



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENSINO
MESTRADO ACADÊMICO EM ENSINO**



MIDIAN BORGES DOS REIS VIEIRA

**FINANCIAMENTO E PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO: análise do plano
municipal de educação nos instrumentos orçamentários**

VITÓRIA DA CONQUISTA

2023

MIDIAN BORGES DOS REIS VIEIRA

**FINANCIAMENTO E PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO: análise do plano
municipal de educação nos instrumentos orçamentários**

Dissertação de Mestrado (em formato multipaper) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ensino (PPGE), da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), como requisito final para obtenção do título de Mestre em Ensino.

Linha de Pesquisa: Ensino, Políticas e Práticas Educativas.

Orientadora: Prof^a Dr^a Sandra Márcia Campos Pereira.

VITÓRIA DA CONQUISTA

2023

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENSINO
MESTRADO ACADÊMICO EM ENSINO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

“Financiamento e planejamento da educação: análise do plano municipal de educação nos instrumentos orçamentários”


Autora: Midian Borges dos Reis Vieira

Orientador: Prof.^a Dr.^a Sandra Márcia Campos Pereira

Este exemplar corresponde à redação final da dissertação defendida por **Midian Borges dos Reis Vieira** e aprovada pela Comissão Avaliadora.

Data: 31/05/2023


COMISSÃO AVALIADORA

Documento assinado digitalmente
 SANDRA MARCIA CAMPOS PEREIRA
Data: 09/08/2023 14:31:34-0300
Verifique em <https://validar.jfi.gov.br>

Prof.^a Dr.^a Sandra Márcia Campos Pereira (UESB)
Presidente da Banca Examinadora/Orientador

Documento assinado digitalmente
 JOSE JACKSON REIS DOS SANTOS
Data: 10/08/2023 20:01:01-0300
Verifique em <https://validar.jfi.gov.br>

Prof. Dr. José Jackson Reis dos Santos (UESB)
Examinador interno

Documento assinado digitalmente
 ROSANA EVANGELISTA DA CRUZ
Data: 09/08/2023 15:15:09-0300
Verifique em <https://validar.jfi.gov.br>

Prof.^a Dr.^a Rosana Evangelista da Cruz (UFPI)
Examinador externo

V716f

Vieira, Midian Borges dos Reis.

Financiamento e planejamento da educação: análise do plano municipal de educação nos instrumentos orçamentários. / Midian Borges dos Reis
Vieira, 2023.

150 f. il.

Orientador (a): Dr^a. Sandra Márcia Campos Pereira.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia,
Programa de Pós Graduação em Ensino – PPGEn, Vitória da Conquista, 2023.

Inclui referência F. 141.

1. Financiamento da educação. 2. Planejamento educacional. 3. Planos municipais. 4. Instrumentos orçamentários - Ampliação de recursos. I. Pereira, Sandra Márcia Campos. II. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Mestrado Acadêmico em Ensino - PPGEn.

CDD: 370

*Catálogo na fonte: **Juliana Teixeira de Assunção – CRB 5/1890***

UESB – Campus Vitória da Conquista – BA
Vitória da Conquista – BA

Dedico este trabalho a Deus, pela inspiração, inteligência, pela vida, por sentir, em todo o tempo, o seu cuidado por mim, o seu amor maior. Por ser meu Pai, pela sua doce presença, pelas suas palavras, por me consolar e me curar, por me amar, pela liberdade e por eu ser quem sou, por eu ter chegado aqui.

A minha mãe, Adelina, e a Moacir (*in memoriam*). Este título é deles, que não tiveram a oportunidade de estudar, nem de completar o ensino primário, mas nunca deixaram de sonhar e querer mais para seus filhos. Meu pai se foi tão cedo. Minha mãe querida ficou e, durante todo o tempo, nunca deixou que eu desistisse de estudar, mesmo quando, em algumas situações, sentia-me desanimada e incapaz. Ela sempre ousou sonhar e não somente isto, lutou, ensinou, perseverou e orou.

AGRADECIMENTOS

Nunca houve noite que pudesse impedir o nascer do sol e a esperança [...]. Aquilo que parecia impossível. Aquilo que parecia não ter saída. Aquilo que parecia ser minha morte. Mas Jesus mudou minha sorte. Sou um milagre e estou aqui. (Trecho da música Sou um Milagre, Banda Voz Verdade, 1998).

Não posso deixar de agradecer ao meu **Deus** e meu **Pai**, que me adotou como filha amada e confirmou todo o seu amor por mim, ao longo da minha história. Ao meu **Jesus**, Amigo amoroso, ao **Espírito Santo**, meu Consolador. A Deus toda honra e glória, adoração. Sou um milagre e só quem conhece as condições em que vim ao mundo, os caminhos que percorri, pode compreender a dimensão do que quero dizer. Sou amada por Ele e sei que Ele me ama e também está muito feliz por mim.

Agradeço a minha mãe, **Adelina**, tão querida, agora com seus mais de noventa anos, talvez não entenda direito onde cheguei, mas quando a fragilidade ainda não era tão evidente, quando sua força física e saúde eram maiores, não tanto quanto seu amor por nós, ela me conduziu em oração. Uma mulher líder, guerreira, corajosa, perseverante, que enfrentou tantas dificuldades e perdas, tinha tantos sonhos, de ser trapezista, que sempre foram mais alto do que poderíamos imaginar. Nas adversidades da vida, ao olhar para ela, nunca pensei em desistir, aprendi, assim como ela, a sonhar, inspirar-me em quem criou e me formou, que tenho como um Pai mui presente e amoroso.

Agradeço ao meu pai, **Moacir** (*in memoriam*), por ter me dado a vida, embora não me lembre do seu rosto, do seu afago, do seu olhar, das suas risadas. Meus irmãos dizem que sou muito parecida com ele, o meu olhar e o meu jeito de ser são dele. Sei também que era muito corajoso, amoroso e trabalhador, mesmo sem oportunidade, sem estudos, sempre sonhou com o melhor para seus filhos, por isso, mesmo ele não estando aqui, estaria todo orgulhoso, contando para todos que conhecia, talvez não entendesse direito, estaria muito feliz.

Agradeço às minhas irmãs lindas e amadas: **Noeme**, **Ana Maria**, **Zélia**, **Sandra**, **Nalva** e **Zenaide**. Cada uma tem sua trajetória e influência na minha vida, nos ensinamentos, conselhos, cuidados, proteção, aliás, sou a caçula, como algumas pessoas diziam: o “resto de parição”, “quase não cresceu”. A **Ana** em especial, por ter abdicado de sua saúde, de sua vida para oportunizar dias melhores para todos nós e por continuar lutando, acreditando e sonhando.

Aos meus queridos irmãos, **Raul**, **Djalma**, **Aginaldo** e especialmente **Ermaques**, com o qual tive a oportunidade de conviver em família, por ele sempre me incentivar, trazer presentes na minha infância e adolescência, quando chegava da cidade em que trabalhava.

Pelas vezes que ele foi a minha escola me observar, ver como eu estava e pagar meus lanches; onde quer que ele estivesse, nunca se esquecia de mim, até hoje vem me visitar para saber como estou, como minha família está. É mais que um irmão, é também como um pai muito cuidadoso e amoroso.

Ao meu marido querido, **Wellington**, meu amor, pela paciência, cuidado e proteção, por tanto me ajudar e por me amar, pelas madrugadas mal dormidas, por orar, por cuidar da nossa família, por me levar aos lugares, procurar os livros para mim, por conversar comigo.

A minha filha, **Larissa**, e ao meu filho, **Rafael**, que são meus grandes amores, herança do Senhor Jesus! Presentes de Deus na minha vida, que alegram o ambiente, brigam, choram, fazem barulho, queixam-se por mais atenção e também dizem que me amam, que sou a mãe mais linda, que eu sempre surpreendo, que pedem perdão e me perdoam por tantas ausências.

À **Angelina**, minha sogra, que nos acolheu em sua casa, depois nos ajudou e cuidou de nós e, agora, mesmo não estando perto e não compreendendo este momento, pelas suas fragilidades, sei que vai se alegrar quando dissermos para ela que cheguei até aqui.

Aos meus líderes e mestres que me inspiraram, aqueles que ainda estão perto, que me inspiram, que têm sempre uma palavra abençoada e cheia de vida para minha alma e espírito, que oram por mim, que me abraçam e acolhem com tanto carinho.

A todos os meus professores, desde os que me ensinaram as primeiras letras até esse momento, no Programa de Pós-graduação em Ensino, na pessoa do Prof. Dr. **Benedito Gonçalves Eugênio**, pelo acolhimento em tempos de pandemia, pelo cuidado, valorização e inspiração e por compartilhar tanto conhecimento.

A minha Orientadora, a Prof^ª Dr^ª **Sandra Márcia Campos Pereira**, minha professora querida e linda, amada, com risada larga, voz doce e suave, inteligente, organizada, competente, corajosa, destemida, amorosa e paciente, que se importa, que cuida, que me escolheu e me acolheu, que decidiu acreditar em mim. Agradeço por seus incentivos, suas orientações, ideias e caminhos percorridos.

Ao Prof. Dr. **José Jackson Reis dos Santos** e a Prof^ª Dr^ª **Rosana Evangelista Cruz**, por aceitarem fazer parte da banca examinadora. Pela leitura e pela paciência, pelas orientações preciosas, por tanto colaborar e ajudar nesta minha caminhada.

Aos meus **alunos**, por ter aprendido com vocês a ser uma professora melhor, por terem me inspirado e pela honra de servir de inspiração para vocês, por ainda ter oportunidade de encontrá-los, lembrar-nos das minhas aulas e nos alegrar.

A todos os **meus amigos** que tive a oportunidade de conviver, aprender, compartilhar, da Secretaria do Estado da Bahia, da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, da

Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista e tantos outros que poderia citar, que me ensinaram, acreditaram, encorajam a prosseguir, a não desanimar.

Aos amigos e colegas do **Grupo de Pesquisa em Política e Gestão para Educação Básica**, do **PPGE**n, na pessoa de **Gledson**, que também vivenciou essa linda jornada cheia de desafios e sonhos que é cursar o Mestrado em Ensino.

A **Arlete e Tânia**, amigas amadas, incentivadoras, em meio a tantas adversidades, verdadeiras educadoras. Agradeço pelas risadas, lágrimas, pelos aconselhamentos, ensinamentos, orientações, pelo cuidado e carinho.

Aos **colaboradores e participantes desta pesquisa**, pela disponibilidade, experiências compartilhadas e contribuição para o aprofundamento deste estudo.

Agradeço a todos os meus amigos da infância, adolescência, da Educação Básica e Superior, que mesmo longe, em silêncio, torceram por mim.

A todos os **meus familiares** queridos, tios, tias, cunhados, cunhadas, sobrinhos. Àqueles que estão distantes ou bem próximos. Sinto-me honrada por fazer parte da nossa família, por ter chegado aqui, ser a única de sete mulheres e quatro irmãos, de escola pública, a chegar ao Mestrado, crendo contra a esperança. Ser esperança para tantas outras pessoas, tantos alunos que continuam a sonhar.

O desejo diz: “Eu não queria ter de entrar nesta ordem arriscada do discurso; não queria ter de me haver com o que tem de categórico e decisivo; gostaria que fosse ao meu redor como uma transparência calma, profunda, indefinidamente aberta, em que os outros respondessem a minha expectativa, e de onde as verdades se elevassem, uma a uma” (FOUCAULT, 2014, p. 7, grifo do autor).

VIEIRA, Midian Borges dos Reis. **Financiamento e Planejamento da Educação: análise do plano municipal nos instrumentos orçamentários**. 2022. 150p. Dissertação (Mestrado em Ensino) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Orientação: Prof^a Dr^a Sandra Márcia Campos Pereira. Vitória da Conquista-BA, 2023.

RESUMO

A presente pesquisa insere-se no contexto do financiamento e do planejamento da educação, com ênfase nos estudos dos planos municipais de educação e nos instrumentos orçamentários, considerando que o planejamento público e o orçamentário representam as formas como se pensa e se materializa o investimento público em educação. Emerge da inquietação: como o plano municipal de educação está presente nos instrumentos orçamentários do município de Vitória da Conquista? Assim, para responder a essa questão, foi definido o seguinte objetivo geral: analisar como o plano municipal de educação está presente nos instrumentos orçamentários do município de Vitória da Conquista, na Bahia. Organizada em formato *multipaper* (introdução, artigos científicos e considerações finais), com caminhos e abordagem metodológica específica, constitui-se como um estudo exploratório, de natureza qualitativa, bibliográfico-documental, com uma abordagem metodológica amparada nos postulados foucaultianos de poder, saber e governamentalidade. A Introdução contempla a problematização da pesquisa desta dissertação, motivações e intenções, os aspectos teórico-metodológicos, a abordagem e a organização do texto. O primeiro artigo, *A presença dos planos municipais nos instrumentos orçamentários: mapeamento sistemático de produções acadêmicas*, apresenta o resultado do mapeamento: o que dizem as produções acadêmicas sobre a presença ou ausência dos planos municipais nos instrumentos orçamentários? A análise do segundo artigo, intitulado *Planejamento público: relação entre o plano municipal de educação e os planos orçamentários para a ação governamental*, responde ao questionamento: qual a relação entre o plano municipal de educação e os planos orçamentários para ação governamental? O terceiro artigo, *Federalismo e financiamento: o investimento público em educação*, discute como tem sido conduzido o investimento público em educação na perspectiva do federalismo colaborativo. O quarto e último artigo, *Plano Municipal de Educação: Presença e ausências nos instrumentos orçamentários*, resulta da análise de: como os sujeitos enunciativos e documentos discursam sobre plano municipal de educação e instrumentos orçamentários? Os resultados da pesquisa evidenciam que o planejamento integra o conjunto de práticas (múltiplas técnicas e táticas de governo) que induzem as condutas para a ampliação do investimento público em educação, com necessidade de avançar na perspectiva do financiamento colaborativo. Mostram que ainda é incipiente a materialização do plano municipal de educação nos instrumentos orçamentários, com ausências nos objetivos e metas, e presença em um projeto/atividade nos dois últimos planos plurianuais, embora demonstre um esforço para organização dos planos orçamentários em etapas/modalidades. Apresenta-se com forte dependência das transferências intergovernamentais para manutenção das ações educacionais e de ensino. A presença do PME nos instrumentos orçamentários e a ampliação do financiamento da educação constituem-se em desafios e seu enfrentamento implica criar mecanismos que alarguem os processos de discussão e debate, que assegurem os avanços e impeçam os retrocessos no próximo plano de educação e também nesse.

Palavras-chave: Financiamento da educação. Planejamento educacional. Planos municipais. Instrumentos orçamentários. Ampliação de recursos.

VIEIRA, Midian Borges dos Reis. **Education Funding and Planning**: analysis of the municipal plan in the budgetary instruments. 2022. 150p. Dissertação (Mestrado em Ensino) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Orientação: Prof^a Dr^a Sandra Márcia Campos Pereira. Vitória da Conquista-BA, 2023.

ABSTRACT

The current research is inserted in the context of education funding and planning, with emphasis on the studies of municipal education plans and on budgetary instruments, considering that public and budgetary planning represent the ways in which public investment in education is thought of and materialized. It arises from the question: how is the municipal plan of education present in the budgetary instruments of the city of Vitória da Conquista? Thus, to answer this question, the following general aim was defined: to analyze how the municipal education plan is present in the budgetary instruments of the city of Vitória da Conquista, Bahia. Organized in multiple-paper format (introduction, scientific papers, and final considerations), with specific paths and methodological approach, it is an explanatory, qualitative, bibliographical, documentary, with a methodological approach based on the Foucauldian postulates of power, knowledge, and governmentality. The introduction covers the research problem of this thesis, motivations, and intentions, the theoretical-methodological aspects, the approach, and the organization of the text. The first paper, *The presence of municipal plans in the budgetary instruments: a systematic mapping of academic productions*, presents the result of the mapping: what do academic productions say about the presence of municipal plans in the budgetary instruments? The analysis of the second paper, named *Public planning: the relationship between the municipal education plan and the budgetary plans for governmental action*, answers the question: what is the relationship between the municipal education plan and the budgetary plans for governmental action? The third paper, *Federalism and funding: public investment in education*, discusses how public investment in education has been conducted from the perspective of collaborative federalism. The fourth and last paper, *Municipal Education Plan: presence and absence in the budgetary instruments*, results from the analysis of: how do enunciating subjects and documents discuss the municipal education plan and budgetary instruments? The results of the research show that planning integrates the set of practices (multiple government techniques and tactics) that induce the practices for the expansion of public investment in education, with the need to advance in the perspective of collaborative funding. It shows that the materialization of the municipal education plan in the budgetary instruments is still incipient, with absences in the objectives and goals, and presence in a project/activity in the last two multiannual plans, although it shows an effort to organize the budgetary plans in stages/modalities. It is highly dependent on intergovernmental transfers for the maintenance of education and teaching activities. The presence of the PME in the budgetary instruments and the expansion of education funding are challenges, and facing them implies creating mechanisms to expand the discussion and debate processes, to ensure advances and prevent retreats in the next education plan as well as in this one.

Keywords: Education funding. Educational planning. Municipal plans. Budgetary instruments. Expansion of resources.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Introdução

Figura 1: Estrutura da dissertação (formato <i>multipaper</i>)	28
---	----

Artigo 1

Figura 1: Síntese dos caminhos para o mapeamento sistemática	38
Figura 2: Processo de identificação, seleção e inclusão das produções científicas	39
Tabela 1: Processo de seleção das produções identificadas por base de dados	39
Figura 3: Produções acadêmicas por revistas	40
Figura 4: Resultado do refinamento (seleção) das produções acadêmicas	41
Figura 5: Percentual de produções por período	41
Figura 6: Número de produções (período) para leitura parcial	42
Quadro 1: Caracterização do trabalho incluídos/aceitos	42
Quadro 2: Caracterização dos eixos temáticos	43
Figura 7: Centralidades dos eixos temáticos	49

Artigo 2

Figura 1: Instrumentos orçamentários aprovados – 2014-2022	57
Figura 2: Meta PME x Meta PPA x Indicador Siope – 2014-2022	74

Artigo 3

Quadro 1: Documentos normativos e técnicos	84
Tabela 1: Índices de deflacionamentos – IPCA (IBGE)	86
Figura 1: Total da arrecadação municipal, despesas liquidadas (R\$) – valores reais.....	98
Tabela 2: Receita líquida para cálculo do índice constitucional (R\$) – valores reais.....	99
Figura 2: Transferências Fundeb para o Município (R\$) – valores reais.....	100
Figura 3: Transferências diretas FNDE para o Município (R\$) – valores reais.....	101
Tabela 3: Atuação Ensino (Orçamento e investimento realizado) – valores reais.....	102

Tabela 4: Investimento em educação pública na rede municipal de Vitória da Conquista – valores reais.....	103
---	-----

Artigo 4

Figura 1: Meta física do Projeto/Atividade – 2014-2022.....	125
---	-----

LISTA DE SIGLAS E/OU ABREVIATURAS

Introdução

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
MEC	Ministério da Educação
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação

Artigo 1

BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CACS	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CME	Conselho Municipal de Educação
EC	Emenda Constitucional
FINEDUCA	Revista Financiamento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IES	Instituições Superiores de Ensino
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
PEE	Plano Estadual de Educação
PME	Plano Municipal de Educação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
RIAEE	Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação (RIAEE)
RMRJ	Região Metropolitana do Rio de Jan
RSL	Revisão Sistemática de Literatura
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SciELO	Scientific Electronic Library on Line
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UNESP	Universidade Estadual Paulista – Unesp
UNINOVE	Universidade Nove de Julho
UNISINOS	Universidade do Vale do Rio dos Sinos

UNOESTE Universidade do Oeste Paulista

Artigo 2

Art.	Artigo
A1 a A8	Artigo
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQI	Custo Aluno-Qualidade inicial
CF	Constituição Federal
CONAE	Conferência Nacional de Educação
D9	Dissertação
DICOPE	Diretoria de Cooperação com os Planos de Ensino
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNE	Fórum Nacional de Educação
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica do Município
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PMDB	Movimento Democrático Brasileiro
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Nacional de Educação
PPGE _n	Programa de Pós-graduação em Ensino
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PROAM	Programa de Apoio à Educação Municipal
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
TISB	Território de Identidade do Sudoeste da Bahia
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

Artigo 3

Art.	Artigo
CF	Constituição Federal
DCA	Declaração das Contas Anuais
EC	Emenda Constitucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FME	Fundo Municipal de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPI-Ex	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-exp)
IPTU	Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis
ITCMD	Impostos de Transmissão de Causas Mortis de Bens e Direitos
ITR	Imposto Territorial Rural
IRRF	Impostos sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PAL	Programas de Assistência Legal
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Nacional de Educação
SINCONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SMED	Secretaria Municipal de Educação de
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
VAAF	Valor Anual por Aluno
VAAR	Valor Anual por Aluno
VAAT	Valor Anual Total por Aluno

Artigo 4

CACS	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CMAE	Conselho Municipal de Alimentação Escolar
CME	Conselho Municipal de Educação
COEED	Conferência Estadual de Educação
COMED	Conferência Municipal de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
E1 a E4	Enunciador
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FME	Fundo Municipal de Educação
FME	Fórum Municipal de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica Municipal
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDE	Manutenção e Desenvolvimento de Ensino
MEC	Ministério da Educação

PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PROAM	Programa de Apoio à Educação Municipal
PT	Partido dos Trabalhadores
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
TISB	Território de Identidade do Sudoeste da Bahia
VAAR	Valor Anual por Aluno
UB	União Brasil

Considerações Finais

LOM	Lei Orgânica Municipal
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
Vivências construídas e encontro com a pesquisa	20
Caminhos percorridos para a pesquisa	23
Aspectos teóricos-metodológicos	25
Organização da dissertação	27
Referências	29
ARTIGO 1. A PRESENÇA DOS PLANOS MUNICIPAIS NOS INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS: mapeamento sistemático de produções acadêmicas	33
Resumo	33
Introdução	34
Percurso metodológico	35
Resultados e discussão	35
Olhares sobre os planos municipais de educação	44
Considerações finais	50
Referências	51
ARTIGO 2. PLANEJAMENTO PÚBLICO: relação entre o plano municipal de educação e os planos orçamentários para a ação governamental	54
Resumo	54
Introdução	55
Procedimentos metodológicos	56
O planejamento público e a sistematização do planejamento educacional	58
Desafios do PNE 2001-2010 e do PNE 2014-2024	61
O planejamento orçamentário e as metas do PNE 2014-2024	64
O plano municipal de educação e a meta financiamento	68
O PME 2015-2025 nos planos orçamentários	71
Considerações finais	75
Referências	76

ARTIGO 3. FEDERALISMO E FINANCIAMENTO: investimento público em educação	81
Resumo	81
Introdução	82
Percurso metodológico	83
O federalismo colaborativo.....	86
A vinculação e desvinculação dos recursos para a educação	88
O financiamento da educação na perspectiva colaborativa	90
Fontes de financiamento para a educação.....	93
O investimento na manutenção e desenvolvimento de ensino	97
As transferências Fundeb e FNDE recebidas pelo Município.....	100
O produto interno bruto em educação pública.....	103
Considerações finais	105
Referências	107
ARTIGO 4. PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: presença e ausências nos instrumentos orçamentários	112
Resumo	112
Introdução	113
Percurso metodológico	1135
O contexto de elaboração do PME 2015-2025.....	117
O diálogo entre o PME e os instrumentos orçamentários	122
Acompanhamento do investimento público em educação pública.....	127
Considerações finais	131
Referências	133
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	136
Referências	141
Apêndice A – Roteiro de entrevista semiestruturada.....	142
Apêndice B – Termo de Consentimento livre e esclarecido.....	143
Anexo A – Parecer de aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa.....	147
Anexo B – Autorização para pesquisa	150

INTRODUÇÃO

Sabe-se que a educação, embora seja, de direito, o instrumento graças ao qual todo indivíduo, em uma sociedade como a nossa, pode ter acesso a qualquer tipo de discurso, segue, em sua distribuição, no que permite e no que impede, as linhas que estão marcadas pela distância, pelas oposições e lutas sociais. Todo sistema de educação é uma maneira política de manter ou de modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que eles trazem consigo (FOUCAULT, 2014, p. 41).

Se o planejamento público se constitui como um processo coordenado e articulado com um fim e alvo em benefício da população, assim também ocorre com o planejamento orçamentário. Cada um possui singular importância, se confrontam, se integram e não podem ser dissociados os resultados de um sem o outro. No contexto das políticas públicas sociais, são enfrentamentos históricos, principalmente quando se refere ao financiamento público. De acordo com Amaral (2013), a área educacional é um dos maiores desafios do Brasil, diante da idade educacional da população *versus* volume de recursos.

