de educação no Brasil: os grupos de articulação de interesses em ação. In: SOUZA, D. B. de; MARTINS, Â. M. (Org.). **Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas**. São Paulo: Loyola, 2014. p. 99-123.

CAMPOS, R. de O. **Planejamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro, FGV/EBAP, 1954. (Cadernos de Administração Pública n. 2).

CARDOSO Jr, J. C. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil**: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1584.pdf>. Acesso em 05.nov.2017.

CARVALHO, H. M. de. **Introdução a Teoria do Planejamento**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1978.

CENÁRIO DA EXCLUSÃO ESCOLAR NO BRASIL. **Busca Ativa Escolar**, V. 10. Indd. Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). 2017. Disponível em: <[https://buscaativaescolar.org.br /downloads/guias-e-manuais/busca-ativa-escolar-v10-web.pdf](https://buscaativaescolar.org.br/downloads/guias-e-manuais/busca-ativa-escolar-v10-web.pdf)>. Acesso em 17. Maio. 2018.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação**: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf .>. Acesso em: 09 de ago. de 2017.

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2., Belo Horizonte, 1997. **Plano Nacional de Educação**: proposta do II CONED. Belo Horizonte: CONED, 1998.

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2., Belo Horizonte, 1997. **Plano Nacional de Educação**: proposta da Sociedade Brasileira. 2000.

CRUZ, R. E. da. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – O FNDE em destaque. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. doi: 10.11606/T.48.2009.tde-11122009-101928. Acesso em 17.fev. 2018.

CRUZ, R. E. da. **Federalismo e educação**: Um pacto a se rever. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 6, n. 10, p. 65-78, jan./jun. 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/170-666-1-PB.pdf>>. Acesso em 18. Fev. 2018.

CRUZ, R. E. da. **Financiamento da educação pública no brasil – 1988/2006**. 2009 <<http://leg.ufpi.br/ppged/index/pagina/id/2063> >. Acesso em 15.fev.2018.

CURY, C. R. J. **O Plano Nacional de Educação**: duas formulações. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 28, n. 104, p. 162-180, jul. 1998. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/724/738> >. Acesso em 28.jan.2018.

DOURADO, L. F. Entrevista PNE 2014-2024: novos desafios para a educação brasileira. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.8, n.15, p.231-248, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/439> >. Acesso em 19.maio.2018.

DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília, DF: Liber Livro, 2006. p. 21-50.

DOURADO, L. F.(Org.). **Plano Nacional de Educação (2011 – 2020)**: avaliação e perspectivas. Goiás: Editora da UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705,

jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/03.pdf>>. Acesso em 07.dez.2017.

DUARTE, N. S; et al. Novas fontes de financiamento para a educação – o caso dos royalties do petróleo e a expectativa nos municípios brasileiros. In: JESUS, Wellington Ferreira de. Org. **O Financiamento da Educação Básica no Brasil em tempos do Golpe Parlamentar e da EC 95/2016**: Antigos desafios e novas possibilidades. Uberlândia: Culturatrix, 2017. P. 91-108.

FERNANDES, M. D. E.. **O orçamento público**: algumas considerações conceituais e suas implicações para o financiamento da educação. 2000. Disponível em: <http://www.anped.org.br/biblioteca/item/o-orcamento-publico-algumas-consideracoes-conceituais-e-suas-implicacoes-para-o>>. Acesso em 05.02.2018.

FERNANDES, M. D. E.. **Recentes Regulações na Gestão da Educação Básica Brasileira**: Entre o Estado e Mercado. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/76.pdf>>. Acesso em 29.out.2017.

FERNANDES, M. D. E.. Gestão da educação básica em Mato Grosso do Sul nos anos 1990. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)**, Porto Alegre, ANPAE, v. 24, n. 3, p. 517-536, set./dez. 2008. Disponível em: <<file:///C:/Users/User/Downloads/19270-69748-1-PB.pdf>>. Acesso em 01.nov. 2017.

FERNANDES, M. D. E., et al. Sistema e Plano Nacional de Educação: notas sobre conceituação, relação público-privado e financiamento. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 93, n. 235, p. 565-578, set./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbeped/v93n235/02.pdf>>. Acesso em 03.maio.2018.