Desse modo, ao introduzirmos a temática desta dissertação, discorreremos sobre nossas vivências nos acontecimentos e situações que remetem à vida escolar, formação inicial, gestão e docência, que se relacionam com esta pesquisa. Em seguida, apresentaremos os caminhos percorridos, que envolvem a definição da nossa questão, objetivos e o nosso campo de estudo (nesse caso, o plano municipal de educação e os instrumentos orçamentários), os procedimentos metodológicos. No terceiro momento, os aspectos teóricos e abordagem metodológica e, posteriormente, a organização desta dissertação, no formato *multipaper*, que abrange quatro artigos científicos que tratam do mesmo objeto, sob perspectivas diferentes, consolidando e fortalecendo a pesquisa.

Vivências construídas e encontro com a pesquisa

Rememorar a formação inicial e as experiências ao longo de duas décadas (2001-2023) perpassa pela experiência na educação infantil, que se inicia em 1982, na rede municipal de ensino de Vitória da Conquista-BA, na 1ª e 2ª séries, na Escola Municipal Cláudio Manoel da Costa, conhecida como Tiro de Guerra 006, no período da Ditadura Militar, um ano depois da chegada da família no município de Vitória da Conquista (1981) como migrantes do Povoado de Eunápolis (emancipada em 1988). A expectativa era de buscar melhores condições de estudos e de renda, com o apoio de parentes que já residiam nesse município.

A entrada na escola foi um momento de alegria, diante dos conflitos, contradições, perdas e dificuldades daquela época, não só evidenciadas para o acesso (conseguir uma vaga), como a falta de recursos materiais (água, merenda escolar, livros, material didático), e que se repetiam no contexto familiar para a permanência na escola. Destaco¹, portanto, a perda do meu pai (1981), homem trabalhador, com pouco estudo e muitos sonhos, que buscava no garimpo melhores condições de vida para minha mãe, costureira, mulher guerreira, que esteve à frente do seu tempo, com todos os percalços, perdas, decepções, baixa escolaridade e dificuldade financeira. Uma mãe que lutava pelo direito dos filhos à escola pública, que não se cansava de estimular, aconselhar para que seus filhos persistissem nos estudos, como única forma de mudar e ascender socialmente.

Nesse contexto, filha caçula, inspirada pela minha mãe quanto ao interesse nos estudos, enxergava na escola, com toda a precariedade, sem saber ler ainda, a oportunidade de aprender novas palavras, ser um pouco parecida com o avô e bisavô, homens com muito conhecimento, formados na academia, que defendiam os direitos das pessoas. Naquele momento, havia um desejo também de fazer a diferença na família, por meio da educação. Durante os dois primeiros anos de escola, contrastando com o período da Ditadura Militar, o acolher da professora fazia-se presente, diante de seus dilemas, controvérsias e desafios, trazia para seus alunos sonhos, conhecimento, histórias, reflexões, a paixão por educar, o amor a seus educandos.

Um contexto marcado por problemas de interação, à procura do encantamento dos livros, de preferência os maiores, a descoberta de uma sala com várias prateleiras cheias de livros, como uma “biblioteca particular”, um espaço de leitura, investigação, pesquisa, de proteção contra as quedas no recreio, de silêncio. A partir 1984, as vivências ocorrem na Escola Estadual Dirlene Mendonça e no Colégio Estadual Abdias Menezes, após mudanças em relação aos recursos materiais que começam chegar: caderno com folhas cinzentas, de uma matéria, sem espiral, lápis e, tempos depois, a merenda escolar. Da chegada dos livros não há recordações. O que, à época, era oferecido aos estudantes estava muito aquém das necessidades.

Em continuidade, ao chegar no 2º grau (atual Ensino Médio), no Instituto de Educação Euclides Dantas (Escola Normal), no ano de 1990, ocorre a reforma, em seguida, paralisações e greve dos professores. Após a tentativa por parte da escola de validar o ano letivo, com atividades orientadas pelos professores, esse é inviabilizado. Nesse período, algumas

¹ Neste texto, optamos por usar a primeira pessoa do singular quando nos referirmos a experiências e vivências. Nos demais momentos desta dissertação, utilizamos a primeira pessoa do plural.

mudanças acontecem, como a redução das turmas do magistério e criação de cursos técnicos para o mercado de trabalho.

Em 1996, o ingresso no ensino superior torna-se um sonho realizado. As influências do mercado de trabalho para melhoria das condições de vida *versus* as condições para cursar uma Licenciatura em Letras (oferta diurna) induzem a escolha para o curso de Ciências Contábeis. Nesse contexto, grande parte dos alunos era oriunda de escolas particulares e a maioria eram homens. Em meio às dificuldades encontradas ao longo dos cinco anos na Universidade, a formatura acontece em junho de 2001, com atraso de um semestre, em decorrência das reivindicações dos professores ao Estado, governado por César Borges (1999-2002). Ainda no mesmo ano (2001), a escolha pela docência é conduzida pelos vínculos construídos com os estudantes em uma sala de aula, um lugar de compromisso, de tornar os dias mais felizes, criativos, de reinventar, planejar, criar estratégias com os sujeitos que buscavam sonhos, projetos, o direito de aprender, para construirmos caminhos, rompermos as barreiras, diante das dificuldades existentes (merenda escolar precária, falta de água, a péssima infraestrutura escolar).

Desse modo, a formação inicial² e continuada³, as experiências em gestão e docência, na educação básica⁴ e profissional⁵, culminam com a chegada, em 2018, na Secretaria Municipal de Educação de Vitória da Conquista, posteriormente, na Equipe Técnica para Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal (agosto de 2019), e vão se fortalecendo com as vivências na representação governamental⁶, com os encontros de aprendizagens e grupos de discussão (Mestrado em Ensino e Grupo de Pesquisa em Política e Gestão da Educação Básica), que corroboram para instigar o interesse em analisar os planos municipais de educação nos instrumentos orçamentários, na linha de pesquisa Ensino, Políticas e Práticas Educativas do Programa de Pós-graduação em Ensino, da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

² Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) – 1996-2001; Gestão e Desenvolvimento de Seres Humanos - Visconde de Cairu (FVC) – 2003-2005; Educação Profissional e Tecnológica - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) – 2018-2020.

³ Formação Projovem Urbano/EJA; Jornadas Pedagógicas, Encontros de Educadores; Seminários, Rodas de Conversas do Projeto Universidade para Todos (UPT); Programa de Formação Continuada do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Encontros Formativos sobre o Plano Municipal de Educação (PME).

⁴ Secretaria da Educação (DIREC/NTE 20); Prefeituras Municipais (Anagé, Maetinga e Vitória da Conquista); Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

⁵ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego); Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Uesb (Projeto Juventude Cidadã).

⁶ Comissão Institucional para elaboração do Plano para o retorno das aulas no contexto da pandemia da Covid-19; Comitê Municipal da Rede de Cuidado e de Proteção Social de Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência (CMRPC); Conselho Municipal de Usuários dos Serviços Públicos (CMUSP).

Caminhos percorridos para a pesquisa

O interesse em analisar os planos municipais nos instrumentos orçamentários trouxe inquietações que nos induziram a questionamentos. A primeira, como questão geral, para responder como o plano municipal de educação está presente nos instrumentos orçamentários do município de Vitória da Conquista-BA? Partindo dela, surgem mais quatro inquietações, uma que poderia nos levar a responder: O que dizem as produções acadêmicas sobre a presença ou ausência dos planos municipais de educação nos instrumentos orçamentários? A segunda para analisar: qual a relação entre o plano municipal de educação e os planos orçamentários para ação governamental? A terceira questão para investigarmos: como tem sido conduzido o investimento público em educação na perspectiva do federalismo colaborativo? A quarta questão para argumentar sobre: como os sujeitos enunciadore e documentos discursam sobre plano municipal de educação e instrumentos orçamentários?

Nesse processo de busca, definimos o seguinte objetivo geral: analisar como o plano municipal de educação está presente nos instrumentos orçamentários do município de Vitória da Conquista-BA; e os específicos: mapear e apresentar produções acadêmicas sobre a presença ou ausência dos planos municipais nos instrumentos orçamentários, a partir de 2014; analisar a relação entre o plano municipal de educação e os planos orçamentários para ação governamental; discutir o investimento público em educação, na perspectiva do federalismo colaborativo no município de Vitória da Conquista-BA; e analisar como os sujeitos enunciadore e documentos discursam sobre plano municipal de educação e instrumentos orçamentários.

Em continuidade, percorremos alguns caminhos que conduziram a elaboração de cada texto em resposta às questões e objetivos desta pesquisa, a partir dos dados encontrados, das informações e do conhecimento teórico e dos aspectos da vida prática, dando forma ao tipo de pesquisa, quais critérios de amostragem, como seria a produção de dados e da análise, corroborando Minayo (2001, p. 17) quando defende ser a “pesquisa que alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade do mundo [...] embora seja uma prática teórica, [...] vincula pensamento e ação”.

Assim, como procedimentos metodológicos adotados, no primeiro texto, realizamos o mapeamento com abordagem qualitativa, de natureza exploratória, por meio do levantamento bibliográfico, de acordo com os passos da Revisão Sistemática de Literatura (RSL). No caso do segundo e terceiro textos, utilizamos a análise documental e bibliográfica. O quarto texto, de cunho bibliográfico-documental, inclui a análise dos discursos pronunciados pelos sujeitos

enunciadores (com vivências de duas décadas no contexto técnico e político no serviço público municipal) por meio da entrevista semiestruturada.

O lócus da pesquisa é o município de Vitória da Conquista, na Bahia, considerada capital regional (terceira cidade maior da Bahia) em função do número de habitantes e extensão territorial, situa-se no 5º lugar do Produto Interno Bruto, em relação ao Estado da Bahia. Com grande representatividade na região, possui também desafios quanto à desigualdade social e educacional, assim como os outros municípios brasileiros, perante as “assimetrias entre os entes federados e, por consequência, apresenta limites no horizonte de efetivação dos direitos sociais e na capilaridade das políticas” (DOURADO, 2013, p. 763).

No contexto geral da educação básica, nas quatro esferas (federal, estadual, municipal e privada), em todas as etapas e níveis de ensino, o Relatório da Sinopse Estatística de Censo Escolar (INEP, 2022) mostra que o Município de Vitória da Conquista, no ano de 2022, apresenta 80.666 mil matrículas, 427 mil turmas e 247 estabelecimentos de ensino, com o envolvimento de 3.070 docentes. Desse cenário, 57% das matrículas concentram-se na Rede Municipal de Ensino, sendo responsável por 48% dos docentes das etapas/modalidades da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos. O atendimento da zona rural (de forma compartilhada com a rede estadual) é responsável por mais de 93% do total de 12.515 matrículas.

Na perspectiva do acesso e permanência da população na política educacional pública (art. 206, inciso IV da CF de 1988), diante do cenário apresentado, o Plano Municipal de Educação de Vitória da Conquista, aprovado conforme determinação do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 (lei nº 13.005/2014), apresenta entre as 20 metas uma que traz os caminhos a serem seguidos, por meio de estratégias para ampliação do investimento público na educação pública, em regime de colaboração por todos os entes federados (art. 211 da Constituição Federal de 1988). O PME também ratifica o que o PNE prevê no artigo 10, sobre assegurar a presença dos planos municipais nos instrumentos orçamentários (art. 165 da Constituição Federal de 1988), contudo, o campo orçamentário é um caminho íngreme a trilhar, percorre lugares que destoam dos objetivos e metas previstas nos planos educacionais, em função dos limites, cenário econômico, político, governamental.

Nesse contexto, Quirino (2011), em pesquisa realizada em 2010, constata poucos estudos que se relacionam diretamente ao orçamento (planos plurianuais, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual) e a metade trata do ensino superior, sendo necessário ampliar para outras etapas/modalidades, quanto ao planejamento, execução, monitoramento e controle.

Destarte, Davies (2022, p. 1) também alerta que é “pouco estudado por quem se dedicou e se dedica ao financiamento da educação” e acrescenta que há estudos sobre os fundos, mas que existem outros recursos que não integram o fundo. Nesse sentido, a análise do plano municipal de educação nos instrumentos orçamentários procura, de certa forma, responder a essas provocações, para fundamentar e consubstanciar os debates e discussões que tratam sobre o cumprimento das metas dos planos municipais de educação, por conseguinte do plano nacional. Outro fato é que o descumprimento dos planos educacionais, quanto ao financiamento da educação, fragiliza, impede e retroage os avanços das políticas sociais e educacionais, conquistadas por todos os brasileiros, asseguradas pela Constituição Federal de 1988 (artigos 212; § 5º do art. 212; inciso VI do 214) e por meio da lei nº 12.858/2013 (Royalties do Petróleo e Fundo Social do Pré-sal).

Ante ao exposto, acreditamos que esta pesquisa pode colaborar: para democratizar o acesso da sociedade civil aos debates nos processos de formulação do planejamento educacional e orçamentário; ampliar os olhares (teórico e reflexivo) sobre as práticas de articulação do orçamento aos planos educacionais; e instigar novos pesquisadores para ampliar as discussões do orçamento educacional no que se refere ao cumprimento da meta de financiamento para educação pública.

Aspectos teóricos-metodológicos

Para balizar nosso estudo, consultamos os trabalhos científicos que abordam o planejamento da educação, os instrumentos para ação pública, o financiamento e o federalismo. Entre os principais autores, elencamos Mendes (2000), que vivencia o contexto do Ministério da Educação e Cultura (MEC), ainda na década de 1960, analisa a prática do planejamento educacional, enquanto processo técnico e político, e apresenta os princípios, mecanismos, os impasses, revelando as contradições no confronto entre a razão e a ação, as relações e as estruturas de poder que podem privilegiar um só modo de pensar e de fazer, a depender da metodologia, de como são estabelecidas essas relações para condução do planejamento.

Buscamos aporte também em Dourado (2013, 2017), com participação expressiva no processo de elaboração do PNE 2014-2024, por meio das comissões, conselhos, fórum, audiências públicas, reuniões com a representação sindical e acadêmica. O autor contextualiza historicamente o planejamento e os planos nacionais do Brasil, avaliando os três primeiros anos do atual PNE, instigando a continuidade do processo de monitoramento e avaliação para

que o plano nacional e subnacional seja materializado, diante dos limites e embates para assegurar a meta de ampliação do investimento público em educação pública.

Na perspectiva do financiamento colaborativo, Cavalcanti (2019) aborda o financiamento da educação básica e federalismo, a assistência técnica e financeira da União junto aos entes federados, ressaltando as tensões que emergem desde a formulação das políticas públicas até sua implementação; Cruz (2022), por sua vez, discute as políticas de financiamento da educação, que envolvem a função supletiva da União por meio do Fundo Nacional de Educação (FNDE) e a redistributiva por meio dos fundos contábeis para a educação básica.

Na discussão dos instrumentos orçamentários referenciamos Lascoumes e Le Galès (2012, 2013), porquanto entendem os instrumentos como dispositivos, mecanismos e procedimentos que materializam os projetos governamentais para efetivação das políticas públicas, como também um tipo de instituição, revelando as escolhas e prioridades, estruturados por meio de normas, não são neutros, representam valores, concepções, as decisões imbricadas às formas como são conduzidas as ações que reverberam em outras ações.

Quanto à abordagem metodológica, buscamos nos estudos genealógicos de Foucault (1995, 2008a, 2008b, 2014, 2015, 2022) dialogar com os postulados de saber, poder e governamentalidade, analisando as relações de poder, o exercício e os seus efeitos, a instrumentação do saber, as técnicas de poder, os procedimentos, os mecanismos e as estratégias como práticas de governo na condução dos indivíduos, das populações (sujeito das necessidades e objeto), diante de uma problemática que vai se aperfeiçoando em novas táticas e técnicas, por meio dos seus dispositivos, que envolvem “discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições” (FOUCAULT, 2022, p. 364).

Nos estudos sobre as fases foucaultianas, Veiga-Neto (2016) apresenta as obras de cada fase, a saber: Fase arqueológica (*História da loucura*, em 1961); *Arqueologia do Saber*, em 1969; *O nascimento da clínica*; *As palavras e as coisas*; Fase Genealógica (*A ordem do discurso*, em 1971); *História da sexualidade - vontade do saber*, em 1976; e *Vigiar e punir*; Fase Ética (*História da sexualidade I - o uso dos prazeres* e o II - *O cuidado de si*).

Rezio e Fernandes (2015) anunciam que a fase arqueológica (período de 1961 a 1970) envolve a construção do saber, presente nas obras *História da Loucura* (1961), *O nascimento da clínica* (1963), *As palavras e as coisas* (1966) e a *Arqueologia do saber* (1969). A fase genealógica, a partir da década de 1970 (influenciado por Nietzsche), para o estudo do poder,

as relações, o exercício do poder, abrange duas principais obras: *Vigiar e Punir* (1975) e a *História da sexualidade I: A vontade do saber* (1976). A terceira fase (1980) desloca-se para a subjetividade (ética de si e a estética da existência), inclui duas obras: *História da sexualidade II: O uso dos prazeres* e o volume II: *O cuidado de si* (1984).

Quanto ao método, não seguimos esse caminho, mas adotamos a perspectiva foucaultiana buscando na ferramenta da governamentalidade analisar os aspectos históricos, normativos, políticos e discursivos, como estão investidos no modo da condução do processo do planejamento educacional e orçamentário para efetivação das políticas públicas educacionais, diante de tantas desigualdades e emergência do cenário brasileiro na área educacional. Assim, cada texto (artigo científico) apresentado nesta dissertação trará para discussão os postulados foucaultianos de saber, poder e governamentalidade, a fim de compreender as formas de governo que podem consubstanciar os espaços para discussão, proposição, acompanhamento, controle e avaliação dos planos decenais.

Organização da dissertação

Com base nos formatos dos trabalhos acadêmicos de Novais (2022) e Santos (2023), esta dissertação está estruturada no formato *multipaper*, ou seja, apresenta os resultados como um conjunto de artigos, cada um com sua especificidade e, ao mesmo tempo, interdependentes, de modo que se integram ao objeto do estudo vários olhares, convergindo para responder à questão geral da pesquisa. Mutti e Klüber (2022, p. 53) consideram como um percurso “intencional e rigorosamente os caminhos de pesquisa orientados por uma interrogação, buscando expor aspectos significativos à compreensão do fenômeno”.

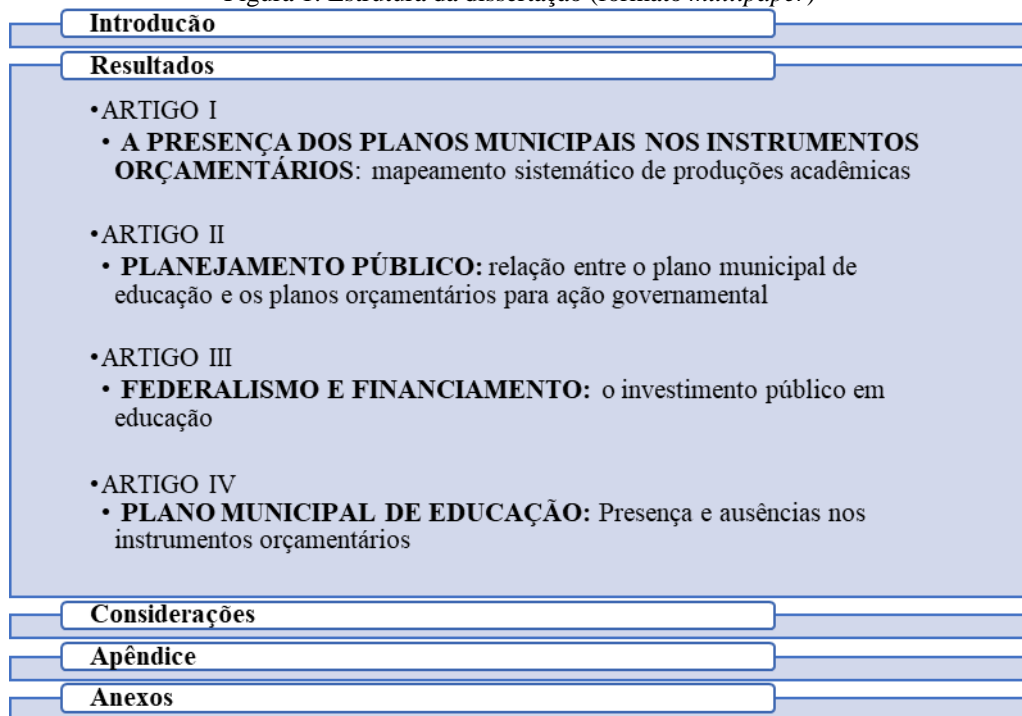
De acordo com Mutti e Klüber (2018), as teses ou dissertações nesse formato podem apresentar, ou não, um capítulo introdutório e também as considerações. No contexto desta dissertação, na primeira parte apresentamos os elementos pré-textuais e em todos os artigos, incluímos a introdução, percurso metodológico, resultados, considerações e referências, que se relacionam aos elementos textuais. Ao final do trabalho também acrescentamos os apêndices e anexos, considerando as normas técnicas para os trabalhos acadêmicos da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

A provocação para escrever nesse formato trouxe desafios e contentamentos, mais rigor e um olhar aprofundado sobre a temática, evitando que o pesquisador se perca pelo caminho. Nessa questão, o sentimento é de satisfação, confirmando que o desenvolvimento da pesquisa nesse formato “envolve deixar-se conduzir pela interrogação; pôr-se em caminho

olhando atentivamente para o fenômeno de estudo e para seus múltiplos modos de doação” (MUTTI; KLÜBER, 2022, p. 51).

Nesse sentido, apresentamos, a seguir (Figura 1), a estrutura da dissertação. A parte introdutória trata da temática, das vivências, dos acontecimentos que conduzem ao objeto da pesquisa, as questões, objetivos, procedimentos e abordagem metodológica, além da base teórica que subsidia a discussão e a análise, bem como a forma como está organizada a dissertação (em artigos) e as referências para escrita do texto, além dos resultados que serão explicitados. Esse trabalho inclui as considerações finais que integram todos os resultados de cada artigo e também as referências. São apresentados também os apêndices e os anexos.

Figura 1: Estrutura da dissertação (formato *multipaper*)



Fonte: Elaborada pelas autoras (2022).

Portanto, quanto aos resultados da pesquisa, são apresentados quatro artigos que constituem investigações (caminhos) para substanciar a resposta à pergunta central deste estudo. O artigo *A presença dos planos municipais nos instrumentos orçamentários: mapeamento sistemático de produções acadêmicas*, com abordagem qualitativa, de natureza exploratória, segue os procedimentos da Revisão Sistemática de Literatura (RSL), com o objetivo de mapear e apresentar produções acadêmicas sobre a presença ou ausência dos planos municipais nos instrumentos orçamentários, a partir de 2014, tendo como questão da pesquisa: o que dizem as produções acadêmicas sobre a presença ou ausência dos planos municipais nos instrumentos orçamentários?

O segundo artigo, nomeado *Planejamento público: relação entre o plano municipal de educação e os planos orçamentários para a ação governamental*, objetiva analisar a relação entre o plano municipal de educação e os planos orçamentários para ação governamental, no intuito de responder: qual a relação entre o plano municipal de educação e os planos orçamentários para ação governamental? De cunho documental e bibliográfico, quanto à abordagem para análise, apoia-se nos postulados foucaultianos de saber/poder de Michel Foucault (1995, 2015, 2022).

O terceiro artigo, intitulado *Federalismo e financiamento: o investimento público em educação*, constitui-se como uma pesquisa documental e bibliográfica, com abordagem no postulado governamentalidade (FOUCAULT, 2008a, 2008b, 2015, 2022) e traz a questão: como tem sido conduzido o investimento público em educação na perspectiva do federalismo colaborativo? Tem como objetivo discutir o investimento público em educação, na perspectiva do federalismo colaborativo no município de Vitória da Conquista-BA.

O quarto artigo, com o título *Plano Municipal de Educação: Presença e ausências nos instrumentos orçamentários*, analisa como o plano municipal de educação está presente nos instrumentos orçamentários do município de Vitória da Conquista, a partir dos discursos pronunciados por meio da entrevista semiestruturada, bem como a pesquisa documental e bibliográfica. Busca responder: como os sujeitos enunciadore e documentos discursam sobre plano municipal de educação e instrumentos orçamentários? A análise ampara-se nos postulados foucaultianos de poder, saber e governamentalidade (FOUCAULT, 1995, 2008a, 2015, 2022).

Os quatro artigos trazem provocações, reflexões e mais indagações com olhares que se entrecruzam e despertam o pensar sobre como podemos ampliar a discussão sobre os planos educacionais nos orçamentos públicos, que a sua efetivação depende da forma como é compreendida pelos atores individuais, coletivos e organizações, para, assim, garantir que a educação não seja secundarizada, que haja retrocessos, mas que avance sem percalços, descontinuidades ou jogos de interesse.

Referências

AMARAL, N. C. O Novo PNE e o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB. In: PINO, I. R.; ZAN, D. P. (Org.). **Plano Nacional de Educação (PNE):** questões desafiadoras e questões emblemáticas. Brasília, DF: Inep, 2013. p. 85-101.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Pesquisas Estatísticas e Indicadores Educacionais** – Censo Escolar. Portal do INEP. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 21 jan. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 3 jun. 2022

CAVALCANTI, C. R. **Federalismo da educação básica no Brasil**: assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais. 1. ed. Curitiba: Appris, 2019. 353p.

CRUZ, R. E. **Financiamento da educação e pacto federativo**: qual o papel do FNDE? 1. ed. Curitiba: Appris, 2022. 339p.

DAVIES, N. Entrevista com Nicholas Davies. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 12, n. 21, 2022. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em: 09 set. 2022.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/rGDSjRsQYMwH9WZC8NCYjrL/?lang=pt>. Acesso em: 09 dez. 2022.

DOURADO, L. F. **Plano nacional de educação**: epicentro das políticas do estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ANPAE, 2017. 216p.

FOUCAULT, M. **Nascimento da biopolítica**. Curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

FOUCAULT, M. **Segurança, território e população**. Curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

FOUCAULT, M. 1926-1984. **A ordem do discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 02 de dezembro de 1970. Tradução Laura Fraga de Almeida Sampaio. 24. ed. São Paulo: Loyola, 2014.

FOUCAULT, M. **Estratégia saber e poder**. Coleção: Ditos & Escritos v. VI. Organização e seleção de textos: Manoel Barros da Motta. Tradução Vera Lúcia Avelar Ribeiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2015.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**; organização, introdução e revisão técnica Roberto Machado. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da Ação Pública**/Tradução e estudo introdutório: George Sarmiento. Maceió: EDUFAL, 2012. 244p.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A Ação Pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, 9(18), 2013. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>. Acesso em: 02 jul. 2022.

MENDES, D. T. **O planejamento educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000. 200p.

MINAYO, M. C. S.; DELANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1994. v. 1. 110p. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/franciscovargas/files/2012/11/pesquisa-social.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2022.

MUTTI, G. de S. L.; KLÜBER, T. E. Formato Multipaper nos programas de pós-graduação stricto sensu brasileiros das áreas de educação e ensino: Um Panorama. In: **V Seminário Internacional de Pesquisa e Estudos Qualitativos**, 2018, Foz do Iguaçu. Pesquisa Qualitativa na Educação e nas Ciências em Debate, 2018. v. V. Disponível em: <https://sepeq.org.br/eventos/vsipeq/documentos/02858929912/11>. Acesso em: 8 jun. 2022.

MUTTI, G. de S. L.; KLÜBER, T. E. Tesis en formato multipapel: lo develamiento de una posibilidad en la perspectiva fenomenológica de la investigación. **PARADIGMA (MARACAY)**, v. 43, p. 36-58, 2022. Disponível em: <http://funes.uniandes.edu.co/30864/1/Sousa2022Tesis.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2022.

NOVAIS, T. S. **Trajetórias e memórias da Educação de Pessoas Jovens e Adultas em tempos de pandemia da COVID -19: refletindo sobre situações-limites e inéditos viáveis**. Orientador (a): Dr. José Jackson Reis dos Santos, 2022. 129f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Programa de Pós-graduação em Ensino – PPGEn, Vitória da Conquista, 2022. <http://www2.uesb.br/ppg/ppgen/wp-content/uploads/2023/03/DISSERTA%C3%87%C3%83O-T%C3%82NIA-SILVA-NOVAIS.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2023.

QUIRINO, S. R. Orçamento público como fonte de estudos educacionais. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 1, p. 1-17, 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/24580>. Acesso em: 20 jan. 2023.

REZIO, L. L. S.; FERNANDES, E. M. F. Direitos Humanos e biopolítica: o olhar crítico de Michel Foucault. In: SOUZA, K. M.; PAIXÃO, H P. (Org.). **Dispositivos de Poder/Saber em Michel Foucault: biopolítica, corpo e subjetividade**. São Paulo, SP: Intermeios; Goiânia: UFG, 2015. 222p.

SANTOS, C. C. **Situações-limites, inéditos viáveis e os currículos praticados no cárcere: um estudo na Educação de Pessoas Jovens, Adultas e Idosas**. Orientador (a): Dr. José Jackson Reis dos Santos, 2023, 162f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Programa de Pós Graduação em Ensino – PPGEn, Vitória da Conquista, 2023. Disponível em: <http://www2.uesb.br/ppg/ppgen/wp->

content/uploads/2023/06/Disserta%C3%A7ao-Final-31-03-2023.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

VEIGA-NETO, A. **Foucault & a Educação**. 3. ed. 2. reimp. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016. 160p. (Pensadores & Educação, 5). E-book (não paginado).

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 2.042, de 26 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME, e dá outras providências, Vitória da Conquista, 2015.

ARTIGO 1

A PRESENÇA DOS PLANOS MUNICIPAIS NOS INSTRUMENTOS

ORÇAMENTÁRIOS: mapeamento sistemático de produções acadêmicas

Resumo: Este artigo, resultado do mapeamento sistemático, é parte de pesquisa de mestrado que possui por objetivo analisar como o plano municipal de educação está presente nos instrumentos orçamentários. O mapeamento feito por meio da Revisão Sistemática de Literatura (RSL) é fundamental para conhecermos as discussões sobre nosso objeto de investigação, ampliando o olhar do pesquisador e conseqüentemente a qualidade dos estudos realizados. Nesse artigo procuramos responder à seguinte questão de pesquisa: o que dizem produções acadêmicas sobre a presença ou ausência dos planos municipais de educação nos instrumentos orçamentários? Conforme o alinhamento da pergunta que guiou nossa investigação, estabelecemos como objetivo mapear e apresentar produções acadêmicas sobre a presença ou ausência dos planos municipais nos instrumentos orçamentários, a partir de 2014. Quanto à metodologia, com abordagem qualitativa, de natureza exploratória, trabalhamos com levantamento bibliográfico seguindo os procedimentos definidos pela Revisão Sistemática de Literatura (RSL). Foram consultadas quatro bases de dados, a saber: a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD); Scientific Electronic Library Online (SciELO Brasil); Revista Financiamento da Educação (Fineduca); e o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Os resultados demonstram um leve aceno quanto à articulação do planejamento orçamentário com os planos educacionais, entretanto, carece de mais estudos que evidenciem as práticas de articulação orçamentária para assegurar o investimento público. Colabora para instigar novas pesquisas para análise da presença dos planos municipais nos instrumentos orçamentários, diante da forma como são conduzidos os processos para proposição e materialização das políticas públicas educacionais.

Palavras-chave: Planos municipais de educação. Instrumentos orçamentários. Financiamento da educação.

THE PRESENCE OF MUNICIPAL PLANS IN THE BUDGETARY INSTRUMENTS: a
systematic mapping of academic productions

Abstract: This paper, a result of a systematic mapping, is part of a master's research project that aims to analyze how the municipal education plan is present in the budgetary instruments. The mapping made through the Systematic Literature Review (SLR) is crucial for us to understand the discussions about our investigation object, broadening the researcher's view and consequently, the quality of the studies carried out. In this paper, we seek to answer the following research question: what do academic productions say about the presence or absence of municipal education plans in the budgetary instruments? According to the alignment of the question that guided our research, we set ourselves the goal of mapping and presenting academic productions on the presence of municipal plans in the budgetary instruments, since 2014. In terms of methodology, with a qualitative, explanatory approach, we work with a bibliographical survey following the procedures defined by the Systematic Literature Review (SLR). For databases were consulted, namely: the Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD); Scientific Electronic Library Online (SciELO Brazil); Revista Financiamento da Educação (Fineduca); and the Portal de Periódicos da Coordenação de

Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). The results show a slight sigh regarding the articulation of the budgetary planning with the educational plans, however, there is a need for more studies that show the practices of budgetary articulation to ensure public investment. It contributes to instigate new research on the analysis of the presence of municipal plans in the budgetary instruments, given the way the processes for proposing and materializing public education policies are conducted.

Keywords: Municipal education plans. Budgetary instruments. Education funding.

Introdução

[...] suponho que em toda a sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certos números de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seus acontecimentos aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade. (FOUCAULT, 2014, p. 8).

A análise dos trabalhos que discutem o financiamento da educação e o planejamento orçamentário pode contribuir tanto para ampliar a discussão sobre o investimento público na educação na rede municipal de ensino quanto para ressignificar a prática para articulação dos instrumentos orçamentários ao Plano Municipal de Educação, ou, quem sabe, evidenciar mais desafios ou propor novos estudos e pesquisas diante da “pressão orçamentária sobre as políticas públicas” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 182). Com a aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 (lei nº 13.005/2014), Estados, Distrito Federal e Municípios são orientados para elaborar ou adequar os planos de educação alinhados com as diretrizes, metas e estratégias do PNE (BRASIL, 2014b, 2014c, 2014d). No caso dos entes subnacionais que já haviam atendido ao PNE 2001-2010 (lei nº 10.172/2001), a orientação era para adequação no plano de educação de 2014-2024 e no Plano Estadual de Educação (PEE).

Visto que o PNE tem a duração de dez anos (Emenda Constitucional nº 59/2009, artigo 214), reverbera que tanto na adequação quanto no processo de elaboração dos planos subnacionais deve-se considerar a articulação entre os três entes para um federalismo colaborativo, com o compromisso dos governos executivo e legislativo de assegurar as dotações no orçamento (artigos 7º e 10º do PNE 2014-2024) para materialização do financiamento na política pública educacional que “requer políticas públicas efetivas direcionadas à garantia de aportes de novos recursos para a educação” (DOURADO, 2017, p. 166).

Com menos de dois anos para o fim da vigência dos planos municipais (2025) e um número expressivo de instrumentos orçamentários aprovados (três planos plurianuais, 12 leis

de diretrizes orçamentárias e 12 leis orçamentárias anuais), envolvendo três períodos de gestão governamental, a expectativa é que durante o período de 2014 a 2022 muitos pesquisadores possam ter produzido trabalhos acadêmicos que tratem sobre a vinculação do orçamento aos planos municipais de educação para ampliar as discussões e debates quanto à materialização das metas e estratégias dos planos, haja vista o dispositivo previsto no PNE 2014-2024 para assegurar os recursos necessários ao cumprimento das metas e estratégias previstas em cada plano de educação, inclusive porque o monitoramento e avaliação do orçamento público educacional pressupõe saber como os mecanismos e estratégias são conduzidos para o planejamento orçamentário, considerando que estes decorrem de escolhas técnicas e políticas.

Desse modo e ainda considerando que o “discurso nada mais é do que a reverberação de uma verdade nascendo diante de seus próprios olhos” (FOUCAULT, 2014, p. 46), este artigo integra a dissertação de mestrado do Programa de Pós-graduação em Ensino (PPGen), no âmbito da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), com o objetivo de mapear e apresentar produções acadêmicas sobre a presença ou ausência dos planos municipais nos instrumentos orçamentários, a partir de 2014. Para tanto, realizamos Revisão Sistemática de Literatura (RSL) para planejamento, identificação e seleção dos trabalhos e análise, com a intenção de responder à questão a respeito do que dizem as produções acadêmicas sobre a presença ou ausência dos planos municipais nos instrumentos orçamentários. Organizado em dois eixos temáticos, este texto apresenta diferentes olhares sobre os planos municipais em relação à meta financiamento da educação e o planejamento orçamentário. Apresenta, ainda, provocações para a ampliação de estudos e debates acerca dos planos municipais e da articulação dos instrumentos orçamentários para garantir os recursos necessários à educação pública.

Percurso metodológico

Os caminhos para uma pesquisa nem sempre são fáceis em função das inúmeras e diferentes temáticas e das dificuldades para delimitar área de estudo e proceder a análise, principalmente quando se refere ao campo de saber mais restrito, no caso do orçamento público. Os estudos, por sua vez, podem demonstrar as relações de poder estabelecidas “como um conjunto de ações sobre ações possíveis” (FOUCAULT, 1995, p. 243), que, ainda segundo o autor, pode operar sobre o campo de possibilidades.

Assim, escolhemos a abordagem qualitativa, de natureza exploratória, seguindo os passos da Revisão Sistemática de Literatura (RSL), para nos apoiar quanto aos passos recomendados pela comunidade científica na realização do mapeamento sistemático das produções acadêmicas.

Os trabalhos acadêmicos trazem discussões sob múltiplos olhares e diferentes mecanismos de poder que se estabelecem diante da problemática social e educacional, que revelam as “relações de força de pequenos enfrentamentos, microlutas” (FOUCAULT, 2015, p. 231) revestidas dos mecanismos utilizados para programação orçamentária dos recursos para a educação, que reverberam na assertiva de que “o discurso desempenha um papel no interior de um sistema estratégico em que o poder está implicado, e para o qual o poder funciona” (FOUCAULT, 2015, p. 252).

A Revisão Sistemática de Literatura (RSL) configura-se como um tipo de investigação para “estudos observacionais retrospectivos ou estudos experimentais de recuperação e análise crítica de literatura” (UNESP, 2015, p. 2). De acordo com Galvão e Pereira (2014), a revisão sistemática constitui-se como um estudo secundário, com base em estudos primários. É diferente da revisão narrativa e tradicional, que “são amplas e trazem informações gerais sobre o tema em questão, sendo comuns em livros-texto”. Os passos para o rigor científico na RSL, segundo Okoli (2019), envolvem: 1. a identificação do objetivo; 2. o planejamento do protocolo e treinamento quando há mais pesquisadores; 3. a seleção (critérios para inclusão e exclusão); 4. a bibliografia (detalhes e abrangência); 5. a extração de dados; 6. a avaliação da qualidade; 7. a síntese do estudo; 8. a escrita do texto.

Desse modo, para auxiliar no planejamento e na condução para seleção, extração, organização das produções científicas, após análise de diferentes ferramentas, selecionamos a Parsifal, que se constitui como um software de acesso livre, on-line, possui algumas facilidades no que se refere à importação, organização dos trabalhos, sistematização das informações. Contudo, o fato de só permitir a importação no formato BibteX dificulta um pouco a importação no caso de bases de dados que não disponibilizam as produções nesse formato, sendo necessária a mediação de outro software. Identificamos também na ferramenta algumas vantagens citadas por Dermeval, Coelho e Bittencourt (2020, p. 12), que consistem na “possibilidade de detectar automaticamente artigos duplicados, de gerenciar todo o processo de seleção dos artigos mantendo um histórico do número de artigos incluídos e excluídos por etapa de seleção e por biblioteca digital”.

Em nosso trabalho, selecionamos quatro bases de dados: 1. Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD); 2. Revista de Financiamento da Educação; 3.

Scientific Electronic Library Online (SciELO Brasil); e 4. Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Nas duas primeiras, utilizamos o software gratuito Mendeley⁷ para extração das informações dos trabalhos encontrados; nas duas últimas não tivemos dificuldade para importar, uma vez que oferecem a possibilidade de importação no formato requerido pela ferramenta.

De acordo com Dermeval, Coelho e Bittencourt (2020), a questão do mapeamento é mais ampla e descritiva, não é obrigatório fazer a avaliação de qualidade, como no caso da RSL, que utiliza critérios para medir, obter score para cada trabalho encontrado. No caso desta pesquisa, para o critério qualidade consideramos a origem dos estudos primários (somente artigos oriundos de fontes confiáveis e científicas, com credibilidade no meio acadêmico). Nesse contexto, selecionamos quatro bases que atendem esse aspecto, a saber: a Revista Fineduca, periódico da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, fundada em 2011, tem como “objetivo contribuir para que os poderes públicos garantam a realização do direito à educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade para todos, mediante um financiamento adequado, com a garantia de fiscalização e controle social” (FINEDUCA, 2021, art. 3º); a BDTD, de iniciativa do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), em funcionamento desde 2002, que reúne “teses e dissertações defendidas em todo o Brasil, e também por brasileiros no exterior” (SANTOS; SOUZA, 2016, p. 11); a Scientific Electronic Library Online (SciELO Brasil), criada em 1996 na perspectiva de construir uma base de dados com indicadores para avaliar a produção nacional e também visibilizar a produção científica brasileira em outros países (MENEHINI, 2003); e o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), sob a gestão dessa coordenação, criado no ano de 2000, configura-se como um instrumento de política pública para subsidiar o acesso ao conhecimento científico, sendo um dos principais mecanismos de apoio bibliográfico de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil (ALMEIDA; GUIMARÃES; ALVES, 2010).

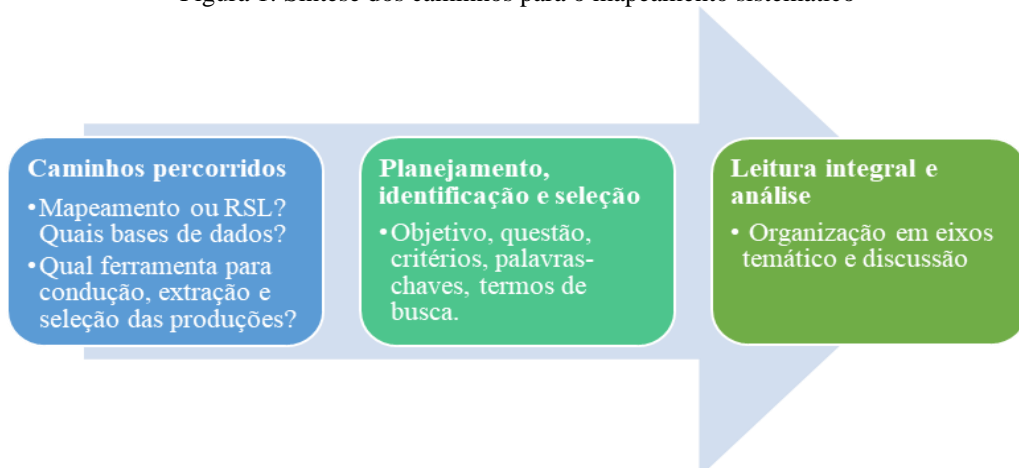
Resultados e discussão

No processo de planejamento para identificar os trabalhos nas bases de dados combinamos os termos (“Plano Municipal de Educação” OR “PME” OR “Plano Nacional de Educação” OR “PNE”) AND (“Financiamento da educação” OR “Planejamento

⁷ Gerenciador bibliográfico para apoio nas consultas de pesquisa (UFSC, 2021).

orçamentário” OR “Plano plurianual”). A combinação dos termos descritores com os operadores booleanos compõe a estratégia de busca e, assim, possibilita identificar artigos relacionados com um ou outros descritores, bem como localizar artigos com a intersecção dos dois descritores (GALVÃO; PEREIRA, 2014). Em continuidade ao planejamento, definimos os critérios de inclusão: todos os trabalhos publicados disponíveis integralmente nas referidas bases de dados que discutem os planos municipais de educação a partir de 2014; e os critérios de exclusão: 1. estudos duplicados; 2. que não discutem os planos municipais de educação; 3. que discutem o PME no período anterior a 2014; 4. disponíveis parcialmente. Apresentamos na Figura 1, seguinte, a síntese dos caminhos percorridos:

Figura 1: Síntese dos caminhos para o mapeamento sistemático



Fonte: Elaborada pelas autoras (2023).

Como resultados iniciais do mapeamento, a partir do planejamento, utilizando os termos de busca definidos no protocolo, identificamos um total de 292 trabalhos. Em sequência, 60 (21%) estudos duplicados foram excluídos inicialmente, restando 232 trabalhos para leitura parcial. Dos 60 estudos duplicados, 80% (48 estudos) foram encontrados no Portal Capes, 18% (11 estudos) da SciELO 2% da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (Figura 2).

Figura 2: Processo de identificação, seleção e inclusão das produções científicas

Termos de busca com operadores booleanos AND e OR	("Plano Municipal de Educação" OR "PME" OR "Plano Nacional de Educação" OR "PNE") AND ("Financiamento da educação" OR "Planejamento orçamentário" OR "Plano plurianual")
IDENTIFICAÇÃO	1- BDTD - 34 (23 dissertações e 11 teses)
292 trabalhos	2- SciELO Brasil - 12 artigos
	3- Revista Fineduca - 34 artigos
	4- Portal Capes - 223 artigos, 01 resenha e 01 ensaio
SELEÇÃO CRITÉRIOS	60 duplicados (1 BDTD; 11 SciELO; 48 Portal Capes)
Leitura título, resumo, objetivos, palavras-chaves	220 não discutem o PME
	03 discutem o PME anterior a 2014
	09 discutem o PME a partir de 2014
INCLUSÃO	
09 trabalhos	BDTD - 01 dissertação de mestrado
Leitura completa e análise	Portal Capes: 08 artigos

Fonte: Elaborada pelas autoras (2023).

Por conseguinte, partimos para o processo de seleção (refinamento), que envolve o processo de leitura do título, resumo, objetivo, palavras-chave, conforme demonstrado na Tabela 1, adiante:

Tabela 1: Processo de seleção das produções identificadas por base de dados

Base de dados	Não discute o PME			Discute o PME anterior a 2014			Discute o PME a partir de 2014			Total
	Tese	Dissertação	Artigo/resenha/ensaio	Tese	Dissertação	Artigo	Tese	Dissertação	Artigo	
BDTD	9	22	0	1	1	-	-	1	-	33
Fineduca	-	-	20	-	-	1	-	-	-	21
SciELO	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Capes	-	-	169	-	-	-	-	-	8	177
Subtotal	9	21	190	1	1	1	-	1	8	232
Total		220			3			9		

Fonte: Elaborada pelas autoras (2023).

Importante destacar em relação às 232 produções identificadas para leitura parcial (refinamento) que 24 dissertações e 11 teses são da BDTD, as demais foram publicadas em 75 revistas, entres essas 23 são demonstradas na Figura 3, seguinte, que mostra que a Eccos, Fineduca, RIAEE foram as que mais apresentaram trabalhos.

Entre as revistas identificadas com apenas um trabalho, destacamos duas revistas (Nau Social e Education policy analysis archives) em que as produções também foram analisadas para a elaboração deste artigo.

Figura 3: Produções acadêmicas por revistas

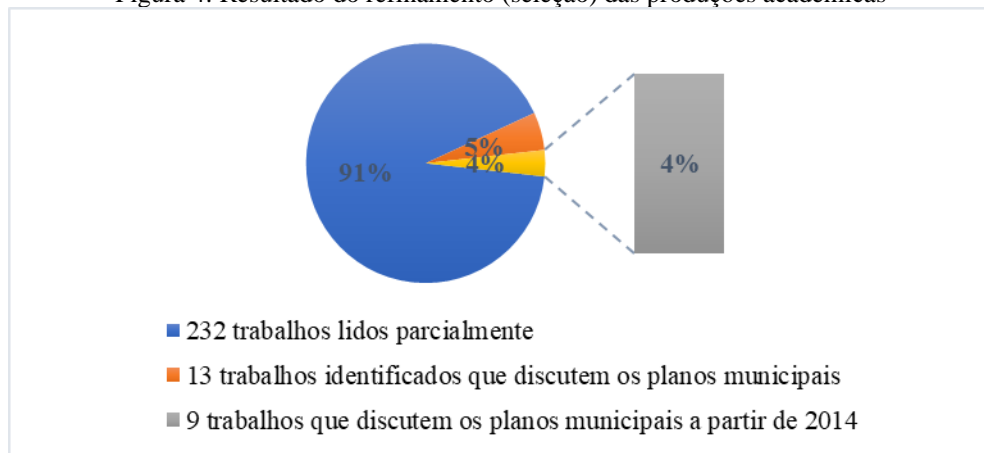


Fonte: Elaborada pelas autoras (2023).

No refinamento (aplicação dos critérios de exclusão e inclusão) por meio da leitura parcial das 232 produções, não consideramos 223 (96%) trabalhos para leitura integral, a saber: a) 220 estudos que não discutem os planos municipais de educação; b) 03 estudos que discutem os planos municipais de educação anterior a 2014. Dos 13 que discutiam os planos municipais, três⁸ deles tratavam de período anterior a 2014. No critério inclusão foram aceitos nove estudos (que discutem os planos municipais a partir de 2014) para leitura integral e análise (Figura 4):

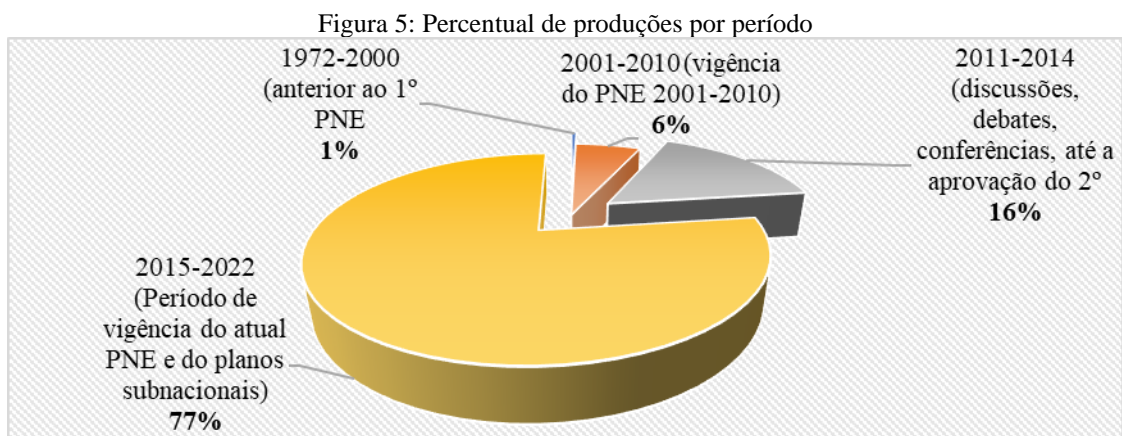
⁸ Tese de Doutorado: *O financiamento da educação infantil no contexto do FUNDEB: limites e contradições na expansão do atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade em João Pessoa/PB – 2007-2013* (SANTOS, 2015); Dissertação de Mestrado: *A construção do Plano Municipal de Educação: concepção e prática nos municípios do território de identidade médio Rio das Contas – Bahia* (LYRIO, 2013); Artigo publicado pela Revista Fineduca: *Os Recursos Financeiros Aplicados na Educação Básica da Rede de Ensino da Prefeitura da Cidade de São Paulo: subsídios para a construção de um plano de educação* (BASSI, 2011).