FERNANDES, M. D. E.; GOUVEIA, A. B. Acompanhando a meta 20 do PNE 2014-2024: tendências a partir de dez casos municipais. **Textura**, v.19, n. 40, p.95-115, maio/ago. 2017. Disponível em: <<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/3014/2239>> . Acesso em 30.dez.2017.

FIORI, José L. **O vôo da coruja**: uma leitura não liberal da crise do estado brasileiro. Rio de Janeiro. EDURJ, 1995b.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira [Consolidado na plenária de encerramento do II CONED]. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2., 1997. **Anais...** Belo Horizonte: FNDEP, nov. 1997.

FÓRUM ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **Regimento Interno**. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/forumeducms/documentos/regimento-interno-do-feems>>. Acesso em 11. Março. 2018.

FÓRUM ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **Relatório de Monitoramento e Avaliação do PEE/MS**. Disponível em: <https://sites.google.com/site/gtobservatoriodopeems/5--pne-e-pee-ms/7-1---relatorios-de-monitoramento-do-pee-ms>>. Acesso em 11. Março. 2018.

FRANÇA, M. Gestão e financiamento da educação: o que mudou na escola?: programa dinheiro direto na escola. FUNDEF / Magna França. – Natal, RN: EDURFR – Editora da UFRN, 2005.

FREITAS, D. N. T. de, et al. **Gestão estratégica na escola pública**: a ótica de atores escolares. In: Inter-Ação. Goiânia: Editora da UFG, v. 31, n. 1, p. 35-54, jan./jun. 2006. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/1491-7155-1-PB.pdf> . Acesso em 02. Dez. 2017.

GATTI, B. A. Estudos quantitativos em educação. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 30, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v30n1/a02v30n1.pdf>> . Acesso em: 11. maio. 2016.

GRANDO, R. Reforma da previdência dos servidores de MS prevê aumento de alíquota para 14%. **Jornal 1 Edição - G1 MS**, Campo Grande, 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/reforma-da-previdencia-dos-servidores-de-ms-preve-aumento-de-aliquota-para-14.ghml>> Acesso em maio de 2018.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GRAMSCI, A.. **Cadernos do Cárcere**, volume 2. Antônio Gramsci; edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; coedição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira – 3. ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

IANNI, O. (1996). **Estado e Planejamento Econômico no Brasil** (1930 – 1970). Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em 10. Jun. 2017.

LABORATORIO DE DADOS EDUCACIONAIS. Universidade Federal do Paraná (UFPR). **Dados Educacionais**: Painel de indicadores. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3s1.ufpr.br/#/indicadores>>. Acesso em 20 de abril de 2018.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo, EPU, 1986.

MACHADO, M. S. **Cidades ricas, educação nem tanto**. Fineduca – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v.3, n.8, 2013. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/58389>>. Acesso em 25.jul.2017.

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova [1932]. **Revista Histedbr** On-line, Campinas, n. especial, p. 188-204, ago. 2006. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf> Acesso em: 06 nov. 2014.

MARTINS, P.S. O financiamento da educação no PNE 2014-2024. In: GOMES, A. V. A.; BRITTO, T. F. (Orgs). **Plano Nacional de Educação**: construção e perspectivas (recurso eletrônico). Câmara dos Deputados. Brasília, 2015. P. 167-191. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/plano_nacional_educacao.pdf> . Acesso em 15. jan. 2018.

MARTINS, P. S. A construção do Sistema Nacional de Educação: a cooperação federativa e os desafios para o financiamento da educação. In: AMARAL, N. C.; AGUIAR, M. A. S. (Orgs.). **Financiamento da Educação**. Recife. CCs Gráfica e Editora, 2016. P. 15-34.

MARTINS, P. S.; PINTO, J. M. R. **Como seria o financiamento de Sistema Nacional de Educação na perspectiva do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**. Jornal de Políticas Educacionais. N. 14. Julho – Dezembro de 2013. P. 03-16. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/Como_seria_o_financiamento_de_um_Sistema_Nacional_%20(1).pdf> . Acesso em 04. março. 2018.