Figura 4: Resultado do refinamento (seleção) das produções acadêmicas



Fonte: Elaborada pelas autoras (2023).

No que se refere à linha temporal, organizamos as 232 produções em quatro períodos de acordo com o ano de publicação: 1- 1972 a 2000 (01 trabalho); 2- 2001 a 2010 (14 trabalhos); 3- 2011-2014 (38 trabalhos); 4- 2015-2022 (179 trabalhos).

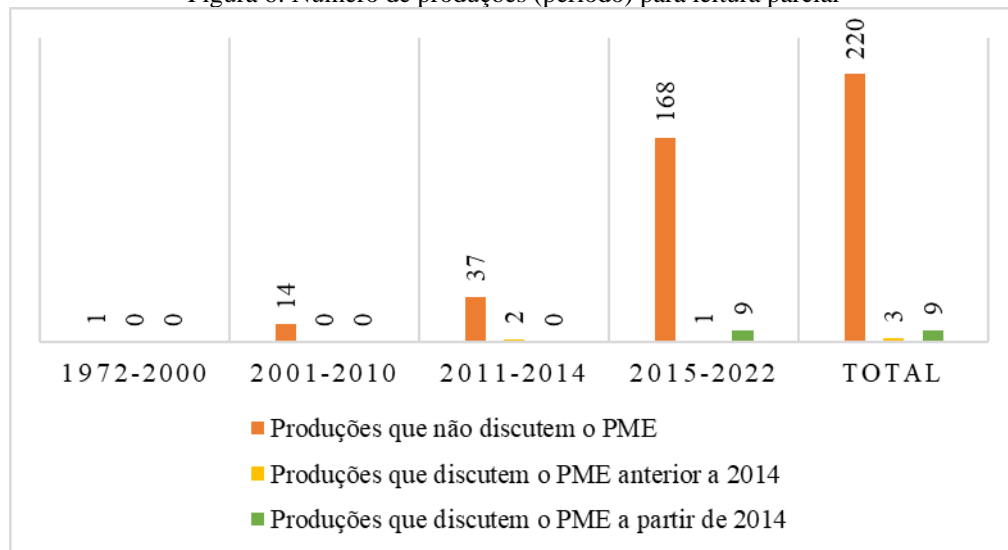


Fonte: Elaborada pelas autoras (2023).

Conforme demonstrado na figura 5, o percentual de trabalhos aumenta no terceiro período, sugerindo que possa decorrer dos movimentos de debates e discussões a partir das conferências nacionais, regionais e municipais anteriores à elaboração do atual plano nacional e se amplifica chegando a 77% dos trabalhos publicados a partir de 2015. Também observamos que nas temáticas mais recorrentes das 232 produções encontra-se o financiamento da educação a partir de 2014, principalmente com mais incidência de 2015 a 2022.

Do mesmo modo, ocorre em relação às 223 que não consideramos para análise. Ainda no que se refere à linha temporal, a Figura 6, seguinte, mostra o número de produções nos quatro períodos e o motivo pelo qual foram incluídas ou não, para leitura integral e análise:

Figura 6: Número de produções (período) para leitura parcial



Fonte: Elaborada pelas autoras (2023).

Dando prosseguimento, caracterizamos cada trabalho aceito para leitura integral (Quadro 1), posteriormente organizamos em dois eixos temáticos (Quadro 2) para análise discursiva. No Quadro 1, os estudos incluídos/aceitos, abrangem oito artigos de seis diferentes revistas e uma dissertação de mestrado. Foram publicados no período de 2015 a 2020 por sete Instituições de Ensino Superior (IES), sendo três da rede privada (Universidade Nove de Julho – Uninove; Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos; Universidade do Oeste Paulista – Unoeste), três da rede pública estadual e federal (Universidade Estadual Paulista – Unesp; Universidade Federal da Bahia – UFBA; Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação) e uma internacional (Arizona State Universit). Quanto à linha temporal: 11% (1 trabalho) são de 2015; 22% (2 trabalhos) de 2017; 33% (3 trabalhos) são de 2018 e 33% (3 trabalhos) referentes ao ano de 2020.

Quadro 1: Caracterização dos trabalhos incluídos/aceitos

Revista	Título	Autores	Publicação
EccoS (São Paulo, Brazil) - 2015	1. O Plano Nacional de Educação: Desafios a partir da construção do Plano Municipal de Educação de Uberlândia.	Jorgetânia da Silva Ferreira; Marina Ferreira de Souza Antunes; Olenir Maria Mendes	Universidade Nove de Julho (UNINOVE)
Educação Unisinos – 2017	2. Planos Municipais de Educação (PMEs): restrições políticas, econômicas e metodológicas no processo de elaboração e acompanhamento em municípios baianos	Moacir Freitas Borges; Sérgio Henrique Conceição	Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS
Nau Social – 2018	3. A construção do Plano Municipal de Educação da cidade de São Paulo: conflito orçamentário, projetos políticos e atores	Ana Carolyn Fazani da Silva <i>et al.</i>	Universidade Federal da Bahia – UFBA
Educação &	4. O Processo de Elaboração dos	Paulo Sérgio Garcia; Nélio	Universidade

Realidade – 2018	Planos Municipais de Educação na Região do Grande ABC	Bizzo	Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação
Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação – 2020, 2020; 2020	5. A gestão educacional nos planos de educação: do nacional ao municipal	Andréia Vicência Vitor Alves; Andrêssa Gomes de Rezende Alves; Elis Regina dos Santos Viegas	Universidade Estadual Paulista - UNESP
	6. A elaboração do plano municipal de educação: experiência de educação popular?	Gercina Santana Novais; Tiago Zanquêta de Souza	Universidade Estadual Paulista - UNESP
	7. Plano municipal de educação (PME): valorização e desafios da carreira docente	Odorico Ferreira Cardoso Neto; Egeslaine De Nez	Universidade Estadual Paulista - UNESP
Education policy analysis archive – 2017	8. O Controle Social no Planejamento Municipal da Educação no Brasil	Donaldo Bello de Souza; Alzira Batalha Alcântara	Arizona State Universit
Dissertação de mestrado – 2018	9. Gestão e financiamento dos planos municipais de educação em Municípios Paulistas: novos/velhos desafios aos dirigentes municipais de educação	Leandro Vitoriano da Silva	Universidade do Oeste Paulista - UNOESTE

Fonte: Elaborado pelas autoras (2023).

Em sequência, após leitura integral dos trabalhos incluídos, em função das temáticas convergentes e similaridades, organizamos em dois eixos (1. Processo de elaboração dos planos municipais de educação; 2. Gestão, financiamento e planejamento municipal) e classificamos por tipo de trabalho como A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7 e A8 para os artigos científicos e D9 para a dissertação de mestrado, por autor e título (Quadro 2):

Quadro 2: Caracterização dos eixos temáticos

Tipo de Trabalho/Autor(es)/Título	Objetivos	Região/Estado
Eixo temático - Processo de elaboração dos planos municipais de educação		
Artigo 1 (A1) Ferreira, Antunes e Mendes (2015) - O Plano Nacional de Educação: Desafios a partir da construção do Plano Municipal de Educação de Uberlândia	Descrever e analisar o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação do município de Uberlândia	Sudeste/Minas Gerais
Artigo 2 (A2) Borges e Conceição (2017) - Planos Municipais de Educação (PMEs): restrições políticas, econômicas e metodológicas no processo de elaboração e acompanhamento em municípios baianos	Identificar o cenário de elaboração , dos planos municipais de educação para o decênio de 2014-2024 no estado da Bahia	Nordeste/Bahia
Artigo 3 (A3) Fazani da Silva <i>et al.</i> (2018) - A construção do Plano Municipal de Educação da cidade de São Paulo: conflito orçamentário, projetos políticos e atores	Analisar o processo de construção do PME, a partir da compreensão de suas etapas, estruturas de governança e participação, atores estratégicos envolvidos e projetos políticos defendidos	Sudeste/São Paulo
Artigo 4 (A4)	Analisar o processo de elaboração dos	Sudeste/São

Garcia e Bizzo (2018) - O Processo de Elaboração dos Planos Municipais de Educação na Região do Grande ABC	Planos Municipais de Educação da região do grande ABC Paulista.	Paulo
Artigo 6 (A6) Novais e Souza (2020) - A elaboração do plano municipal de educação: experiência de educação popular?	Contribuir para a reflexão sobre a elaboração do Plano Municipal de Educação (PME), orientada pela concepção, valores, princípios e metodologias da Educação Popular	Sudeste/Minas Gerais
Eixo temático - Gestão, financiamento e planejamento municipal		
Artigo 5 (A5) Alves, Rezende Alves e Viegas (2020) - A gestão educacional nos planos de educação: do nacional ao municipal	Analisar a gestão educacional nos Planos de Educação, com especial atenção aos Planos Nacionais de Educação (2001-2011 e 2014-2024) que orientam a elaboração e adequação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação	Teses e dissertações das regiões Sudeste, Nordeste, Centro-Oeste e Norte
Artigo 7 (A7) Cardoso Neto e De Nez (2020) - Plano municipal de educação (PME): valorização e desafios da carreira docente	Analisar o PME, em vista das metas do plano nacional e estadual, nos termos que dizem respeito à valorização da carreira docente	Centro-Oeste/Mato Grosso
Artigo 8 (A8) Souza e Alcântara (2017) - O Controle Social no Planejamento Municipal da Educação no Brasil	Trata da problemática do controle social no âmbito do planejamento municipal da educação , enfocando os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs) e os Conselhos Municipais de Educação (CMes)	Sudeste/Rio de Janeiro
Dissertação 9 (D9) Silva (2018) - Gestão e financiamento dos planos municipais de educação em Municípios Paulistas: novos/velhos desafios aos dirigentes municipais de educação	Analisar os desafios do Plano Municipal de Educação na gestão e no financiamento da Educação Municipal na perspectiva dos Dirigentes Municipais de Ensino	Sudeste / São Paulo

Fonte: Elaborado pelas autoras (2023).

Por conseguinte, analisamos os trabalhos que discutem os planos municipais de acordo com cada eixo, no intuito de identificar pontos convergentes e enunciados sobre o financiamento da educação e/ou sobre os instrumentos orçamentários (Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias; e Lei Anual Orçamentária) que poderiam evidenciar ou se remeter à questão da pesquisa.

Olhares sobre os planos municipais de educação

As determinações previstas nos artigos 165, 211 e 214 da Constituição Federal de 1988, no PNE (artigos 8º e 10º), implicam a colaboração entre os entes federados e o compromisso dos governos executivo e legislativo quanto à vinculação dos recursos para o financiamento da educação nos instrumentos orçamentários. Sobre o artigo 10, Dourado (2017, p. 64) salienta que:

[...] revela uma concepção ampla de planejamento [...] busca romper com os limites do PNE 2001-2010, ao prever a articulação entre o Plano Plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos estados, dos Distrito Federal e dos municípios, de modo a assegurar os recursos orçamentários compatíveis com as metas e estratégias do PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

Com vistas a cumprir os dispositivos previstos tanto na Lei nº 13.005/2014 (PNE 2014-2024) quanto na Constituição Federal, o Ministério da Educação (MEC) orienta o envolvimento das esferas de governo federal, estadual e municipal e da representação da sociedade para elaboração ou adequação. Ressalta a importância do processo de monitoramento e avaliação dos planos subnacionais que, de acordo com Soares, Pereira e Santos (2019), são fundamentais para a implementação do Plano Nacional.

Assim, os dois eixos temáticos desta pesquisa se inserem no contexto da análise dos planos municipais de educação. O Eixo 1 trata do processo de elaboração, presente em cinco produções acadêmicas (A1, A2, A3, A4, A6), revelando diferentes perspectivas e olhares sobre os recorrentes desafios para vinculação e aumento do financiamento para a educação pública, discussões sobre os cortes orçamentários e a importância do planejamento para atender a disposição do PNE 2014-2024 (artigo 8º) quanto à elaboração dos planos subnacionais, revelando “o compasso/descompasso entre a proposição, a execução e os resultados” (DOURADO, 2017, p. 42) com relação às políticas públicas educacionais.

No eixo 1 (Processo de elaboração dos planos municipais de educação), os trabalhos de Ferreira, Antunes e Mendes (2015) e Novais e Souza (2020) têm como lócus o município de Uberlândia, em Minas Gerais (MG), região Sudeste. De cunho documental-bibliográfico, o estudo de Ferreira, Antunes e Mendes (2015), ao discutir sobre os desafios para o processo de elaboração dos planos (período de 2013 a 2016), apresenta também a diretriz 1 do sexto eixo do Documento Referência PME 2014 sobre o investimento público em educação pública, no que diz respeito ao produto interno bruto e à vinculação constitucional de 25% para 30% para manutenção e desenvolvimento de ensino público, além de assegurar o custo aluno qualidade inicial. Ressalta que a luta sobre a destinação de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação é histórica.

Novais e Souza (2020) realizam uma reflexão sobre a elaboração do PME 2015-2025 (lei nº 12.209, de 26 de junho de 2015), a partir dos registros de narrativa da experiência e documental, do período de 2013 a 2015. Fazem referência à EC 95/2016, sobre o novo regime fiscal, da importância de aumentar o financiamento da educação, que possui como ponto

central da discussão a participação popular na condição de movimento de resistência, por meio da participação democrática de diversos atores durante o processo de planejamento.

O lócus da pesquisa de Borges e Conceição (2017) abrange oito municípios do Estado da Bahia, região Nordeste (1. Brejões; 2. Elísio Medrado, 3. Itaguara; 4. Mutuípe; 5. Planaltino; 6. Irajuba; 7. Nova Itarana; 8. Coração de Maria) que precisaram adequar seus planos de educação de acordo com a determinação no artigo 8º do PNE 2014-2024. De cunho documental e bibliográfico, com abordagem exploratória e descritiva, apresenta a evolução do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) de 2005 a 2011 e destaca a ausência do aumento do investimento e limitação para o acesso aos recursos, imposta pela EC 95/2016. Sobre esta Emenda Constitucional, Dourado (2017) lembra que, além do impacto na educação, outras áreas também sofreram com a redução do investimento público.

Os estudos de Fazani da Silva *et al.* (2018) e Garcia e Bizzo (2018) localizam-se em São Paulo (região Sudeste). O primeiro discute a construção do PME 2015-2025 (Lei nº 16.271, de 17 de setembro de 2015) na própria cidade, na dimensão do financiamento, a partir dos registros das propostas da Conferência Municipal de Educação de 2010 e do orçamento público municipal (2013 a 2016), em relação à distribuição dos recursos e aplicação orçamentária. O segundo situa-se na região do ABC e, embora tenha como centralidade a luta pela laicidade dos planos no seu processo de elaboração, lembra da exigência constitucional para que os planos plurianuais tomassem como referência os planos decenais e destaca alguns aspectos sobre a não análise do impacto orçamentário para a elaboração dos planos, em outros casos, de forma superficial, apresentando alguns exemplos de plágio de orçamentos, destacam que essa questão revela “o descaso e inabilidade no planejamento das questões educacionais” (GARCIA; BIZZO, 2018, p. 356).

No eixo temático 2 (Gestão, financiamento e planejamento municipal), o estudo de Alves, Rezende Alves e Viegas (2020) constitui-se como um mapeamento de 51 trabalhos (43 dissertações e 8 teses), por meio da pesquisa bibliográfica e documental, com recorte temporal (1997 a 2018) de quatro regiões (Sudeste, Nordeste, Centro-Oeste e Norte) para análise da gestão educacional dos planos de educação (PNE 2001-2011 e PNE 2014-2024) que orientam elaboração ou adequação dos planos municipais de educação. Possui como centralidade a discussão sobre a gestão democrática (meta 19 do PNE), destaca a importância dos conselhos de educação e que a partir do PNE (2014-2014) amplia-se como mecanismo de gestão. Considera que os entes (estaduais e municipais) elaborem ou adequem os planos, respeitando

suas especificidades, alertando para a necessidade de saber se as metas dos planos (estaduais e municipais) estão sendo implementadas.

Ainda sobre o eixo temático 2, Cardoso Neto e De Nez (2020), com centralidade na valorização docente (metas 17 e 18), realizam uma pesquisa bibliográfica e documental para analisar o PME e os instrumentos orçamentários (PPA, LDO, LOA) de Barra do Garças (MT), na região Centro-Oeste. Tratam das metas para valorização da carreira docente, considerando as metas do plano nacional e estadual. Discutem o financiamento da educação, o contingenciamento dos recursos e os cortes orçamentários, com base nos instrumentos orçamentários (PPA 2013-2017, PPA 2018-2021, LDO 2018, LOA 2018), em relação ao aumento das receitas, sua previsão orçamentária, na perspectiva das metas 17 e 18. Estas questões reverberam quando Dourado (2017, p. 64) considera a necessidade de “novas formas de articulação entre os entes federados, incluindo a cooperação técnica [...] além de contribuir para o estabelecimento de novas bases de planejamento, gestão e financiamento da educação entre os entes federados”.

Cardoso Neto e De Nez (2020, p. 803) consideram também a importância da articulação dos instrumentos orçamentários quando afirmam que “devem expressar a adoção de uma série de políticas públicas”. No que tange ao financiamento da educação, os autores lembram da suspensão da Lei Federal nº 12.734/2012 (royalties do petróleo), que tratava sobre as regras de distribuição dos entes federados e do retrocesso que a Lei Complementar Municipal nº 162/2014 (de autoria do Poder Executivo de Barra do Garças) trouxe para a carreira docente no aspecto da valorização profissional e também por não ter sido revogada, mesmo com a aprovação do Plano Municipal. Preveem um cenário sem o aumento significativo de recursos para a educação municipal para os próximos anos, apontam para a necessidade de revogar a Lei Municipal, de priorizar/ampliar os recursos em educação e desenvolver políticas públicas que valorizem o magistério. Esses embates constantes, retrocessos quanto ao investimento público na educação pública, ratificam a afirmação de Dourado (2017) de que o cenário de proposição de políticas públicas é bem diferente da materialização ou da ação governamental.

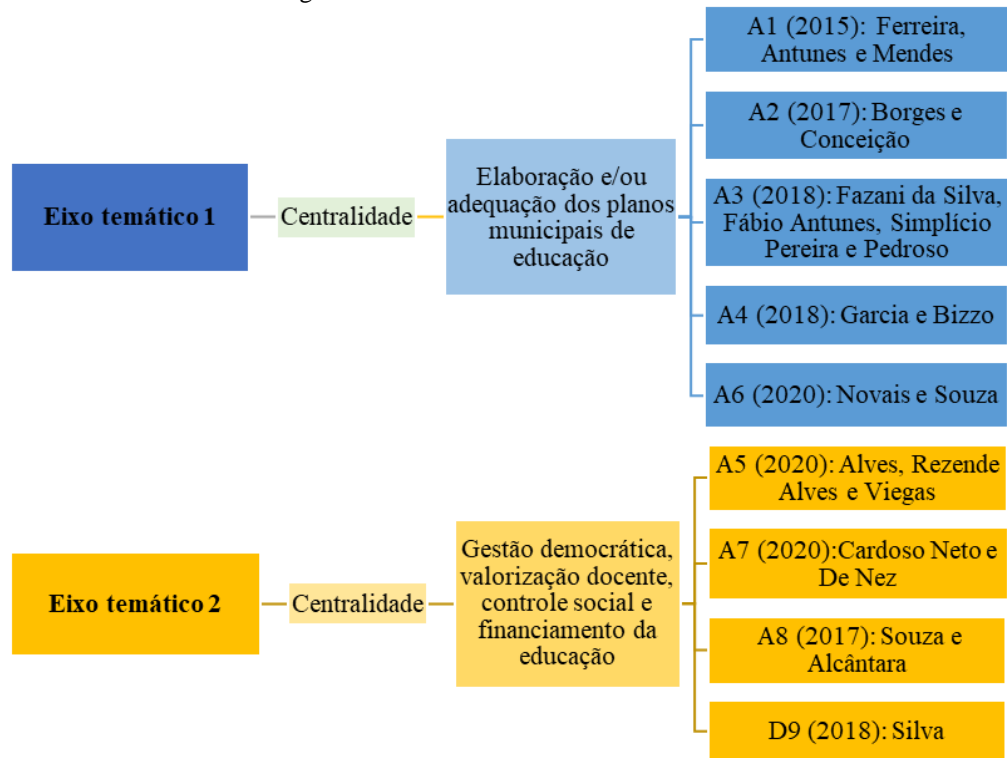
Com centralidade no controle social por parte de órgãos representativos da sociedade civil, Souza e Alcântara (2017) analisam o papel atribuído aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) e os Conselhos Municipais de Educação (CMEs), na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), por meio de estudos teórico-empíricos e análise de conteúdo de 20 planos municipais de educação, que correspondem a 95% da região estudada. Discute o controle social presente nas metas 4, 7, 16, 18, 19 e 20.

Com relação à meta 20, evidenciam as estratégias que se reportam ao acompanhamento pelos conselhos municipais (CME, Cacs do Fundeb, do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE), pelo Fórum de Educação, Comissões de Educação da Câmara de Vereadores, de mecanismos e instrumentos para o acompanhamento da arrecadação dos recursos públicos, capacitação dos conselhos, gestores dos recursos e conselhos escolares. No que se refere ao monitoramento e avaliação dos planos educacionais, Dourado (2017) corrobora ao lembrar que o PNE atribui a responsabilidade a diferentes atores institucionais e a expectativa é que a atribuição (tarefa) se espelhe nos demais entes federativos para amparar os planos subnacionais.

O estudo da Silva (2018), de natureza qualitativa, do tipo bibliográfico e documental, analisa os desafios do PME na gestão e no financiamento da educação municipal sob o olhar dos Dirigentes Municipais de Ensino, na região Sudeste (São Paulo), mas não explicita o nome dos municípios. Destaca que os documentos que orientam a construção do Plano Municipal têm como base a teoria de administração escolar, fundamentado em princípios da teoria da administração geral, que os planos municipais elaborados apresentam metas intangíveis, sendo o financiamento seu maior entrave, mesmo sendo a gestão autônoma; assim, a falta de recursos municipais e a centralização destes pela União representam um desafio na execução da política pública. Nesse contexto, Dourado (2017) considera que, para viabilizar o cumprimento da meta 20 e das demais metas dos planos educacionais, são necessárias políticas públicas que, de fato, garantam o aporte de novos recursos públicos para a educação pública.

Face ao exposto, observamos que os nove estudos que discutem os planos municipais de educação a partir de 2014, organizados em dois eixos temáticos, apresentam centralidades com perspectivas sob diferentes olhares (Figura 7):

Figura 7: Centralidades dos eixos temáticos



Fonte: Elaborada pelas autoras (2023).

Os estudos trazem questões pertinentes sobre o processo de elaboração, gestão, financiamento e o controle social dos recursos, entretanto, entre os nove trabalhos analisados, duas produções discutem os instrumentos orçamentários: o primeiro, de autoria de Fazani da Silva *et al.* (2018), no contexto de 2013 a 2016 para análise da construção dos planos municipais; e o segundo, de Cardoso Neto e De Nez (2020), em relação aos planos plurianuais (2013-2017 e 2018-2021) para análise das metas 17 e 18 do plano municipal com ênfase no investimento público. O estudo de Garcia e Bizzo (2018) também demonstra preocupação ao lembrar do Caderno de Orientação do Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), que considera que os planos plurianuais deveriam ter como referência os planos educacionais decenais (BRASIL, 2014c).

Evidenciam também as formas como são conduzidos os processos para elaboração, gestão, controle social e vinculação dos recursos públicos, que perpassam inicialmente pelas condições quando se forjam (modelam) e/ou se propõem as políticas públicas educacionais, percorrendo caminhos íngremes, cheio de obstáculo e que continuam também latentes durante sua implementação, execução, no modo como são conduzidas as condutas “induzindo-as, afastando-as, facilitando-as, limitando-as, impedindo-as” (CASTRO, 2009, p. 326).

Considerações finais

O cumprimento do PNE 2014-2024 e, conseqüentemente, dos planos subnacionais envolve desafios que implicam articulação entre os entes federados, na gestão e no compromisso em cumprir os dispositivos previstos por lei, principalmente no que se refere em assegurar o financiamento da educação.

Dessa sorte, os instrumentos orçamentários espelham ou não a materialização dessas questões quanto ao investimento público. Contudo, a percepção que temos é que para visualizar estes aspectos são necessários mais estudos e pesquisas. Nesse caso, a forma como se exerce o poder influencia as práticas de articulação dos orçamentos públicos com os planos municipais, cria e utiliza mecanismos e estratégias que podem impedir, limitar, melhorar o acompanhamento do investimento público na educação pública.

Nesse aspecto, sociedade civil, comunidade acadêmica, governo e todos os atores individuais e coletivos imbricam-se nessas relações, estão estreitamente implicados, uma vez que o poder não está concentrado somente no poder estatal, enquanto instância máxima, também não pode ser considerado sob o aspecto negativo. O exercício do poder se consubstancia nas relações, sob múltiplas formas, representadas por documentos e instrumentos normativos, técnicos, por discursos, pela omissão ou por meio da participação ativa, passiva nas decisões que podem assegurar os recursos para a educação pública.

Destarte, este artigo colabora na perspectiva de provocar novas pesquisas para ampliar a discussão e debate sobre a presença dos planos municipais nos instrumentos orçamentários, considerando que os discursos analisados nas produções acadêmicas acenam em direção à articulação do orçamento aos planos decenais, mas não evidenciam a emergência do disposto no artigo 10º do Plano Nacional de Educação, diante dos desafios para ampliação dos recursos na meta 20, diante da dependência financeira dos municípios e também os embates para articulação dos orçamentos nos planos educacionais.

Assim, empreender esforços para entender o orçamento público nas políticas educacionais pressupõe pesquisas, embates e disputas, contudo, também cria condições favoráveis para melhorar a compreensão de aspectos restritos ao campo do poder e saber, que podem instrumentalizar o processo de negociação, responsabilização, acompanhamento efetivo e avaliação quanto à materialidade das políticas públicas.

Referências

ALMEIDA, E. C. E. de; GUIMARÃES, J. A.; ALVES, I. T. G. Dez anos do Portal de Periódicos da Capes: histórico, evolução e utilização. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, [S. l.], v. 7, n. 13, 2010. DOI: 10.21713/2358-2332. 2010. v7.194. Disponível em: <https://rbpg.capes.gov.br/rbpg/article/view/194>. Acesso em: 9 abr. 2023.

ALVES, A. V. V.; REZENDE ALVES, A. G. de; VIEGAS, E. R. dos S. A gestão educacional nos planos de educação: do nacional ao municipal. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. esp.1, p. 719-734, 2020. DOI: 10.21723/riaee.v15iesp.1.13345. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/13345>. Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 3 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014. **Cadernos Planejando a Próxima Década – Alinhando os Planos de Educação**. MEC/SASE, Brasília, DF, 2014b. Disponível em: www.pne.mec.gov.br. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014. **Planejando a Próxima década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2014c. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014. **O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações**. Brasília, 2014d. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 2 jun. 2022

BORGES, M. F.; CONCEIÇÃO, S. H. Planos Municipais de Educação (PMEs): restrições políticas, econômicas e metodológicas no processo de elaboração e acompanhamento em municípios baianos. **Revista Educação Unisinos**, 2017, São Leopoldo-RS: Editoria de Periódicos Científicos, 2017, v. 21, p. 124-136.

CARDOSO NETO, O. F.; DE NEZ, E. Plano municipal de educação (PME): valorização e desafios da carreira docente. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. esp.1, p. 796-809, 2020. DOI: 10.21723/riaee.v15iesp.1.13350. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/13350>. Acesso em: 04 abr. 2023.

CASTRO, E. **Vocabulário de Foucault - Um percurso pelos seus temas, conceitos e**

autores. Belo Horizonte: autentica, 2009. Tradução Ingrid Müller Xavier; revisão técnica Alfredo Veiga Neto e Walter Omar Kohan. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

DERMEVAL, D.; COELHO, J. A. P. de M.; BITTENCOURT, I. I. Mapeamento Sistemático e Revisão Sistemática da Literatura em Informática na Educação. In: JAQUES, P. A.; SIQUEIRA, S.; BITTENCOURT, I.; PIMENTEL, M. (Org.) **Metodologia de Pesquisa Científica em Informática na Educação: Abordagem Quantitativa**. Porto Alegre: SBC, 2020. (Série Metodologia de Pesquisa em Informática na Educação, v. 2) Disponível em: <https://metodologia.ceie-br.org/livro-2>. Acesso em: 24 set. 2022.

DOURADO, L. F. **Plano nacional de educação: epicentro das políticas do estado para a educação brasileira**. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ANPAE, 2017. 216p.

FAZANI DA SILVA, A. C.; FÁBIO ANTUNES, B.; SIMPLÍCIO PEREIRA, L.; PEDROSO, T. C. A construção do Plano Municipal de Educação da cidade de São Paulo: conflito orçamentário, projetos políticos e atores. **NAU Social**, 9(16), 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ns.v9i16.31414>. Acesso em: 05 abr. 2023.

FERREIRA, J. S.; ANTUNES, M. F. S.; MENDES, O. M. O Plano Nacional de Educação: desafios a partir da construção do Plano Municipal de Educação de Uberlândia. **Eccos Revista Científica (Online)**, v. 36, p. 29-47, 2015.

FOUCAULT, M. (1984). O sujeito e o poder. In: DREYFUS, H. L.; RABINOW, P. **Michel Foucault, uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 231-249.

FOUCAULT, M. (1926-1984). **A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 02 de dezembro de 1970**. Tradução Laura Fraga de Almeida Sampaio. 24. ed. São Paulo: Loyola, 2014.

FOUCAULT, M. **Estratégia saber e poder**. Coleção: Ditos & Escritos v. VI. Organização e seleção de textos: Manoel Barros da Motta. Tradução Vera Lúcia Avelar Ribeiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2015.

GARCIA, P. S.; BIZZO, N. O Processo de Elaboração dos Planos Municipais de Educação na Região do Grande ABC. **Educação e Realidade**, Edição eletrônica, v. 43, p. 337-362, 2018.

GALVÃO, T. F.; PEREIRA, M. G. Revisões sistemáticas da literatura: passos para sua elaboração **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, 23(1):183-184, jan-mar 2014.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da Ação Pública**/Tradução e estudo introdutório: George Sarmento. Maceió: EDUFAL: 2012, 244 p.

MENEGHINI, R. O projeto Scielo (Scientific Electronic Library on Line) e a visibilidade da literatura científica 'Periférica'. **Química Nova** (Impresso), Brasil, v. 26, n. 2, p. 155-156, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/qn/a/hQndsQRrWmbXGw9KXsBwKKp/?lang=pt>. Acesso em: 08 abr. 2023.

NOVAIS, G. S.; SOUZA, T. Z. A elaboração do plano municipal de educação: experiência de educação popular? **RIAEE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. esp. 1, p. 764-779, maio 2020. e-ISSN: 1982-5587.

OKOLI, Chitu. Guia para realizar uma revisão sistemática da literatura. Tradução de David Wesley Amado Duarte; Revisão técnica e introdução de João Mattar. **EaD em Foco**, 2019;9 (1): e748. DOI: <https://doi.org/10.18264/eadf.v9i1.748>

SANTOS, K. G.; SOUZA, L. G. S. A importância do IBICT para a divulgação científica brasileira. **Bibl. Univ.**, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, p. 3 -18, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/v/17064>. Acesso em: 08 abr. 2023.

SILVA, L.V. **Gestão e financiamento dos planos municipais de educação em Municípios Paulistas: novos/velhos desafios aos dirigentes municipais de educação**. 2018. 133 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, 2018. Disponível em: <http://bdtd.unoeste.br:8080/jspui/handle/jspui/1169>. Acesso em: 03 set. 2022

SOARES, R. L. C.; PEREIRA, S. M. C.; SANTOS, J. J. R. Reflexões sobre a Educação Infantil no Plano Nacional de Educação 2014-2024. In: Sandra Márcia Campos Pereira; José Jackson Reis dos Santos. (Org.). **Discursos e práticas sobre política e gestão educacional**. 1. ed. Salvador-BA: EDUFBA, 2019. p. 81-101.

SOUZA, D. B.; ALCÂNTARA, A. B. O Controle Social no Planejamento Municipal da Educação no Brasil. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas / Education Policy Analysis Archives**, v. 25, p. 1-40, 2017.

UNESP – Biblioteca Prof. Paulo de Carvalho Matos. Tipos de Revisão de Literatura. Faculdade de Ciências Agrônômica. Campus de Botucatu, 2015. Disponível em: <https://www.fca.unesp.br/Home/Biblioteca/tipos-de-evisao-de-literatura.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2021.

ARTIGO 2

PLANEJAMENTO PÚBLICO: relação entre o plano municipal de educação e os planos orçamentários para a ação governamental

Resumo: Compreender como os planos educacionais têm sido evidenciados no planejamento orçamentário requer um estudo aprofundado dos instrumentos que legitimam e materializam a ação pública. No contexto dos planos subnacionais elaborados ou adequados a partir do Plano Nacional de Educação 2014-2024 essa questão torna-se emergente. Assim, o presente artigo, com o objetivo de analisar a relação entre o plano municipal de educação e os planos orçamentários para ação governamental, traz para discussão aspectos sobre o planejamento público, abordando a sistematização do planejamento educacional e os desafios dos dois últimos planos decenais para responder: qual a relação entre o plano municipal de educação e os planos orçamentários para ação governamental? Contextualiza o planejamento orçamentário, relacionando os planos plurianuais nacionais (PPA 2016-2019, PPA 2020-2023) com as metas do atual PNE (lei 13.005/2014) e analisa a relação do PME 2015-2025 com os planos orçamentários (PPA 2014-2017, 2018-2021, 2022-2025 e LDO de 2017, 2021 e 2022) do município de Vitória da Conquista, na Bahia. De cunho bibliográfico e documental, a pesquisa se ampara nos postulados foucaultianos para abordagem do planejamento como estratégia de saber/poder, dos instrumentos orçamentários como um tipo de mecanismo de controle ou regulação nas práticas de governo. A análise demonstra que a materialização do plano municipal de educação nos instrumentos orçamentários é ainda incipiente, necessita de uma ação coordenada de múltiplos atores para um olhar técnico e político sobre as condutas e práticas que impedem ou dificultam o processo de formulação dos planos orçamentários articulados aos planos municipais de educação.

Palavras-chave: Planejamento público. Plano Nacional de Educação. Planos orçamentários municipais. Plano Municipal de Educação. Financiamento da educação.

PUBLIC PLANNING: the relationship between the municipal education plan and the
budgetary plans for governmental action

Abstract: Understanding how educational plans have been evidenced in the budgetary planning requires an extensive study of the instruments that legitimize and materialize public action. In the context of subnational plans prepared or adapted according to the National Education Plan (Plano Nacional de Educação) 2014-2024, this issue becomes emerging. Thus, the current paper, aims to analyze the relationship between the municipal education plan and the budgetary plans for governmental action, brings to discussion aspects of public planning, addressing the systematization of educational planning and the challenges of the last two ten-year plans to answer: what is the relationship between the municipal education plan and the budgetary plans for governmental action? It contextualizes the budgetary plan, connecting the national multiannual plans (PPA 2016-2019, PPA 2020-2023) with the goals of current PNE (law 13.005/2014) and analyzes the relationship of the PME 2015-2025 with the budgetary plans (PPA 2014-2017, 2018-2021, 2022-2025 and LDO of 2017, 2021 and 2022) of the city of Vitória da Conquista, in Bahia. This bibliographical and documental research is based on Foucauldian postulates to approach planning as a knowledge/power strategy, and budgetary

instruments as a type of control or regulation mechanism in the governing practices. The analysis shows that the materialization of the municipal education plan in the budgetary instruments is still incipient, and requires the coordinated action of multiple actors for a technical and political view on the behaviors and practices that block or complicate the formulation process of budgetary plans articulated to the municipal education plans.

Keywords: Public planning. National Education Plan. Municipal budgetary plans. Municipal Education Plan. Education funding.

Introdução

Para certas pessoas, interrogar sobre o “como” do poder seria limitar-se a descrever seus efeitos, sem nunca relacioná-los nem a causas nem a uma natureza. Seria fazer deste poder uma substância misteriosa que, sem dúvida, se evita interrogar em si mesma, por preferir “não colocá-la em questão” (FOUCAULT, 1995, p. 239, grifos do autor).

O termo planejamento pronunciado como global, estratégico, público, governamental, setorial, educacional, participativo e democrático tem sua conotação a depender das concepções teóricas que podem ser influenciadas pelo processo histórico-político-social, motivações e intenções de agendas adotadas no país. Presente em todas as áreas e instituições, no campo governamental contempla todos os aspectos de um plano (objetivos, metas, meios, recursos, avaliação e controle) orientados e regulamentados pela legislação e diretrizes entre os entes federados (BRASIL, 2012).

Ao considerar a ação pública “um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de ator” (LASCOURMES; LEGALÈS, 2013, p. 21), a forma como o planejamento é realizado, suas fontes de recursos, limites e execução dos programas⁹ são motivos de estudo, preocupação, discussões e de monitoramento por parte de pesquisadores, governo, múltiplos atores e segmentos, sendo necessário “contínuo processo de reflexão, de exame de análise estratégica, envolve um conjunto de opções que conjugam componentes técnicos e políticos” (BRASIL, 2014b, p. 7).

Estas questões reverberam sobre o planejamento educacional no Brasil, sua materialização, principalmente no que concerne ao atual PNE e aos planos subnacionais aprovados a partir da promulgação da Lei nº 13.005/2014. Nesse contexto, após oito anos de vigência do Plano Nacional de Educação (PNE-2014-2024), seis do Plano Estadual de Educação (PEE-2016-2026) da Bahia e sete no caso do Plano Municipal de Educação (PME-

⁹ Programas são formas de materializar políticas públicas. São diferentes das políticas (ALENCAR, 2021).

2015-2025) de Vitória da Conquista, a expectativa (era que) com o decorrer do tempo os planos orçamentários dos entes federados fossem elaborados observando as metas dos planos de educação, em resposta à determinação prevista nos artigos (10º da Lei nº 13.005/2014 e 9º da Lei nº 2.042/2015) que tratam sobre a formulação do planejamento orçamentário articulado aos planos de educação para garantir o cumprimento das metas e estratégias dos planos nacional e subnacional.

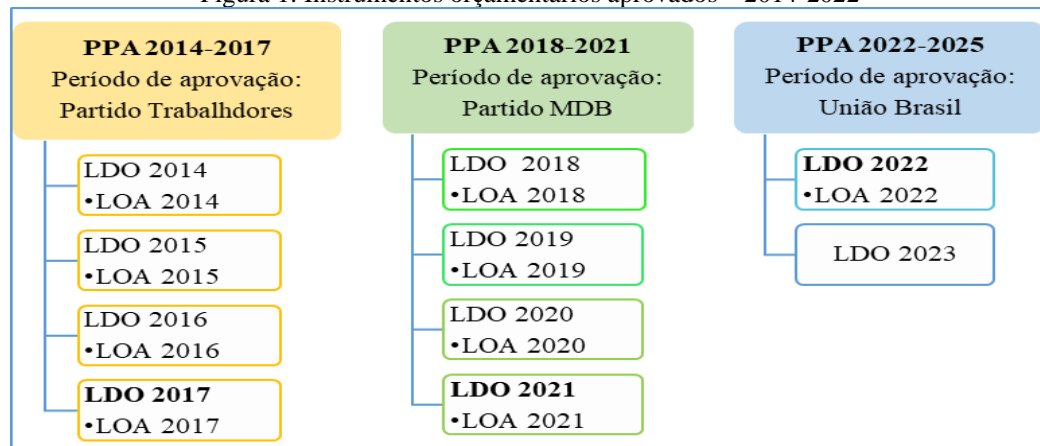
No caso de Vitória da Conquista, a vigência do PME, aprovado pela Lei nº 2.042/2015, perpassa três gestões de governo municipal, refletindo em três planos plurianuais¹⁰. Assim, este artigo tem como objetivo analisar a relação entre o plano municipal de educação e os planos orçamentários para ação governamental, buscando responder: qual a relação entre o plano municipal de educação e os planos orçamentários para ação governamental? Discute o planejamento público, a sistematização do planejamento educacional, abordando desafios do PNE 2001-2010 e do PNE 2014-2024, contextualiza o planejamento orçamentário e relaciona os planos plurianuais nacionais (PPA 2016-2019, PPA 2020-2023) com as metas do PNE 2014-2024. Finaliza com análise da relação do PME 2015-2025 com os planos orçamentários (PPA 2014-2017, 2018-2021, 2022-2025 e LDO de 2017, 2021 e 2022) do município de Vitória da Conquista-BA.

Procedimentos metodológicos

Provocadas pela vontade de descobrir, ou melhor, escavar como foram materializadas as diretrizes, metas e estratégias do PME 2015-2025 nos instrumentos orçamentários publicados, fizemos o levantamento dos 22 instrumentos orçamentários aprovados no período de 2014 a 2022 e selecionamos para análise documental três planos plurianuais e três leis de diretrizes orçamentárias, sendo de cada gestão dois documentos (1ª: PPA 2014-2017 e a LDO para o exercício de 2017; 2ª: PPA 2018-2021 e a LDO para o exercício de 2021; 3ª: PPA 2022-2025 e LDO para o exercício de 2022), apresentados na Figura 1, a seguir:

¹⁰ Planejamento de médio prazo (quatro anos), cujo objetivo é garantir o orçamento dentro de cada exercício, seguindo uma lógica temporal (BRASIL, 2012).

Figura 1: Instrumentos orçamentários aprovados – 2014-2022



Fonte: Elaborada pelas autoras (2022).

Após a seleção do corpus de análise, compreendemos também a necessidade de analisar dois planos plurianuais nacionais. O PPA 2016-2019 (Lei nº 13.249, de 13/01/2016), situa-se no segundo ano de vigência do PNE 2014-2024, no governo de Dilma Rousseff, e o PPA 2020-2023 (Lei nº 13.971 de 27/12/2019) aprovado no 5º ano de vigência, à época sob o governo de Jair Bolsonaro.

A opção pelo município de Vitória da Conquista-BA como lócus da pesquisa ocorre em virtude de implicações e vivência no contexto educacional, principalmente no que se refere a sua importância estadual e regional, relevância do estudo para a temática educacional, inserção do município no Território de Identidade do Sudoeste da Bahia (TISB)¹¹, que possui grande representação e influência na área econômica, social e educacional entre os 24 municípios que compõem o território de identidade¹².

Quanto à abordagem metodológica, buscamos nos amparar nos postulados foucaultianos para discussão do planejamento como estratégia de saber/poder, dos instrumentos orçamentários como mecanismo de controle ou regulação das práticas de governo. Entendemos que trazer para discussão o planejamento público, requer uma investigação não só sobre sua importância, seus efeitos, mas como estas ações públicas são induzidas, conduzidas e reverberam sobre as outras ações, planos e planejamento.

¹¹ TISB, em 2011, com área de 27.275 km², uma população em 2010 de 695.302 habitantes, segundo indicadores territoriais (BAHIA, 2019), foram agrupados 24 municípios baianos, a saber: Anagé, Aracatu, Barra do Choça, Belo Campo, Bom Jesus da Serra, Caetanos, Cândido Sales, Caraíbas, Condeúba, Cordeiros, Encruzilhada, Guajeru, Jacaraci, Licínio de Almeida, Maetinga, Mirante, Mortugaba, Piripá, Planalto, Poções, Presidente Jânio Quadros, Ribeirão do Largo, Tremedal, Vitória da Conquista.

¹² O Território de Identidade constitui-se em um agrupamento organizado “de acordo critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos” (BAHIA, 2010, Art.1º). A organização da Bahia em Territórios se deu a partir do Plano Plurianual (PPA-2008-2011), sob a gestão de Jaques Wagner, com o objetivo de melhorar o planejamento das ações governamentais, gestão das políticas públicas, desenvolvimento territorial no aspecto econômico, social e cultural.

Acreditamos que nos estudos foucaultianos podemos buscar “algumas maneiras produtivas de pensar o presente, bem como novas e poderosas ferramentas para tentar mudar o que se considera ser preciso mudar” (VEIGA-NETO, 2016, p. 11), por conseguinte, possibilitam o entendimento do processo histórico de produção dos discursos, em que se insere o planejamento público, sua relação com o planejamento educacional e orçamentário.

Segundo Michel Foucault, o poder não é ruim, não constitui uma teoria e sim “um feixe de relações mais ou menos organizado, mais ou menos piramidalizado, mais ou menos coordenado” (FOUCAULT, 2022, p. 369). Assim, sua preocupação é como essas relações se estabelecem, como se exerce esse poder. Sobre o exercício do poder, elucida que:

[...] é um conjunto de ações sobre ações possíveis; ele opera sobre o campo de possibilidade onde se inscreve o comportamento dos sujeitos ativos; ele incita, induz, desvia, facilita ou torna mais difícil, amplia ou limita, toma mais ou menos provável; no limite, ele coage ou impede absolutamente, mas é sempre uma maneira de agir sobre um ou vários sujeitos ativos, e o quanto eles agem ou são suscetíveis de agir. Uma ação sobre ações (FOUCAULT, 1995, p. 243).

Para captar os vários olhares sobre os movimentos no contexto histórico, político e econômico no cenário brasileiro, referenciamos a pesquisa bibliográfica nos trabalhos de Mendes (2000) e Dourado (2017), dialogando com autores que também discutem os planos educacionais e o planejamento orçamentário. Lascoumes e Le Galès (2012, p. 34) são referências para discussão dos planos orçamentários como um tipo de instrumento da ação pública, uma vez que os planos “não são inertes, simplesmente disponíveis para mobilizações sociopolíticas, eles detêm uma força de ação própria. À medida que é usado ele tende a produzir efeitos originais e, às vezes, inesperados”

Analisamos, também, as orientações publicadas pelo Ministério da Educação (Mec), por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), documentos técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e documentos normativos identificados posteriormente, necessários à pesquisa.

O planejamento público e a sistematização do planejamento educacional

São diversas questões que surgem e que envolvem o controle social e a participação da sociedade civil na formulação do planejamento, como as ações orçamentárias previstas e vinculadas constitucionalmente, os instrumentos normativos instituídos, as responsabilidades dos entes federados e o próprio processo de elaboração pelos governos. Para Cardoso Júnior

(2015, p. 146), “o planejamento é processo tecnopolítico – contínuo, coletivo e cumulativo – por meio do qual se dá concretude a projetos oriundos da própria sociedade, canalizados por grupos que disputam de forma legítima e democrática a condução das ações de governo”.

O planejamento público representa um certo tipo de saber/poder de governo, considerando que “a constituição de um saber de governo é absolutamente indissociável da constituição de um saber de todos os processos que giram em torno da população em sentido amplo” (FOUCAULT, 2015, p. 294) e o saber se relaciona à questão do poder (REVEL, 2011). Destarte, as relações instituídas e estabelecidas entre os atores e segmentos implicados no processo do planejamento revelam “a estrutura do poder e as tensões, que ele envolve entre tais segmentos” (MENDES, 2000, p. 179).

As ações pensadas apenas em gabinetes ou por um grupo seletivo de especialistas implicam em ações desgovernadas, correndo o risco de morte, por se equivocarem e distanciarem dos objetivos prioritários para a área social, educacional e econômica, impedindo ou dificultando a materialização das políticas públicas para aqueles que mais precisam e foram historicamente cerceados de seus direitos.

Nesse sentido, podemos dizer que o planejamento, a forma como é mobilizado, constitui-se como estratégia de poder “para fazer funcionar ou para manter um dispositivo de poder” (FOUCAULT, 1995, p. 248) ou como enfrentamento para redução das desigualdades sociais. De um modo ou de outro, configura-se como um mecanismo nas relações de poder estabelecidas, que reverberam sobre as ações dos outros (individuais ou coletivos), refletindo em múltiplas práticas de diversos atores que podem privilegiar apenas um modo de pensar ou de fazer. Nesse contexto, discutir o planejamento educacional significa percorrer um caminho longo e sinuoso, de idas e vindas, são “relações de força, enfrentamentos, portanto reversíveis” (FOUCAULT, 2015, p. 227), que também se constituem como estratégia ou mecanismos nas relações de poder.