MARTINS, P. S. **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**. Tese (Doutorado em Educação) Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6404/1/2009_PaulodeSenaMartins.pdf. Acesso em 09.março.2018.

MATO GROSSO DO SUL. Fórum Estadual de Educação. Documento Final. **II Conferência Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, 2013. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/forumeducms/documentos/8---deliberacoes-da-conae-orientacoes-para-os-foruns>> . Acesso em: 25 out. 2016.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 4.811, de 28 de dezembro de 2015**. Acrescenta os dispositivos que menciona ao Anexo da Lei nº 4.621 de 22 de dezembro de 2014, e dá outras providências.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 4.621 de 22 de dezembro de 2014**. Aprova o Plano Estadual de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências.

MATO GROSSO DO SUL. **Mensagem GABGOV/MS Nº 118, de 22 de dezembro de 2014**. Veto Parcial: Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do sul, e dá outras providências.

MATO GROSSO DO SUL. **1º Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação: sistematização das metas e estratégias. 2017**. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/gtobservatoriodopeems/5--pne-e-pee-ms/7-1---relatorios-de-monitoramento-do-pee-ms>> .

MATO GROSSO DO SUL. **Censo Escolar – 2016**. Disponível em: <<http://www.sed.ms.gov.br/censo-escolar-6/>> . Acesso em 05. Dez. 2017.

MATO GROSSO DO SUL. **LEI Nº 3.150, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2005**. Consolida e atualiza a Lei nº 2.207, de 29 de dezembro de 2000, que instituiu o Regime de Previdência Social do Estado de Mato Grosso do Sul - MSPREV.

MATO GROSSO DO SUL. **LEI Nº 5.101, DE 1 DE DEZEMBRO DE 2017**. Dispõe sobre a alteração das Leis nº 3.150, de 22 de dezembro de 2005; nº 3.545, de 17 de julho de 2008; e nº 3.855, de 30 de março de 2010, e dá outras providências.

MATO GROSSO DO SUL. **MENSAGEM GABGOV/MS Nº 118, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2014**. Veto Parcial: Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso

do Sul, e dá outras providências. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/49d6ac1d6dcbbae704256c04007866d7/574008b5869e6e8d04257dba0057b18a?OpenDocument> >. Acesso em 18. Maio. 2018.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei Estadual nº 4.621, de 22 de Dezembro de 2014**. Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/67/2015/05/pee-ms-2014.pdf>>. Acesso em 28. nov. 2016.

MATO GROSSO DO SUL. **Emenda Constitucional n. 77** de 18 de abril de 2017. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=342428>>. Acesso em 16. Março. 2018.

MATO GROSSO DO SUL. **Constituição Estadual**. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/webfiles/producao/SPGE/revista/20180226144237.pdf>>. Acesso em 16. Março. 2018.

MATO GROSSO DO SUL. **DECRETO Nº 14.199, DE 28 DE MAIO DE 2015**. Institui a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/42105>>.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 4.811, de 28 de dezembro de 2015**. Acrescenta os dispositivos que menciona ao Anexo da Lei nº 4.621, de 22 de dezembro de 2014, e dá outras providências.

MELO, O. F. de. **Teoria e prática do planejamento educacional**. 3ª ed. Porto Alegre: Globo, 1979.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

MÉSZÁROS, I. **O século XXI: socialismo ou barbárie?** São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, F. **Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, F. de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública** (livro eletrônico). Rio de Janeiro. Editora FGV, 2005.

PARO, V. H. **Administração Escolar: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2002.

PEREIRA, L. **Ensaio de Sociologia do Desenvolvimento**. São Paulo: Pioneira, 1978.

PERONI, V. M. V., et al. **Estado e Terceiro setor: As novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0730108>>. Acesso em 29. out. 2017.

PERONI, V. M. V.; FLORES, M. L. R. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. In: SOUZA, D. B. de; MARTINS,

Â. M. (Org.). **Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas**. São Paulo: Loyola, 2014. Educação (Porto Alegre, impresso), v. 37, n. 2, p. 180-189, maio-ago. 2014. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/16342/11737>>. Acesso em 01. Dez. 2017.

PERONI, V.M.V. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V., BAZZO, V. L. , PEGORARO, L. (org.) **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

v **Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000.

PINTO, J. M. de R.. Financiamento da educação básica. A divisão de responsabilidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jun. 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/176-690-1-PB%20(1).pdf>. Acesso em 08.05.2018.

PINTO, J. M. de R.. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>. >. Acesso em 27. Março. 2018.

PINTO, J. M. de R.. Meta 20 - **Financiamento da Educação**. Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024. Orgs.: João Ferreira de Oliveira, Andrea Barbosa Gouveia e Heleno Araújo [Livro Eletrônico]. – Brasília: ANPAE, 2018. Disponível em: <http://fnpe.com.br/docs/documentos/monitoramento-pne/caderno_avaliacao_pne.pdf> . Acesso em 11. Maio.2018.

PINTO, J. M. de R... O financiamento da educação no governo Lula. **RBPAE** – v.25, n.2, p. 323-340, mai./ago. 2009. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/19500-70749-1-PB%20(1).pdf . Acesso em 02. Maio. 2018.

PIRES, V. **Economia da Educação**: para além do capital humano. São Paulo: Cortez, 2005.

REFORMA da previdência estadual começa a valer no dia primeiro de maio. **Correio do Estado**, Campo Grande, 4 dez. 2017. Noticias Estadual. Disponivel em: <https://www.correiodoestado.com.br/cidades/reforma-da-previdencia-estadual-comeca-a-valer-no-dia-1o-de-maio/316741/>

REFORMA DA PREVIDÊNCIA dos servidores de MS, prevê aumento de alíquota para 14%. TV Morena, Campo Grande, 31 out. 2017. Noticia. Disponivel em: <https://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/reforma-da-previdencia-dos-servidores-de-ms-preve-aumento-de-aliquota-para-14.ghtml>

RIBEIRO, J. Q. **Planificação educacional** (Planejamento escolar). RBEP, Brasília, v. 86, n.212, p.85-93, jan./abr. 2005. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me004490.pdf>> . Acesso em 30.out. 2017.

ROCHA, P. Concepções dos fundos e seus impactos nas políticas sociais. In: MAGALHÃES JÚNIOR, J.; TEIXEIRA, A. C. (Org.). **Fundos públicos e políticas sociais**. São Paulo:

Instituto Pólis, 2004. p. 85-92. Disponível em: <
<http://www.polis.org.br/uploads/1004/1004.pdf>> . Acesso em 12.02.2018.

ROSSETI, J. P. **Política e programação econômicas**. 7 ed., São Paulo Atlas, 1987. 386 p.

SALVADOR, E. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **SERV. SOC. REV.**, LONDRINA, V. 14, N.2, P. 04-22, JAN./JUN. 2012. Disponível em:
 <file:///C:/Users/User/Downloads/12263-54920-1-PB%20(3).pdf>. Acesso em 15. Fev. 2018.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, M.F.M.; FERNANDES, M. D. S. Os Impactos do Novo Regime Fiscal no Financiamento para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Anais do **XXVIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação Estado, Políticas e gestão da educação: Tensões e agendas em (des)construção** (Publicação Eletrônica). Biblioteca ANPAE / Série Cadernos ANPAE. P. 2614-2625. Vol. 45 – 2017. Disponível em:
 <<http://www.anpae.org.br/XXVIISIMPOSIO/publicacao/AnaisXXVIISimposio2017.pdf>> . Acesso em 14. março. 2018.

SAVIANI, D. Tendências e correntes da educação brasileira. In: TRIGUEIRO MENDES, Durmeval (Coord). **Filosofia da educação brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

SAVIANI, D. **Plano nacional de educação: antecedentes históricos**. In: _____. Da Nova LDB ao Novo Plano Nacional de educação: por uma outra política educacional. Campinas – SP: Autores associados, 2002 (coleção educação contemporânea). p. 73-78.

SAVIANI, D. **Sistema de educação: subsídios para a conferência nacional de educação**. Brasília: 2009. Disponível em: < http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/conae_dermevalsaviani.pdf >. Acesso em 21. Maio. 2018.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação** v. 15 n. 44. p. 308-412, maio/ago. 2010. Disponível em:
 <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf> > . Acesso em 10.jan.2018.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas. Autores Associados. 2014 – (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

SENA, P. A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 83, n. 203/204/205, p. 7-22, jan./dez. 2002. Disponível em: <
<http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/viewFile/901/876>>. Acesso em 13. fev. 2018.