Emergem questões não só relacionadas a sua importância, suas origens, mas principalmente como foram se constituindo essas ideias para elaboração dos planos educacionais, em tantas diferentes épocas. Mendes (2000, p. 17) destaca que “as origens institucionais estão na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, de 1961, e nas origens filosóficas, numa concepção liberal que, até certo ponto, parece oposta à ideia de planejamento”.

Sobre a sistematização dos planos educacionais, Duarte e Santos (2017, p. 7) esclarecem que o Manifesto dos Pioneiros de 1932 apresentava “um diagnóstico da inexistência do sistema nacional de Educação”, justificando a necessidade de um

planejamento “sistêmico, normativo e centralizado” (DUARTE; SANTOS, 2017, p. 8). Segundo as autoras, para os autoritários e liberais o destino do povo e da nação estaria sob a responsabilidade dos intelectuais legitimados, vinculado ao conhecimento científico relacionado em especial às áreas de psicologia e sociologia.

A discussão sobre a sistematização do planejamento educacional considera que no Brasil as ideias e propostas para elaboração dos planos nacionais de educação foram, seriamente, atropeladas, conturbadas, diante dos conflitos de interesses políticos, econômicos, descontinuidade dos governos e também pelo silenciamento ou desconhecimento do contexto histórico e político:

A partir dos idos de 1960 e, sobretudo, no período da ditadura (1964-1984), a submissão do planejamento educacional às diretrizes do desenvolvimentismo econômico, que se projetava, foi legitimada pela contraposição entre o planejamento dos *experts* versus a ação assistemática ou interessada dos políticos (SOUZA; DUARTE, 2014, p. 175).

Cury (2018, p. 1237-1238) contribui também com a discussão contextualizando que na ditadura “o planejamento econômico era de corte tecnocrático, voltado para a acumulação, como estabelecido na lei n. 4.320/64”, que consiste nas normas gerais de Direito Financeiro com vistas à elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federados (União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal). Nesse contexto, a nação “era concebida como um território desprovido de sujeitos sociais necessários ao desenvolvimento social e econômico pretendido pelos grupos golpistas” (DUARTE; SANTOS, 2017, p. 11).

Pereira (2007, p. 14) destaca que na década de 1980 as manifestações em defesa da educação pública ganharam evidência em função do “[...] enfraquecimento do regime autoritário e efervescências das reivindicações por uma sociedade mais democrática” e que após um período de muitas lutas foi promulgada a sétima Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, resultado de um “amplo processo constituinte [...] traz novas configurações ao papel e autonomia dos entes federados” (DOURADO, 2017, p. 34).

O período de transição para redemocratização do país foi compreendido “como um espaço de luta e conflito conduzido por atores coletivos, que pretendiam converter carências em direitos e institucionalizar novas formas de ação do Estado diante dessas carências” (DUARTE; SANTOS, 2017, p. 12). Com a aprovação da LDBEN-1996, “os educadores voltaram a se mobilizar, agora em torno da elaboração do Plano Nacional de Educação, como plano global, de toda a educação, e de Estado, para uma década” (BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2011, p. 21).

Em relação aos governos instituídos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, Bollmann (2010, p. 673) afirma que era “sintomática a ausência do compromisso político com o planejamento da educação como política de Estado”, sendo necessário o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública assumir a responsabilidade, a partir da I Conferência Nacional de Educação, em 1996, para cumprimento do disposto constitucionalmente. Foram apresentadas duas propostas do Plano Nacional de Educação, uma em 1997, representada pela Sociedade, e outra proposta do Governo, em 1998 (BOLLMANN, 2010). Essas propostas “expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo de abrangência das políticas, no financiamento e gestão, bem como diagnóstico, prioridades, diretrizes e metas” (DOURADO, 2017, p. 36).

Entretanto, o fato de propostas totalmente diferentes conseguirem tramitar no Congresso evidenciou os resultados com o processo de democratização no Brasil (DUARTE; SANTOS, 2017). Essas questões demonstram os constantes enfrentamentos para a sistematização do planejamento educacional, que, em épocas e contextos diferentes, modificam-se, que se aperfeiçoam, sejam para limitar, impedir ou para resistir e que continuam mesmo quando os dois últimos planos decenais são aprovados, ao considerar os desafios enfrentados.

Desafios do PNE 2001-2010 e do PNE 2014-2024

Em janeiro de 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), é aprovado o PNE-2001-2010, por meio da Lei nº 10.172. Dourado (2017) lembra que houve um embate entre a proposta defendida pela sociedade brasileira e a que o Executivo Federal encaminhou, porquanto o que foi aprovado não contemplou os princípios defendidos pela sociedade, em relação ao Sistema Nacional de Educação, o Fórum Nacional de Educação, o Conselho Nacional de Educação e a ampliação do PIB para 10% na educação pública.

Cury (2010), ao se referir à Lei do PNE 2001-2010, considera que houve um esforço em relação ao planejamento e gestão, apesar da elaboração ter sido por força de determinação constitucional. Ressalta, ainda, que, embora este Plano apresentasse um diagnóstico realista (com objetivo e metas), por questão de impedimento de financiamento pelo governo federal, não chegou a sair do papel. Em função disso, intensificou-se a pressão para que nos próximos planos constasse uma meta mais clara e adequada de financiamento da educação, evitando, assim, que fosse vetado pelo Executivo, que coadunou com a alteração do art. 214 da CF de 1988, por meio da emenda 59/2009 (FNE, 2014).

Nessa questão, Dourado (2017) destaca a importância e a contribuição dos movimentos que se sucederam em 2008, 2010 e 2014 por meio das conferências nacionais, municipais, regionais, estaduais e distritais quanto à avaliação das políticas públicas e debate do Plano Nacional Educação. Após a tramitação do Projeto de Lei nº 8.035/2010 na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, depois de quatro anos com “íntensos debates e negociações” (DOURADO, 2017, p. 47), o PNE 2014-2024 é aprovado, por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, no segundo governo de Dilma Rousseff.

Em decorrência da aprovação do PNE 2014-2024, os entes federados enfrentaram diversos desafios, por causa do curto espaço de tempo, de apenas um ano, para adequação dos planos subnacionais que já existiam no Brasil (alinhados ao PNE 2001-2010) ou elaboração dos planos, alinhado às metas, diretrizes e estratégias constantes no PNE, conforme previsto na Lei nº 13.005/2014:

Art. 8º 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 1 (um) ano contado da publicação desta Lei (BRASIL, 2014a, art. 8º).

Os desafios consistiam em realizar o levantamento de dados e informações para elaborar o diagnóstico, garantir a discussão, criar mecanismos para a participação da sociedade, da comunidade escolar, das universidades, representação estadual e de outros interessados, não restringir o plano a uma gestão e à rede municipal de ensino e ter como foco o território. É importante lembrar que no PNE 2001-2010 os entes federados também foram desafiados para elaboração dos planos decenais, considerando que a Lei nº 10.172/2001, no artigo 2º, também determinava, a partir da sua vigência, a obrigatoriedade da elaboração dos planos subnacionais alinhados ao Plano Nacional de Educação. Segundo Aguiar (2010):

Sem dúvidas, tal operação constituiria um grande desafio, por requerer a colaboração e cooperação entre os entes federados pautadas na compreensão da importância do PNE para o cumprimento dos compromissos assumidos com a nação brasileira. Todavia, considerando a diferenciação entre estados e municípios no que tange às condições técnicas requeridas para construir os respectivos planos, seria necessário que a União pusesse à sua disposição cooperação técnica e financeira, bem como estatísticas e informações que viabilizassem a elaboração dos planos decenais (AGUIAR, 2010, p. 713).

Contudo, os subsídios para elaboração dos planos de educação só foram disponibilizados pelo INEP em 2004 e consistiam em um diagnóstico da educação por região geográfica, contendo estatísticas do Censo do IBGE, indicadores educacionais do INEP, com

a finalidade de contribuir na elaboração dos planos estaduais e municipais a partir do Plano Nacional de Educação de 2001-2010 (AGUIAR, 2010). Evidencia-se que tanto no PNE 2001-2010 quanto no PNE 2014-2024 alguns desafios são semelhantes pela necessidade de orientação técnica, de um diagnóstico educacional, não só da região, mas de cada localidade, e da participação coletiva na elaboração dos planos subnacionais.

Esse fato é evidenciado considerando que no final da vigência do PNE 2001-2010 a assistência técnica e maior diálogo também eram motivos de preocupação pelos movimentos sociais, que chegaram a apresentar, durante a Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em 2010, no Governo Lula, a necessidade da instituição de um canal de diálogo (PEREIRA; GROSSI JÚNIOR, 2016). Como consequência, no ano seguinte, já no Governo Dilma Rousseff, em atendimento à demanda apresentada pelos movimentos sociais, é criada a estrutura da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), conforme Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011, e Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012, que alterou a unidade jurisdicionada.

A Sase/Mec tinha como principal diretriz institucionalizar o Sistema Nacional de Educação (GROSSI JÚNIOR; ALCANTARA; CUNHA, 2018). Durante sua atuação e articulação, junto aos entes federados, por meio da Diretoria de Cooperação com os Planos de Ensino (Dicope), contribui para a criação de uma rede de assistência técnica, em observância ao art. 8º do PNE 2014-2024 (PEREIRA; GROSSI JÚNIOR, 2016). Antes de ser extinta em 2017 (Decreto nº 9.005 de 14 de março), com a mudança de gestão federal, em 2017, deixa um conjunto de documentos denominado Planejando a Próxima Década para apoiar o trabalho técnico dos Dirigentes Municipais, equipes técnicas e comissões constituídas para elaboração ou adequação dos planos subnacionais (GROSSI JÚNIOR; ALCANTARA; CUNHA, 2018).

As orientações da Sase/Mec (BRASIL, 2014b; 2014c; 2014d) preveem a articulação dos planos educacionais com os planos orçamentários e o Plano de Ações Articuladas (PAR)¹³, considerando que esse também está presente nas estratégias 7.5 e 7.6 do PNE 2014-2024. No que se refere ao planejamento orçamentário, a Lei nº 13.005/2014, que institui o PNE, determina que o processo de formulação dos planos orçamentários (PPA, LDO e LOA) assegure “dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução” (BRASIL,

¹³ O PAR consiste no apoio técnico e financeiro suplementar e voluntário da União com o “objetivo de promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2012, artigo 1º, parágrafo único).

2014a, artigo 10), inclusive prevê também no § 3º do artigo 5º que a meta financiamento, após o quarto ano de vigência, poderá ser ampliada para cumprimento das outras metas.

O planejamento orçamentário e as metas do PNE 2014-2024

Buscar relacionar os planos educacionais com o planejamento orçamentário é adentrar no campo restrito e técnico de informações quando se referem aos objetivos e diretrizes legais e fiscais. Contudo, a análise dos aspectos econômicos e jurídicos, os objetivos, os mecanismos de controle e regulação, além de seus efeitos sobre as ações dos outros, torna-se relevante pela possibilidade de compreender melhor “as práticas de governo ou da gestão governamental” (VEIGA-NETO, 2016, p. 61).

Vasconcellos (2002) explica sobre os três níveis de abrangência para realizar o planejamento (sistema de educação, escolar e curricular), sendo o do Sistema de Educação um nível maior, por vincular-se ao planejamento dos três entes federativos, envolver e implicar políticas públicas educacionais, além de enfrentamentos quanto ao atendimento, aos recursos e à gestão, entre outros aspectos.

As práticas de governo ou da gestão governamental não se restringem só ao Governo (Poder Estatal), mas também mecanismos, instrumentos, técnicas utilizadas, “às práticas múltiplas, na medida em que muita gente pode governar” (FOUCAULT, 2022, p. 411). Assim, ao discutir o planejamento governamental para uma ação pública ou uma política educacional é necessário discutir o planejamento orçamentário, considerando que este funciona como um dos tipos de instrumentos para estruturar os programas da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2013).

O documento publicado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2021), sobre Políticas Públicas e Planejamento Governamental, explicita os três níveis do planejamento governamental:

O planejamento no nível estratégico formula a visão, define as diretrizes e os objetivos gerais do governo. É a base para formulação dos demais planejamentos. [...] mais abrangente e de prazo mais longo. Apesar de ultrapassar as durações dos mandatos, se manifesta em cada um desses períodos nas orientações estratégicas (implícitas ou explícitas) do PPA. [...] **O planejamento tático (ou gerencial)** é a decomposição dos objetivos estratégicos em orientações mais detalhadas para cada área de governo, [...]. Mostra como os diversos recursos disponíveis vão ser priorizados e organizados para alcançar os resultados esperados em cada Órgão Setorial ou política pública. [...] é de médio prazo, com a duração do mandato, e é operado pela conjugação da tríade das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA). **O planejamento operacional** é o de prazo mais curto e está associado com a execução

orçamentária e financeira das atividades que materializam as políticas. (ENAP, 2021, p. 13, grifo do autor).

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamentos Anuais (LOA) constituem instrumentos do sistema de planejamento e orçamento da administração pública, estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (PARES; VALLE, 2006). Como dimensão estratégica, o plano plurianual tem a função de estabelecer diretrizes, objetivos e metas, a dimensão tática representada pelos programas e a operacional pelas ações (ALENCAR, 2021).

O PPA orienta a política pública e as ações demandadas pelas mudanças na sociedade que podem emergir além do orçamento anual e também apoiam a política fiscal (PARES; VALLE, 2006). Cardoso Júnior (2015) defende e reconhece a importância dos planos plurianuais para o governo, destaca que deve ser considerado como aliado e não só um aspecto burocrático, que o plano plurianual tem suas vantagens na relação Executivo *versus* Executivo; Executivo *versus* Federação e Executivo *versus* sociedade:

[...] relação “**Executivo versus Executivo**”, o PPA serviria como instrumento de articulação, pactuação e coordenação intragovernamental. Na relação “Executivo versus Legislativo”, o PPA poderia ajudar como instrumento de negociação e pactuação horizontal, talvez facilitando a montagem de coalizões programáticas suprapartidárias. Na relação “**Executivo versus Federação**”, o PPA poderia servir como instrumento de negociação e pactuação vertical, talvez cumprindo o papel de complementação programática regional. Por fim, mas não menos importante, na relação “Executivo *versus* sociedade”, o PPA trabalharia como instrumento de comunicação social e monitoramento público em torno de prioridades de governo, objetivos estratégicos, metas e prazos anuais do plano (CARDOSO JÚNIOR, 2015, p. 147, grifos do autor).

Entretanto, ao apontar as vantagens do PPA, Cardoso Júnior (2015) também questiona o período de vigência, no caso do planejamento de desenvolvimento nacional. Defende a organização e operação do PPA em níveis diferentes de temporalidade e de direcionalidade estratégica. Para o autor, a restrição de quatro anos:

[...] é a senha certa para matar, ainda no nascedouro, qualquer iniciativa de planejamento condizente com a complexidade e a heterogeneidade dos tempos atuais [...] as políticas públicas também possuem tempos distintos de maturação, bem como priorização estratégica igualmente distinta (CARDOSO JÚNIOR, 2015, p. 150).

No que concerne à elaboração dos planos, Couto e Cardoso Júnior (2020) lembram que em nível nacional só a partir do PPA-2000-2003 foi reposicionada a relação entre o plano e orçamentos. Os planos anteriores (elaborados a partir da CF 1988) não observaram essa

questão, eram genéricos. Pares e Valle (2006, p. 236) explicam que no ano de 2000 “a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aporta ao processo de reforma na gestão pública uma austera gestão fiscal por meio da instituição de mecanismos de controle das finanças públicas para o governo federal, estadual e municipal”. Pode-se dizer que a LRF¹⁴ foi uma estratégia para que na elaboração dos planos fosse observada a questão dos orçamentos. Isso porque, “para [que] uma determinada relação de forças possa não somente se manter, mas se acentuar, se estabilizar e ganhar terreno, é necessário que haja uma manobra” (FOUCAULT, 2022, p. 379).

Sobre os planos plurianuais elaborados, considerando o histórico do planejamento apresentado por Candeas (2015), observamos que após a CF de 1988 foram instituídos seis planos: 1. PPA 1991-1995 (Collor de Melo, Itamar Franco e FHC); 2. PPA 1996-1999 (FHC); 3. PPA 2000-2003 (FHC e Lula da Silva); 4. PPA 2004-2007 (Lula da Silva); 5. PPA 2008-2011 (Lula da Silva e Dilma Rousseff); 6. PPA 2012-2015 (Dilma Rousseff). Nesse contexto, Collor de Melo e Itamar Franco são filiados ao Partido da Reconstrução Nacional (PRN), Fernando Henrique Cardoso ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Lula da Silva e Dilma Rousseff ao Partido dos Trabalhadores (PT).

Quanto à execução dos planos plurianuais, o PPA 1991-1995 perpassa pela gestão de Collor de Melo (1990-1992) e de seu vice Itamar Franco (1992-1995), que assume a presidência em decorrência do impeachment de Collor de Melo. FHC toma posse em janeiro de 1995, continuando na gestão até 2003, período de execução do PPA 1996-1999 e do PPA 2000-2003. Em 2002, Lula da Silva é eleito, assumindo o executivo federal em 2003, e fica responsável pela execução do último ano do PPA (2003) e dos próximos (PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011), em virtude da sua reeleição em 2006 para a gestão de 2007-2010. No ano de 2011, Dilma Rousseff também assume a responsabilidade da execução do planejamento de 2011 e do novo PPA 2012-2015 instituído. Sobre esse PPA, Candeas (2015, p. 53) salienta que “prossegue no modelo de desenvolvimento que busca conciliar crescimento econômico com geração de emprego, estabilidade macroeconômica e redução da desigualdade”.

De 2016 até o ano de 2022 o Brasil experienciou a aprovação de mais dois planos, o PPA-2016-2019 (Lei nº 13.249, de 13/01/2016, aprovado na gestão do PT alterado no Anexo II, pela Lei nº 13.397, de 21/12/2016, na gestão de Michel Temer - PMDB, que assumiu após impeachment da presidente Dilma Rousseff). O PPA-2020-2023 foi aprovado pela Lei nº

¹⁴ A LRF 101 de 04 de maio de 2000 “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição” (BRASIL, 2000, artigo 1º).

13.971 de 27/12/2019, na gestão de Jair Messias Bolsonaro, filiado atualmente ao Partido Liberal.

Na Lei nº 13.249/2016, que instituiu o PPA 2016-2019, na gestão de Dilma Rousseff, foram definidas como prioridade as metas do Plano Nacional de Educação, no artigo 3º, inciso I. O Plano também apresenta como diretriz “O estímulo e a valorização da educação, ciência, tecnologia e inovação e competitividade” (BRASIL, 2016b, artigo 4º, inciso IV).

A Lei nº 13.971/2019, para o quadriênio de 2020-2023, aprovada no Governo Bolsonaro, dispõe como diretriz “a dedicação prioritária à qualidade da educação básica, especialmente a educação infantil, e à preparação para o mercado de trabalho” (BRASIL, 2019, artigo 3º, inciso X) e faz referência ao PNE no § 1º, do artigo 22, das Disposições Gerais, quando informa que “[...] para as políticas públicas constantes dos programas de atendimento em educação e de amparo às mulheres, são instrumentos de referência, respectivamente, o Plano Nacional de Educação e o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres”.

No PPA 2016-2019 (lei nº 13.249/2016), o Programa 2080 - Educação de qualidade para todos vincula-se ao Programa Temático “organizado por recortes selecionados de políticas públicas, expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade” (BRASIL, 2016b, art. 5º). O Programa Educação de qualidade para todos se desdobra em cinco objetivos, relacionados ao atendimento escolar, formação e valorização dos profissionais de educação, acesso à educação profissional e tecnológica, acesso à educação superior e aprimoramento do processo de gestão. São citadas 19 metas do PNE 2014-2024 (1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20), relaciona-se à meta 20 à implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e do Custo Aluno Qualidade (CAQ). A meta 7 não é mencionada diretamente no que se refere ao fomento da qualidade da educação básica, contudo, está implícita nas outras metas e nos indicadores do Programa Educação de qualidade para todos.

No PPA 2020-2023 (lei nº 13.971/2019) os seis programas (Educação Básica; Profissional e Tecnológica; Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão; Estatísticas e Avaliações Educacionais, Educação Infantil) são detalhados no Anexo I da Lei (Programas Finalísticos). Os Programas Finalísticos constituem-se como um “conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, suficientes para enfrentar problema da sociedade, conforme objetivo e meta” (BRASIL, 2019, art. 2º, inciso XII).

No PPA 2020-2023 estão presentes cinco metas do PNE 2014-2024 (1, 4, 7, 11 e 12). No caso da meta 1 – Educação Infantil, refere-se apenas à ampliação da oferta em creches para crianças de até três anos de idade (indicador 1B) e não à pré-escola (indicador 1A).

Observamos que, embora houvesse uma determinação na Lei nº 13.005/2014 (artigo 10) para formulação do planejamento orçamentário, de modo a assegurar o cumprimento das metas do PNE, o plano plurianual vigente não contempla todas as metas previstas. No caso dos projetos temáticos e finalísticos, a população (no caso a sociedade) aparece “mais como fim e instrumento do governo que como força do soberano; [...] como sujeito de necessidades, de aspirações, mas também como objeto na mão do governo” (FOUCAULT, 2022, p. 425). Nesse aspecto, o planejamento, na condição de instrumento “não são pura técnica, eles produzem efeitos específicos independentes dos objetivos proclamados (alvos que lhes são atribuídos) e eles estruturam a ação pública segundo uma lógica que lhes pertence” (LASCOURMES; LE GALÈS, 2013, p. 33).

O plano municipal de educação e a meta financiamento

Na qualidade de ente federado dentro de suas competências (artigos 23 e 24 da CF de 1988), na área educacional, Vitória da Conquista institui seu Sistema Municipal de Ensino (Lei nº 1885/2013) em regime de colaboração com a União e com o Estado da Bahia, em observância à CF de 1988 (artigo 211) e LDBEN-1996 (artigo 8º) e a Lei Orgânica Municipal (artigos 164 a 166), entre suas incumbências, a elaboração do Plano Municipal de Educação, com duração plurianual, articulado ao Estado da Bahia, considerando o Plano Nacional e o Estadual de Educação (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2013). Destaca-se que na criação da Secretaria Municipal de Educação, em 1973, por meio da Lei nº 010 e após sua reestruturação em 1987, também previa a elaboração do plano municipal de educação.

Contudo, a elaboração e a aprovação do Plano Municipal de Educação, com período decenal, materializaram-se no contexto do atual Plano Nacional de Educação, que determina o prazo de um ano para elaboração ou adequação dos planos aprovados pelos entes subnacionais, após a publicação da Lei nº 13.005/2014. Nesse contexto, a Lei nº 2.042/2015 aprova o PME 2015-2025, sendo alterada em seu anexo único pela Lei nº 2.108 de 11 de outubro de 2016, definindo 20 metas, entre elas a meta financiamento da educação, que trata da ampliação dos recursos para o cumprimento das demais metas. Sobre a formulação do PME, Dória e Pereira (2019) contextualizam que o processo de elaboração contou com a

influência e o assessoramento técnico da Secretaria da Educação do Estado da Bahia, por meio do Programa de Apoio à Educação Municipal (Proam).

A Lei aprovada em 2015 contava com 386 estratégias. Em 2016, após alteração, foram retiradas 20 estratégias que se relacionavam à Educação Infantil, Educação Especial, Política de Alfabetização, Qualidade da Educação Básica, Formação Continuada – Pós-Graduação. Ainda de acordo com Dória e Pereira (2019), estas alterações, legitimadas pela Câmara Municipal de Vereadores, não considerou a ampla participação.

Cabe destacar que a orientação, no que diz respeito à aprovação dos planos subnacionais, deveria ser também democrática, com ampla divulgação e participação da sociedade, com discussões nas “conferências, encontros, audiências públicas ou plenárias organizadas e coordenadas pelos órgãos gestores dos sistemas de ensino, de espaços colegiados de representação social ou de fóruns de educação” (BRASIL, 2014b, p. 16).

No corpo da Lei são definidas dez diretrizes (artigo 2º), com seis idênticas (I, II, III, IV, V e VIII) aos enunciados do PNE 2014-2024 e quatro apenas com a diferença do termo fortalecimento (IV, VII, IX e X). A diretriz VIII trata do financiamento quanto ao “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade” (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2015).

O Plano Municipal de Educação possui 20 metas e 43 indicadores. Entre estes, dois são da meta 20 (20A, 20B), os quais se relacionam ao objetivo da meta 20 do Plano Municipal, idêntico ao do Plano Nacional:

Meta 20: Ampliar o investimento público em educação pública, de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País, no 5º (quinto) ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB, ao final do decênio (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2016 – meta 20).

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2014a, meta 20).

Em função do PME 2015-2025 ter repetido o objetivo da meta 20 do PNE 2014-2024, entende-se que seu indicador¹⁵ desta meta seja o mesmo previsto inicialmente na nota técnica do Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento da Metas do PNE 2014-2016 para calcular o “investimento público total em educação em relação ao PIB” (BRASIL, 2016a, p. 585),

¹⁵ 20: Razão entre investimento público total em educação e produto interno bruto (PIB).

apesar deste Relatório também utilizar como indicador complementar o investimento público direto (BRASIL, 2016a).