SENA, P. Impactos da Emenda Constitucional nº 95 no financiamento da educação. In: JESUS, Wellington Ferreira de. Org. **O Financiamento da Educação Básica no Brasil em tempos do Golpe Parlamentar e da EC 95/2016: Antigos desafios e novas possibilidades**. Uberlândia: Culturatrix, 2017. P. 19-54.

SENA, P. Planejamento educacional e federalismo no Brasil: negociação federativa e execução de políticas educacionais. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M.(Orgs.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

SIMONSEN, R. C.; GODIN, E. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. 3ª ed.; Ipea, 2010. 200p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_simonsen_gudin_vol03.pdf> . Acesso em 10. Nov. 2017.

SHIROMA, E. O., et al. **Política Educacional**. Lamparina, 2007.

SHIROMA, E. O.; LIMA FILHO, D. L. Trabalho docente na educação profissional e tecnológica e no PROEJA. **Educação & Sociedade**, Campinas: CEDES, v. 32, n. 116, p. 725-743, jul./set. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n116/a07v32n116.pdf>> .Acesso em: 10. maio. 2018.

SOUSA, J. U. P. **Planejamento Público e Educacional no Brasil**: Uma análise das relações entre planejamento e educação. 2012. 209f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Maranhão, Maranhão. Disponível em: <[file:///C:/Users/User/Downloads/28500-104316-1-SP%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/28500-104316-1-SP%20(3).pdf)> . Acesso em 26. out. 2017.

SOUZA, D. B. de; DUARTE, M. R. T. Planos de educação no Brasil: projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. **Revista Educação Online**, n. 15, jan./abr. 2014, p. 174-194.

TANNO, C. R.; CALLEGARI, C. O Fundeb como alternativa no contexto da EC nº 95/2016. De olho nas Metas. Todos pela Educação. P. 146-159. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/olho_metas_2015_16_final.pdf >. Acesso em 18. março. 2018.

TANNO, C. R. EC Nº 95/2016 – TETO DE GASTOS PÚBLICOS: QUESTÕES ESSENCIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. CD/CONOF. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/et01-2017-teto-de-gastos-publicos-questoes-essenciais-para-o-desenvolvimento-da-educacao>>. Acesso em 16.04.2018.

TRIGUEIRO MENDES, Durmeval. **O planejamento educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 08. dez. 2017.

VALENTE, L. de F.; COSTA, M. S. P. F. M.; SANTOS, F. H. dos Nas trilhas do planejamento educacional e seus contornos nas políticas de educação no Brasil. **Revista Brasileira de Educação - RBPAE** - v. 32, n. 1, p. 025 - 045 jan./abr. 2016. Disponível em: <[file:///C:/Users/User/Downloads/62683-270530-1-PB%20\(6\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/62683-270530-1-PB%20(6).pdf)>. Acesso em 22. jan.2018.

VIEGAS, A. Após polêmica para aprovação na Assembléia, governador de MS sanciona a reforma da previdência. **Jornal 1 Edição - G1 MS**, Campo Grande, 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/ms/mato-grosso-do-sul/noticia/apos-polemica-para-aprovacao-na->

assembleia-governador-de-ms-sanciona-a-reforma-da-previdencia.ghtml. Acesso em maio de 2018.

VIEIRA, E. **Os direitos e a política social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

WINCKLER,, C. R. O Fundeb: novos horizontes para a educação básica? **Indic. Econ. FEE**, Porto Alegre, v. 35, n. 2, p. 39-46, out. 2007. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1557/1926>> . Acesso em 15.02.2018.

WEBER, Max. **A objetividade” do conhecimento nas Ciências Sociais**. In: FERNANDES, Florestan. (Coord.); COHN, Gabriel (Org.). Max Weber. Sociologia. Tradução: Amélia Cohn e Gabriel Cohn. 6 ed. São Paulo: Ática, 1997. (Coleção Grandes Cientistas Sociais; 13).