A partir do Relatório 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2016-2018 são atualizados e definidos novos indicadores para aferição das metas do atual Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2019). Na meta financiamento da educação, destaca-se a alteração no termo investimento para gasto público com nova definição para cálculo dos indicadores¹⁶. O acréscimo do indicador 20B com a justificativa §4º do Art. 5º do PNE (BRASIL, 2020)¹⁷.

Nesse contexto, pressupõe-se que o PME de Vitória da Conquista também apresente dois indicadores (20A e 20B) e um terceiro (20C) ao considerarmos o enunciado da letra “a” da meta 20 do PME 2015-2025, ao prever que o governo municipal invista “progressivamente na rede Municipal de ensino, com percentuais crescentes que atinjam 30% (trinta por cento) dos **impostos arrecadados no município** de Vitória da Conquista” (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2016 – meta 20 – letra a, grifo nosso).

Associamos o indicador 20C ao índice constitucional, previsto na CF de 1988 (art. 212), que se refere ao percentual de, no mínimo, 25% de aplicação das receitas de imposto e transferência vinculada à educação em Manutenção em Desenvolvimento de Ensino, entretanto, notamos que no enunciado da letra “a” da meta 20 do PME não consta o termo transferência.

Com relação ao enunciado da letra “b” também da meta financiamento da educação do PME, não consideramos como um quarto indicador, por entendermos que se configura mais como estratégia, de modo a assegurar o cumprimento das metas:

Os Governos Federal, Estadual e Municipal devem aumentar o percentual de verbas destinado à educação, bem como a ampliação gradativa da mesma, garantindo a descentralização da base financeira e o uso adequado dos recursos que são destinados à Educação Básica e Superior, cumprindo os prazos previstos e observar a legislação constitucional dos repasses financeiros e obrigatoriedade dos investimentos progressivos da educação. O prazo de avaliação da aplicação dos recursos também está posta no novo PNE, nos termos do art. 5º (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2016 – meta letra b da meta 20).

¹⁶ 20A: gasto público em educação pública em proporção ao PIB; 20B: gasto público em educação em proporção ao PIB.

¹⁷ A Lei do PNE 2014-2024 dispõe: O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal (BRASIL, 2014a, art. 5º § 4º).

Observamos que o artigo 3º da Lei do PME determina a obrigatoriedade para o cumprimento das metas condicionando a observar “os limites legais, orçamentários e financeiros” (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2015, artigo 3º), que comprova que “as políticas públicas estão sujeitas a imposições orçamentárias” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 178). No artigo 7º está previsto que o município provoque o Estado e a União, em regime de colaboração, com destaque à responsabilidade dos gestores municipais para adotar medidas governamentais, nesse sentido, entendemos que está implícito que, além da União, o município deveria também provocar o Estado da Bahia.

O PME 2015-2025 nos planos orçamentários

O PME 2015-2025, em alinhamento ao artigo 10º do PNE 2014-2024 e às orientações da Sase/Mec, dispõe também sobre a elaboração dos planos orçamentários:

O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Município serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PME, a fim de viabilizar sua plena execução (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2015 – art. 9º).

Na análise dos planos orçamentários, observamos que o PPA 2014-2017 (Lei nº 1950, 26/11/2013) e a LDO de 2017 (Lei nº 2.104, de 26/09/2016) são aprovados na gestão do Partido dos Trabalhadores, no segundo mandato de Guilherme Menezes. Com a eleição de Herzem Gusmão, filiado ao partido do MDB, o município prossegue em relação aos programas previstos no PPA 2014-2017 e, no mesmo ano, é aprovado o PPA 2018-2021 (lei nº 2.211, de 27/12/2017). A LDO para o exercício de 2021 é aprovada pela Lei nº 2.441, de 20 de dezembro de 2020.

Ao finalizar a vigência do PPA 2018-2021, é encaminhada a proposta do plano plurianual para o quadriênio de 2022-2025, pelo Executivo Municipal, governo de Sheila Lemos (União Brasil) ao Poder Legislativo, sendo aprovada por meio da Lei nº 2.582, de 31/12/2021. Nesse mesmo ano é aprovada a LDO 2021 (lei nº 2.508, de 23/07/2021).

Os três planos plurianuais, fundamentam-se na CF de 1988, na Constituição do Estado da Bahia de 1989 e na Lei Orgânica do Município (LOM), de nº 528/1990. Do mesmo modo, as três leis orçamentárias, além da Constituição Federal e da LOM, consideram também a LRF nº 101/2000. De acordo a Constituição Federal:

§ 1º A lei que instituir o **plano plurianual** estabelecerá, de forma regionalizada, as **diretrizes, objetivos e metas** da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A **lei de diretrizes orçamentárias** compreenderá as **metas e prioridades** da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988, art.165, § 1º, § 2º, grifo nosso).

As ações educacionais e de ensino estão integradas na estrutura dos planos orçamentários em suas diretrizes, objetivos, metas e programas. No geral, a estrutura dos planos orçamentários possui algumas diferenciações: os planos plurianuais apresentam as metas e ações orçamentárias, estabelecendo os programas e ações; as leis de diretrizes, além dessas, dispõem sobre as metas fiscais, prioridades, disposições gerais e específicas.

Observamos também que as diretrizes básicas dos planos plurianuais (artigo 5º) e as leis de diretrizes orçamentárias do município de Vitória da Conquista são idênticas (artigo 8º). Tratam do equilíbrio das contas, transparência, gestão dos orçamentos, princípio orçamentário, austeridade e otimização dos recursos e níveis de arrecadação municipal. O artigo 7º de cada LDO se reporta aos objetivos estratégicos de seus respectivos planos plurianuais. As três leis de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2017, 2021 e 2022, no contexto de Vitória da Conquista, não fazem menção ao PME 2015-2025.

Quanto aos objetivos dos planos plurianuais, a educação aparece no PPA 2014-2017, (aprovado na gestão 2012-2016 - PT) como um dos macro-objetivos da ação governamental “Educação pública da educação infantil e do ensino fundamental” (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2013, artigo 4º, inciso VI). No PPA 2018-2021 (aprovado na gestão 2017-2020 - MDB) aparece como um objetivo estratégico “Garantir a educação com qualidade, melhorando acesso e permanência” (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2017, artigo 4º, inciso V - Rede de Serviços Integrados). No PPA 2022-2025 (aprovado na gestão 2021-2025 - União Brasil) o objetivo estratégico aparece apenas com a palavra “Educação” (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2022, artigo 4º, inciso IV - Rede de Serviços Integrados), entretanto, no anexo II – Diretrizes Orientadoras do PPA 2022-2025, aparece outro objetivo (igual ao do PPA 2018-2021).

Os objetivos definidos nos planos plurianuais não evidenciam uma relação com os objetivos das metas do PME 2015-2025, não apresentam também objetivos no que se refere à articulação dos planos orçamentários ao plano de educação. No que concerne às metas dos programas educacionais dos planos plurianuais, detalhadas em cada anexo, possuem

diferenciações (metas, estrutura, nome e número de programa, inclusão de programa e projeto/atividade ou ação). Algumas foram positivas, no que se refere à melhor organização das informações, sendo necessária maior clareza nos dados e informações. Por exemplo, no PPA 2014-2017 constam informações de quatro anexos, mas não estão devidamente enunciados. Nos planos (2018-2021 e 2022-2025) são seis anexos que diferem quanto ao enunciado e disposição no corpo do documento.

Na análise dos programas da Unidade Orçamentária (Secretaria Municipal de Educação) dos cinco programas previstos para o quadriênio de 2014-2017 (1. Dívida Interna; 2. Desenvolvimento da Educação Básica; 3. Desenvolvimento da Educação Infantil; 4. Alimentação Escolar; 5. Programa Jovens e Adultos), os quatro primeiros são os mesmos dos planos 2018-2021 e 2022-2025 e o quinto aparece com o nome Desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos nos PPA 2018-2021 e 2022-2025. Nesses dois planos plurianuais mais dois programas estão presentes: 1. Desenvolvimento da Educação Especial e 2. Melhoria do Ensino de Vitória da Conquista, que muda no PPA 2022-2025 para Melhoria na Manutenção do Desenvolvimento do Ensino.

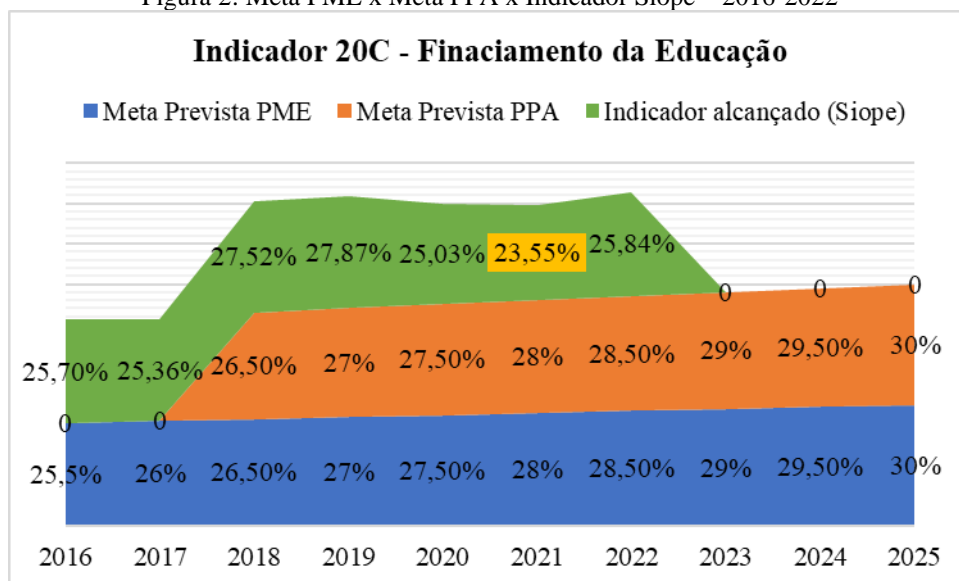
No PPA 2014-2017, os cinco programas desdobram-se em 14 projetos/atividades (com finalidade, público-alvo, produto e unidade de medida, meta e recurso), entretanto, não se faz referência aos planos educacionais. Consideramos que a não referência ao PME justifica-se em função do ano (2013) de aprovação do PPA ser anterior ao plano municipal, embora também não faça menção do PNE 2001-2010.

Os sete programas dos planos plurianuais 2018-2021 e 2022-2025 abrangem 19 projetos/atividades (com finalidade, objetivo, público-alvo, produto, unidade de medida, meta física e financeira) e também não citam as metas do PME, porém apresentam na meta física no projeto/atividade Manutenção e Desenvolvimento da Ações Educacionais, vinculado ao Programa Desenvolvimento da Educação Básica que se relaciona ao percentual para atendimento do indicador 20C previsto no Plano Municipal de Educação. No PPA 2014-2017 está presente o mesmo projeto/atividade, com meta em forma de número de escolas atendidas. Apesar do esforço em definir uma meta nos planos plurianuais (2018-2021 e 2022-2025) relacionada à meta financiamento do PME, não fica claro como seria analisada, se com base no indicador do Siope ou teria outra forma de aferir e acompanhar, por exemplo, o Tribunal de Contas do Município.

Na Figura 2, seguinte, consideramos as metas previstas para o indicador 20C do PME, as metas da ação descrita no PPA 2018-2021 e o indicador do Siope (percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências). Na análise do indicador 20C do PME, observamos

que apenas nos anos de 2018 e 2019 a meta foi alcançada. Embora a ação programada no plano plurianual (Manutenção e Desenvolvimento da Ações Educacionais) se remeta ao PME com a intenção do aumento progressivo de 0,5%, a cada ano, iniciando com 25,5% em 2016 e finalizando com 30% em 2025, quando finda o PME, a Lei Orgânica do Município (LOM) não foi alterada para assegurar o aumento do investimento na rede municipal de ensino. Outro aspecto é que no PME 2015-2025 consta um percentual de acréscimo para o ano de 2016 e de 2017, entretanto, no plano plurianual para o quadriênio de 2014-2017, aprovado em 2013, não apresenta meta para ampliar o investimento.

Figura 2: Meta PME x Meta PPA x Indicador Siope – 2016-2022



Fonte: Elaborada pelas autoras (2022), a partir das informações do PME, PPA e Siope.

Quanto ao mínimo de 25% (índice constitucional) previsto no artigo 212 da CF de 1988, no período de 2016 a 2022, o município atinge o percentual mínimo previsto, exceto em 2021 quando alcança 23,55%, com a justificativa da suspensão das aulas em 2020 e 2021, no período de pandemia da Covid-19. A Emenda Constitucional¹⁸ aprovada em 2022 isenta os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos da responsabilização (administrativa, civil ou criminalmente) em virtude do estado de calamidade pública, para o cumprimento do mínimo constitucional em 2020 e 2021, obrigando os entes a cumprir a diferença até o exercício de 2023.

¹⁸ A EC nº 119/2022, promulgada pelo Congresso Nacional, informa que o município “deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento de ensino, até o exercício de 2023, a diferença menor entre o valor aplicado” (BRASIL, 2022, ADCT, artigo 119, parágrafo único).

Considerações finais

O planejamento pode ser considerado uma estratégia de poder, revelando-se no modo como é exercido, pelas relações que são instituídas, tornando-se mais desafiador quando se refere ao planejamento governamental, em virtude dos aspectos complexos e dinâmicos da ação pública, principalmente ao considerar não são neutros, estão investidos de desejos, vontades, escolhas, produzem e reproduzem efeitos, consequências a curto, médio e longo prazo, até mesmos imprevisíveis.

Nesse sentido, ampliar a participação dos atores individuais e coletivos, beneficiários da ação pública no processo, é também um mecanismo, uma estratégia de luta para se evitar ou minimizar a descontinuidade dos programas em detrimento de fatores econômicos, mudanças de gestão ou de conflitos de interesse. Outrossim, é necessário tornar possível em todos os campos de disputa um olhar técnico e político para a constituição de um sistema integrado dentro dos governos, superando as questões de ordem partidária que dificultam a materialização e continuidade das políticas educacionais.

A materialização das diretrizes, metas e estratégias do PME nos planos orçamentários é ainda incipiente, não consubstancia uma prática de gestão, entretanto, nos discursos produzidos sobre o planejamento, seus instrumentos têm força, solidificam-se a cada vez mais. Constituem-se, ainda, como mecanismos, instrumentos de poder que podem induzir ou conduzir formas de governo que tanto podem integrar quanto fragmentar, fortalecer ou enfraquecer, ampliar ou reduzir, avançar ou retroceder os direitos conquistados historicamente.

Consideramos também que o planejamento faz parte do conjunto de práticas de governamentalidade, ao perceber como a ampliação dos recursos da meta financiamento está sujeita aos planos, limites legais e orçamentários, regulamentos e regulação advindos de múltiplos atores, cenários, circunstâncias e práticas de gestão, que secundarizam a Educação, principalmente quando envolve o investimento público na educação pública. Não que a Educação não seja reconhecida pela importância que teve e sempre terá, independente do contexto histórico, político, econômico e social. Em alguns momentos, é mais evidenciada, outros menos, mas sempre esteve e continuará latente, borbulhante, em movimentos, em enfrentamento de luta e resistência, em todos os momentos da vida do homem, em força, em sonhos, em projetos, em planos, nas revoluções, no silêncio, na luta e resistência, influenciando o modo de pensar, de planejar e de agir.

A nossa expectativa é que a partir dos resultados desta pesquisa outros atores sejam instigados a pesquisar e ampliar o debate sobre a relação dos planos de educação e o planejamento orçamentário dos entes federados, por compreendermos que ao adentrar neste campo podemos aprofundar no estudo da meta financiamento da educação, no lugar (planos ou instrumentos orçamentários) que podem revelar como está sendo assegurado ou negligenciado o investimento público para educação pública.

Referências

AGUIAR, M. A. S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educ. Soc., Campinas**, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010, 713. Disponível em: <http://old.scielo.br/pdf/es/v31n112/04.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2022.

ALENCAR, J. **Elementos conceituais para o catálogo de políticas públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10781/1/NT_50_Diest_ElementosConceituais.pdf. Acesso em: 13 nov. 2022.

BAHIA. **Decreto Estadual nº 12.354, de 25 de agosto de 2010**. Institui o Programa Territórios de Identidade e dá outras providências. Salvador, 2010. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1024959/decreto-12354-10>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BOLLMANN, M. G. N. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da Sociedade Brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

BORDIGNON, G.; QUEIROZ, A.; GOMES, I. Colaboradores. **O Planejamento Educacional no Brasil**. 2011. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/Biblioteca/planejamento_educacional_brasil.pdf. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. Anexo I – **Programas Finalísticos** – PPA 2020-2023. Ano-Base 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/sem-logo-anexo-i-atualizado-2022.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 maio 2023.

BRASIL. **Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Planejamento governamental e gestão orçamentária e financeira.** 2. ed. Tribunal de Contas da União; conteudista: Leonardo Rodrigues Albernaz. –Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012. 16p.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 3 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014. **Cadernos Planejando a Próxima Década – Alinhando os Planos de Educação.** MEC/SASE, Brasília, DF, 2014b. Disponível em: www.pne.mec.gov.br. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014. **Planejando a Próxima década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação.** Brasília, 2014c. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014. **O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações.** Brasília, 2014d. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 2 jun. 2022.

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, 2016a. 590 p.: il.

BRASIL. **Lei nº 13.249 de 13 de janeiro de 2016.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Brasília, 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113249.htm. Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm. Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2020.** [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_terceiro_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. **Emenda Complementar nº 119, de 28 de abril de 2022**. Brasília, 2022. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e... Disponível em: [CANDEAS, A. Há um Pensamento Estratégico para O Brasil? In: José Celso Cardoso Jr \(Org.\). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa** - livro 4. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5253/1/Planejamento%20Brasil%20s%C3%A9culo%20XXI.pdf> Acesso em: 13 ago. 2022.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc119.htm#:~:text=Alterar%20o%20Ato%20das%20Disposi%C3%A7%C3%B5es,disposto%20no%20caput%20do%20art. Acesso em: 22 fev. 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

CARDOSO JUNIOR, J. C. Política e Planejamento no Brasil: Balanço histórico e propostas ao Plano Plurianual 2020-2023. In: José Celso Cardoso Jr (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa** - livro 4. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5253/1/Planejamento%20Brasil%20s%C3%A9culo%20XXI.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2022.

COUTO, L. F.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. **A Função dos Planos Plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: Avaliação da Trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o Lugar do PPA 2020-2023**. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9801/1/td_2549.pdf. Acesso em: 13 ago. 2022.

CURY, C. R. J. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1217-1252, out./dez. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623684862>

DORIA, A.; PEREIRA, S. Discursos do PME de Vitória da Conquista: análise do contexto de influência e da produção de texto. **Com a Palavra, O Professor**, 4(9), 124-143, 2019. <https://doi.org/10.23864/cpp.v4i9.461>

DOURADO, L. F. **Plano nacional de educação: epicentro das políticas do estado para a educação brasileira**. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ ANPAE, 2017. 216p.

DUARTE, M. R. T; SANTOS. M. R. S. Sistema Nacional de Educação e Planejamento no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. v. 22, n. 71. e227160, 2017.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública, Módulo 1. **Políticas Públicas Planejamento Governamental**. 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6450/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20e%20Planejamento%20Governamental.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2022.

FNE, Fórum Nacional de Educação. **Documento final da CONAE 2014**. Brasília. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/doc/DocumentoFina240415.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2022.

FOUCAULT, M. (1984). O sujeito e o poder. In: DREYFUS, H. L.; RABINOW, P. **Michel Foucault, uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

FOUCAULT, M. **Estratégia saber e poder**. Coleção: Ditos & Escritos v. VI. Organização e seleção de textos: Manoel Barros da Motta. Tradução Vera Lúcia Avelar Ribeiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2015.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Organização, introdução e revisão técnica Roberto Machado. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022.

GROSSI JÚNIOR, G.; ALCANTARA, R. C.; CUNHA, S. S. F. O Processo de Elaboração e adequação dos planos de educação e a rede de assistência técnica da SASE/MEC. **Revista Exitus**, Santarém/PA, Vol. 8, N° 1, p. 171-196, Jan./Abr. 2018.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, [S. l.], v. 9, n. 18, 2013. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>. Acesso em: 28 mar. 2023.

MENDES, D. T. **O planejamento educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000. 200p.

PARES, A.; VALLE, B. A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (org.). **Planejamento e Orçamento** (coletânea volume 1). Brasília, ENAP, 2006. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/808/1/Colet%C3%A2nea%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20-%20A%20retomada%20do%20planejamento%20governamental%20no%20Brasil%20e%20seus%20desafios.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2022.

PEREIRA, S. M. C. **Projeto Nordeste de educação básica e o fundescola: uma análise do discurso governamental e do banco mundial sobre a qualidade da educação**. 2007. 170 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2007. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/101593>. Acesso em: 27 abr. 2022.

PEREIRA; J. M.; GROSSI JÚNIOR, G. A Rede de Assistência Técnica para Elaboração ou adequação dos Planos Municipais de Educação. **III Congresso Consad de Gestão Pública**. 2016. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-37-03.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2022.

REVEL, J. (1966). **Dicionário**. Foucault. Tradução de Anderson Alexandre da Silva; revisão técnica Michel Jean Maurice Vincent. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

SOUZA, D. B; DUARTE, M. R. T. Planos de educação no Brasil: projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. **Revista Educação Online**, n. 15, j an./abr. 2014, p. 174-194.

VEIGA-NETO, A. **Foucault & a Educação**. 3. ed. 2. reimp. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016. 160p. (Pensadores & Educação, 5). E-book (não paginado).

VASCONCELLOS, C.S. **Planejamento:** projeto de ensino-aprendizagem e projeto político-pedagógico – elementos metodológicos para elaboração e realização. 10. ed. São Paulo: Libertad, 2002. Disponível em:

https://praxistecnologica.files.wordpress.com/2014/08/vasconcellos_planejamento2.pdf.

Acesso em: 3 de jun. 2022.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 1.950 de 26 de novembro de 2013.** Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA, para o quadriênio 2014 a 2017, e dá outras providências. Vitória da Conquista, 2013. Disponível em: <http://vitoriadaconquista-ba.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=1>. Acesso em: 3 de jun. 2022.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 2.042, de 26 de junho de 2015.** Aprova o Plano Municipal de Educação – PME, e dá outras providências, Vitória da Conquista, 2015.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 2.104 de 26 de setembro de 2016.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2017 e dá outras providências Vitória da Conquista, 2016. Disponível em: <http://vitoriadaconquista-ba.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=2>. Acesso em: 3 ago. 2022.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 2.108, de 11 de outubro de 2016.** Altera o Anexo único da Lei Municipal nº 2.042, de 26 de junho de 2015 e dá outras providências, Vitória da Conquista, 2016.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 2.211 de 27 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA, para o quadriênio 2017 a 2021 e dá outras providências. Vitória da Conquista, 2017. Disponível em: <http://vitoriadaconquista-ba.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=1>. Acesso em: 3 ago. 2022.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 2.441 de 28 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2021 e dá outras providências. Vitória da Conquista, 2020. Disponível em: <http://vitoriadaconquista-ba.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=1>. Acesso em: 3 ago. 2022.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 2.582 de 21 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA, para o quadriênio 2022 a 2025 e dá outras providências. Vitória da Conquista, 2021. Disponível em: <http://vitoriadaconquista-ba.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=1>. Acesso em: 3 ago. 2022.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 2.508, de 23 de setembro de 2021.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2022 e dá outras providências. Vitória da Conquista, 2021. Disponível em: <http://vitoriadaconquista-ba.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=2>. Acesso em: 3 ago. 2022.

ARTIGO 3

FEDERALISMO E FINANCIAMENTO: investimento público em educação

Resumo: Este artigo se insere no campo do financiamento educacional e tem como objetivo discutir o investimento público em educação, na perspectiva do federalismo colaborativo no município de Vitória da Conquista, na Bahia, tendo como lócus do estudo o município mencionado, para responder: como tem sido conduzido o investimento público em educação na perspectiva do federalismo colaborativo? Os procedimentos metodológicos utilizados são a análise documental e bibliográfica. A análise dos dados produzidos apoia-se no postulado foucaultiano de governamentalidade. Contextualiza o federalismo no Brasil, a vinculação dos recursos para a educação, o financiamento colaborativo, as fontes de recursos e o produto interno bruto em educação pública, que se remete à meta 20 do atual plano nacional e municipal pesquisado. Os resultados desta pesquisa evidenciam: a) que o investimento público em educação tem sido conduzido e induzido por meio de técnicas e táticas de governo, ao longo do seu processo histórico, com avanços, retrocessos, embates, disputas de poder, e que ainda enfrenta desafios contemporâneos; b) o ente federado pesquisado possui forte dependência financeira das transferências da União para manutenção e desenvolvimento do ensino; c) necessidade de avançar na perspectiva do financiamento colaborativo, assegurado nos planos orçamentários, independente da gestão governamental, para materialização das políticas sociais e educacionais.

Palavras-chave: Plano Municipal de Educação. Investimento público. Governamentalidade. Financiamento da educação.

FEDERALISM AND FUNDING: public investment in education

Abstract: This paper belongs to the field of educational funding and aims to discuss the public investment in education from the perspective of collaborative federalism in the city of Vitória da Conquista, Bahia, taking the mentioned city as the locus of the study, to answer: how has a public investment in education been conducted from the perspective of collaborative federalism? The methodological procedures used are documental and bibliographical analysis. The analysis of the data produced is based on the Foucauldian postulate of governmentally. It contextualizes federalism in Brazil, the connection of resources for education, collaborative funding, sources of resources, and the gross domestic product in public education, which refers to goal 20 of the current national and municipal plan researched. The results of this research show: a) that public investment in education has been conducted and induced through government techniques and tactics, throughout its historical process, with advances, retreats, clashes, and power struggles, and it still faces contemporary challenges; b) the federal entity has a strong financial dependence on transfers from the Union for the maintenance and development of education; c) the need to advance in the perspective of collaborative funding, ensure in the budgetary plans, unrelated to the governmental management, for the materialization of social and educational policies.

Keywords: Municipal Education Plan. Public investment. Governmentality. Education funding.

Introdução

Não é certamente governar, mas melhorar a sorte das populações, aumentar suas riquezas, sua duração de vida, sua saúde. E o instrumento que o governo vai se dar para obter esses fins, que, de certo modo, são iminentes ao campo da população, será essencialmente a população, agindo diretamente sobre ela por meio de campanhas ou também, indiretamente, por meio de técnicas que vão permitir, por exemplo, estimular, sem que as pessoas percebam muito, a taxa de natalidade, ou dirigindo nesta ou naquela região, para determinada atividade, os fluxos de população (FOUCAULT, 2022, p. 425).

O financiamento utilizado na área privada ou pública é um termo que remete à forma ou mecanismo de buscar uma fonte de recurso financeiro para aquisição de um bem ou serviço e, posteriormente, realizar o pagamento de uma dívida (amortizar) durante um período determinado de tempo (curto, médio e longo prazo). Na educação pública, o termo suscita o pensar sobre “as condições materiais e com os recursos financeiros que viabilizam a formulação, implementação e avaliação das políticas” (CASTRO, 2001, p. 11), que significa o pagamento dos profissionais da educação, manutenção das escolas, alimentação, transporte e outros materiais necessários para garantir o mínimo de qualidade.

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis por garantir o que está disposto nos artigos 205 e 206 da Constituição Federal de 1988, especialmente quando se referem à “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” (BRASIL, 1988, art. 206, inciso IV) relacionados aos artigos 211, 212, 212A e 214, que tratam da organização do sistema de ensino em regime de colaboração, do financiamento e do plano decenal de educação para assegurar a manutenção e desenvolvimento com qualidade e equidade no ensino obrigatório.

Em 2022, a Sinopse Estatística da Educação Básica, disponibilizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mostrou que o Brasil, organizado de forma federativa com 5.570 municípios, possui, somente nas redes estaduais e municipais¹⁹, mais de 38 milhões de matrículas e deste número 23,2 milhões (61,2%) estão concentradas na rede municipal de ensino. Na Bahia, nos 417 municípios, são mais de 2 milhões (75%) das matrículas que fazem parte da rede municipal. Em Vitória da Conquista, considerada a terceira maior cidade da Bahia, do total de 60,3 mil matrículas nas duas redes, 75,7% (45,6 mil) são de responsabilidade do município.

¹⁹ Fizemos um recorte da rede pública estadual e municipal. Não consideramos no número de matrícula a rede privada e nem a rede federal. Em 2022, no Relatório da Sinopse da Educação Básica, o número total no Brasil é de mais de 47.382.074 de matrículas (rede federal: 380.605; rede privada: 9.000.046; rede estadual: 14.761.395; e rede municipal: 47.382.074).

Diante dessas questões, das responsabilidades dos entes federados para atuação no ensino público, acompanhar como tem sido conduzido, induzido, estimulado o investimento público em educação pública torna-se tarefa importante para compreender os desafios enfrentados em virtude de cortes e limites orçamentários que surgiram desde a aprovação do atual PNE e dos planos subnacionais, a exemplo de Vitória da Conquista, que possui uma extensa rede municipal de ensino (zona urbana e rural), com representatividade e forte influência nos municípios da região e em outros territórios de identidade, quanto ao modo de conduzir a implementação do Plano Municipal de Educação (PME), principalmente no que diz respeito ao investimento público em educação pública.

Este artigo tem como objetivo discutir o investimento público em educação na perspectiva do federalismo colaborativo no município de Vitória da Conquista, na Bahia, abordando, de forma contextualizada, ao campo de estudo, aspectos históricos e políticos sobre o federalismo no Brasil, a trajetória da vinculação dos recursos para a educação, o financiamento colaborativo, as fontes de recursos e o produto interno bruto em educação pública, previsto na meta 20 do atual plano nacional e do plano municipal em resposta à pergunta: como tem sido conduzido o investimento público em educação na perspectiva do federalismo colaborativo?

Percurso metodológico

Como procedimento metodológico utilizamos neste artigo a análise documental e bibliográfica, com suporte analítico no postulado foucaultiano de governamentalidade, entendido como:

[...] o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer essa forma bem específica, bem complexa, de poder, que tem como alvo principal a população, como forma mais importante de saber, a economia política, como instrumento técnico essencial, os dispositivos de segurança. [...] a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente, não cessou de conduzir, e há muitíssimo tempo, em direção, à preeminência desse tipo de saber que se pode chamar de “governo” sobre todos os outros: soberania, disciplina, [...] o resultado do processo pelo qual o Estado de Justiça da Idade Média, tornado nos séculos XV e XVI Estado administrativo, encontrou-se, pouco a pouco, “governamentalizado” (FOUCAULT, 2015, p. 296).

A governamentalidade vem do processo histórico, em que a sociedade traz característica da pastoral cristã, depois passa pelo regulamento e disciplina (século XV e XVI), até chegar ao controle dos dispositivos de segurança (VEIGA-NETO, 2016). Esses dispositivos “trabalham, criam, organizam, planejam um meio antes mesmo da noção ter sido

formada e isolada. O meio vai ser, portanto, aquilo em que se faz a circulação” (FOUCAULT, 2008b, p. 28). Sobre a teoria do governo, o autor menciona que não é a mesma coisa que impor leis aos homens e sim “dispor as coisas, isto é, utilizar mais táticas do que leis, ou utilizar ao máximo as leis como táticas. Fazer, por vários meios, com que determinados fins possam ser atingidos” (FOUCAULT, 2022, p. 418).

Destarte, são produzidos instrumentos, procedimentos, leis que podem estabelecer, limitar, liberar, romper e apresentar novas possibilidades, a partir de uma problemática da população, que pode se remeter a uma crise (econômica, saúde, social, educacional) ou a uma escassez alimentar que “tem a propriedade de gerar um processo que a traz de volta e, que tende, se não houver outro mecanismo que venha detê-la, a prolongá-la e acentuá-la” (FOUCAULT, 2008b, p. 40).

Nesse contexto, as relações de poder instituídas não são limitadas ao poder estatal, o poder é considerado um lugar onde estão concentradas relações de forças, pode estar presente nas relações familiares, de trabalho, em todas as relações, em todos os lugares, por conseguinte, em todas as épocas históricas (REZIO; FERNANDES, 2015).

Buscamos também referenciar nossa pesquisa na produção científica dos autores Cavalcanti (2019), Cruz (2022) e Dourado (2017), que discutem o federalismo, o financiamento e os planos educacionais, além de outros citados ao longo deste trabalho. No que se refere ao corpus de análise, selecionamos quatro documentos normativos e 16 documentos técnicos (período de 2014 a 2021). Os normativos espelham as metas, os objetivos, diretrizes que dizem respeito ao PME 2015-2025 e aos planos orçamentários. Os técnicos apresentam a execução dos repasses intergovernamentais e do investimento realizado na educação pública, demonstrados no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1: Documentos normativos e técnicos

Gestão Municipal (Partido)	Documentos normativos (Planos orçamentários e Educacional)	Documentos técnicos (Instrumentos técnicos)	
		Siconfi (Balanço Anual - Anexo – IC)	Siopre (Demonstrativo da Função Educação)
PT	- PPA 2014-2017 (Lei nº 1950, 26/11/2013); - PME (Lei nº 2.042/2015 e Lei nº 2.108/2016.	Receitas correntes (2014-2016) = 03 documentos	Despesas liquidadas (2014-2016) = 03 documentos
MDB	- PPA 2018-2021 - Lei nº 2.211, de 27/12/2017	Receitas correntes (2017-2020) = 04 documentos	Despesas liquidadas (2017-2020) = 04 documentos
União Brasil	- PPA 2022-2025 - Lei nº 2.441, de 28/12/2020	Receitas correntes (2021) = 01 documento	Despesas liquidadas (2021) = 01 documento

Fonte: Elaborado pelas autoras (2022).

Nos documentos normativos analisamos o contexto da meta 20 no PME 2015-2025, aprovado pela Lei nº 2.042/2015, alterado em seu anexo único pela Lei nº 2.108/2016, e a meta financeira da unidade orçamentária (Secretaria Municipal de Educação) presente nos três planos plurianuais elaborados nos governos: Partido dos Trabalhadores – PT (2013-2016); Partido Movimento Democrático Brasileiro – MDB (2017-2020); União Brasil (2021-2025).

Quanto aos documentos técnicos que refletem a materialização das políticas em termos de investimentos na educação pública, analisamos as receitas correntes presentes no Balanço Anual (Declaração das Contas Anuais - DCA) – Anexo – IC²⁰, na consulta ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), que se relacionam aos impostos da arrecadação municipal, transferências de impostos e transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Não consideramos os recursos previstos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), de caráter suplementar, que foram recebidos diretamente pelas unidades escolares municipais²¹, denominadas Unidades Executoras (Uex).

Analisamos também oito documentos que se referem ao investimento (despesas liquidadas) em cada exercício descrito no Demonstrativo da Função Educação no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). Foram consideradas as despesas liquidadas, com base no artigo 28 da Resolução nº 1.430/2021 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA) que dispõe sobre a fiscalização da aplicação dos recursos da manutenção e desenvolvimento da educação básica pública²².

Para encontrar o investimento público em educação pública municipal, previsto no indicador 20A²³ da meta financiamento da educação, consideramos as orientações do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento (BRASIL, 2019) e a metodologia²⁴ utilizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE) para cálculo do indicador da meta 20.

²⁰ Na Declaração de Contas Anual é solicitada a assinatura obrigatória do Chefe do Poder Executivo ou seu delegatário, e também do profissional de contabilidade responsável, conforme previsto na Portaria nº 642, de 20 de setembro de 2019 (BRASIL, 2019, art. 12, § 1º).

²¹ Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021.

²² Para efeito da apuração do valor aplicado na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, serão consideradas as **despesas** pagas e **liquidadas** até 31 de dezembro de cada exercício, inscritas em restos a pagar, desde que respaldadas em correspondente saldo financeiro (TCM, 2021, art. 28 - grifos nossos).

²³ O indicador 20A alinha-se ao objetivo da meta 20 e trata dos “Gastos Públicos em Educação Pública em Proporção ao PIB” (BRASIL, 2019, p. 448).

²⁴ O TCE adota a mesma metodologia para cálculo do investimento semelhante ao 2º Relatório de Monitoramento e também considera o valor total das despesas liquidadas na função 12 disponível no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), dividido pelo valor do produto interno bruto.

Consultamos também os dados do PIB a preços correntes²⁵ do período de 2014 a 2020 disponíveis no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Outros documentos foram consultados, à medida que iniciamos a análise, que nos ajudaram na pesquisa, a saber: a Sinopse Estatística de Educação Básica do Inep (2014-2022); e a Lei nº 2.269/2018 que trata do Fundo Municipal de Educação.

Para análise do investimento da educação utilizamos índices de deflacionamento que, segundo Cruz (2022), possibilitam comparar os dados em valores reais do financiamento da educação, conforme a Tabela 1.

Tabela 1: Índices de deflacionamentos - IPCA (IBGE)

Data Inicial	12/2014	12/2015	12/2016	12/2017	12/2018	12/2019	12/2020	12/2021
Índice atualizado até 12/2022	1,60710	1,45470	1,35969	1,32261	1,27118	1,23087	1,179997	1,06557

Fonte: Elaborada pelas autoras (2022) a partir dos resultados da ferramenta disponível pelo Banco Central.

A atualização foi mediada pela ferramenta do Banco Central do Brasil, considerando o mês dezembro/ano como data inicial e final. Os valores reais foram obtidos a partir do resultado da correção do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que, de acordo com esse órgão, constitui-se como índice que mede “a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias” (IBGE, 2023).

O federalismo colaborativo

Ao trazer para discussão o financiamento da educação na perspectiva do federalismo colaborativo, deparamo-nos com técnicas ou táticas de governo que são traduzidas em políticas públicas, programas, planos orçamentários, regulamentos, instrumentos, intervenções de múltiplos atores, que podem produzir soluções, resolver conflitos, impor, definir, induzir e conduzir condutas dos indivíduos e da população. Essas táticas ou técnicas utilizadas surgem a partir de uma problemática e refletem o modo como são estabelecidas as relações para o exercício do poder.

A forma de organização do Brasil em unidades federadas tem como marco legal a Constituição de 1988, que atribui aos entes federados poderes, competências, responsabilidades e autonomia político-administrativa. Nesse contexto, é configurada uma

²⁵ Dados consultados em 07 de janeiro de 2023.

nova forma de organização com mecanismos para divisão das responsabilidades entre os entes federados, amplia-se a capacidade de intervenção dos municípios, definem-se as transferências constitucionais para os entes subnacionais implementarem as políticas públicas sociais e educacionais (CRUZ, 2022).

Na divisão dos poderes, disposta na CF de 1988, a União é responsável pelo maior número de competências exclusivas, de legislar e executar (artigos 21 e 22); todos os entes federados possuem competência concorrente para legislar, sendo no caso da União de interesse geral e os demais entes de interesse regional e local (CAVALCANTI, 2019). As competências comuns expressas no artigo 23 envolvem “áreas fundamentais do desenvolvimento social, como saúde, educação, alimentação, habitação, saneamento básico e combate à pobreza, dentre outros” (CRUZ, 2022, p. 113).

No processo histórico do federalismo, Abrucio e Franzese (2007) citam o exemplo das 13 colônias dos Estados Unidos, que decidem dividir sua independência para criar a União como uma esfera federativa e passam a ser estados ainda com autonomia, estabelecendo relações de interdependência com o Governo, por meio do pacto federativo. Os autores destacam que esse pacto necessariamente não é só garantido pela Constituição, mas por outras instituições, no caso do Brasil o processo foi inverso, partimos da centralização do poder para a descentralização, também de uma forma diferente quanto aos resultados, com o fortalecimento dos estados e o enfraquecimento da União.

Isso significa que nos Estados Unidos a distribuição do poder no federalismo é centrípeta, das partes para o centro. No Brasil, “a opção federativa foi centrífuga, repassando poder e autonomia aos governos estaduais (com municípios frágeis, ressalte-se), o que significou a transferência de poder decisório para oligarquias estaduais” (ABRUCIO, 2022, p.133). Cruz (2022) esclarece que no caso dos Estados Unidos esse processo teve como objetivo dar mais poderes à União, não constituindo uma descentralização do poder político. Em relação ao objetivo do federalismo, Araújo e Mendonça (2016) afirmam que “pode servir tanto a fins centralizadores como a fins descentralizadores, a depender da situação originária que se pretenda reformar” (ARAÚJO; MENDONÇA, 2016, p. 48).

No contexto do Brasil, Cury (2010) traz três tipos gerais de federalismos (centrípeto, centrífugo e de cooperação) e estabelece período temporal para cada um deles, sendo: o primeiro (centrípeto) no período de 1930 a 1934, de 1937 a 1945 e de 1964 a 1988; o segundo (centrífugo) de 1898 a 1930; e o terceiro (cooperação) se fez presente em 1934 e depois em 1946 e também é registrado na CF de 1988, constituindo-se como um federalismo cooperativo político. Quanto ao fortalecimento do poder, segundo o autor, os dois primeiros são opostos,

um fortalece o poder da União (centrípeto) e o outro fortalece o poder do Estado-membro sobre a União (centrífugo).

No caso do último (federalismo cooperativo político), adotado na CF de 1988, busca um equilíbrio de poderes, estabelece “laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns” (CURY, 2010, p. 153). Para Cavalcanti (2019), o federalismo cooperativo tem como princípio a equidade, com divisão de responsabilidades de forma horizontal e vertical, bem como uma maior coordenação. Nesse sentido, implica mecanismos de colaboração e capacidade financeira, técnica e de gestão por parte dos entes federados. Dessa sorte, a vinculação dos recursos para o financiamento da educação tem papel preponderante para materialização das políticas públicas e educacionais.

A vinculação e desvinculação dos recursos para a educação

A trajetória do financiamento da educação tem sido longa e sinuosa. O processo da vinculação dos recursos para a educação pública foi lento, demorado, um campo de disputas e embates, com vinculação e desvinculação dos recursos. Inicia-se na CF de 1934 (artigo 156), que estabelecia que a aplicação nunca seria menos de 10% pela União e Municípios e nunca menos de 20% para Estados e Distrito Federal, o que Cury (2018) destaca como uma inovação quanto ao financiamento da educação no Brasil. Entretanto, três anos depois, com o governo autoritário implantado no Estado Novo, a obrigatoriedade com percentual definido para cada ente é retirada da CF de 1937.

Com o retorno no Brasil da democracia em 1946 e com a Constituição Federal aprovada nesse período, o artigo 169 - capítulo II da CF de 1946, voltam a ser vinculados percentuais para o financiamento da educação, estabelecendo investimentos, nunca menos de 10% dos impostos para União e de 20% para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Essa lei define também a cooperação da União, com auxílio pecuniário, para o desenvolvimento dos sistemas de ensino dos Estados e Distritos Federal, “o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional” (BRASIL, 1946, art. 171 – parágrafo único).

Por meio da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, lei 4.024 de 1961), amplia-se o percentual para aplicação e distribuição dos recursos anuais pela União de no mínimo 12%, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de 20%, no mínimo, de suas receitas e impostos, para manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino,

preferencialmente, conforme os planos estabelecidos pelos conselhos (federal e estaduais de educação), prevendo, ainda, no artigo 92 (§1º e § 2º e art. 93) como competência do Conselho Federal de Educação a elaboração dos fundos nacionais (ensino primário, médio, superior) para execução em determinado prazo (BRASIL, 1961).

Nesse contexto, a LDB de 1961 representa um avanço sobre a legislação anterior, como tentativa de estruturar um sistema de educação, contudo, é enfraquecida a partir de 1964, com a consolidação da postura tecnocrática no Governo (MENDES, 2000). Em função do desafio financeiro e a obrigatoriedade da União para garantir a escolaridade determinada pela Lei nº 4.024 de 1961, institui-se o salário-educação (contribuição social paga pelas empresas privadas) por meio da Lei nº 4.440/1964, regulamentada pelo Decreto nº 55.551/1965, alterado pelo Decreto nº 58.093/1966, com o objetivo de suplementar a educação primária. A Lei permite outras formas para cumprir a obrigatoriedade do recolhimento, por meio da comprovação da manutenção do ensino primário aos filhos dos funcionários ou de bolsas em convênio com as escolas privadas (CURY; BORDIGNON, 2020).

Diante do golpe militar de 1964, suprime-se a vinculação orçamentária, reduzindo os investimentos na educação pública (PINTO; ADRIÃO, 2006). A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, ao editar novo texto da CF de 1967, exclui a vinculação orçamentária e restabelece 20% somente ao município (SAVIANI, 2008) para manutenção do ensino primário. Ainda no regime militar as reformas educacionais, por meio das Leis de nº 5.540/68 e da Lei nº 5.692/71, alteram a estrutura e o funcionamento do ensino, entretanto, não tomam como base os planos educacionais (DOURADO, 2017).

Em 1983, a vinculação orçamentária retorna com a Emenda Calmon nº 24, regulamentada com a Lei nº 7.348/1985, vincula constitucionalmente os recursos para a educação (CURY, 2019), para aplicação anual de nunca menos de 13% pela União e de, no mínimo, 25% no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Para Castro (2001, p. 14), a Emenda Calmon “trouxe mais uma vez à superfície o polêmico problema da reserva obrigatória de recursos de impostos públicos para despesas específicas, que sempre esteve presente nos nossos dispositivos jurídicos/institucionais desde a CF de 1934”.

As táticas utilizadas durante o processo de vinculação dos recursos nas constituições federais demonstram a forma como são conduzidas as ações educacionais em detrimento dos interesses e das relações de poder que foram estabelecidas a depender do contexto histórico, político e econômico. Táticas diversas que definem “a cada instante o que deve ou não competir ao Estado, o que é público ou privado do que é ou não estatal, etc.; portanto, o

Estado, em sua sobrevivência e em seus limites, deve ser compreendido a partir das táticas gerais da governamentalidade” (FOUCAULT, 2022, p. 430).

Nesse sentido, entendendo a governamentalidade como uma “proposta de grade de análise das relações de poder” (FOUCAULT 2008a, p. 258), as táticas representam as diversas formas de governo utilizadas em diferentes épocas sobre uma mesma problemática: os recursos para educação pública em prol da população. São táticas e técnicas novas que se imbricam, se combinam em um objetivo comum, utilizam-se da instrumentalização do saber econômico, os dispositivos de segurança, que tanto servem como técnicas de dominação, estratégias de manobra para reduzir ou desvincular os recursos para educação, quanto para os movimentos contrários a essa questão, que trazem emergência da população para a obrigatoriedade da vinculação e do aumento dos recursos, previstos nas constituições federais.

O financiamento da educação na perspectiva colaborativa

Em relação à ação pública, as normas dispostas na CF de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), lei nº 9.394/1996, “atribuíram à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios a responsabilidade pela manutenção e expansão do ensino e consagraram uma estrutura de financiamento” (CASTRO, 2001, p. 14). Quanto às competências, foram atribuídas a cada esfera responsabilidades e prioridades.

Nessa nova forma de organização, Amaral et al. (2016) lembram que a CF de 1988 estabelece três vinculações de recursos, duas descritas no artigo 212. A primeira relaciona-se aos impostos com percentuais mínimos (mínimo de 18% para a União e 25% para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios). A segunda ao salário-educação, como fonte adicional, inicialmente para o ensino fundamental, depois com a EC 53/2006 para a educação básica (§ 5º, art. 212). A terceira prevista no artigo 214, inciso VI, com a alteração feita pela EC 59/2009 ao estabelecer a meta de aplicação de recursos públicos em educação proporcional ao produto interno bruto. Os autores ainda citam uma quarta vinculação (Lei nº 12.858/2013), que se relaciona à exploração de petróleo e gás natural (Royalties do Petróleo e Fundo Social do Pré-sal) com o objetivo de cumprir dois artigos da CF de 1988 (artigo 214 - inciso VI e o artigo 196 que se refere à saúde).

A Lei nº 13.005/2014, que institui o PNE 2014-2024, ratifica as vinculações previstas na CF de 1988 e na Lei nº 12.858/2013, por meio do artigo 1º; inciso VIII do artigo 2º; § 4º, § 5º do artigo 5º e da meta financiamento da educação para manutenção e desenvolvimento. O

PNE 2014-2024 também ratifica o artigo 211 para atuação dos entes na perspectiva de um federalismo colaborativo com vistas ao cumprimento das metas e implementação das estratégias (art. 7º da Lei nº 13.005/2014) e apresenta em suas estratégias (20.1 e 20.2) a necessidade de se garantir, em regime de colaboração, as fontes de financiamento permanentes e sustentáveis, aperfeiçoamento e ampliação do salário-educação, além de estudos e acompanhamento dos investimentos e custos por aluno (BRASIL, 2014c). Dourado (2017) destaca que a meta 20, ao dispor sobre a ampliação progressiva em proporção ao PIB, coaduna com o que está disposto no artigo 214 da CF de 1988.

Nesse contexto, seguindo a determinação do atual Plano Nacional e as orientações da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), para elaboração ou adequação dos planos aprovados pelos entes subnacionais, o Plano Municipal de Educação de Vitória da Conquista, aprovado pela Lei nº 2.042/2015, reafirma o regime de colaboração entre os entes federados, a garantia do investimento público e a ampliação da meta financiamento. No corpo da Lei do Plano Municipal, em seu artigo 7º, está previsto que o Município provoque Estado e a União para o cumprimento do regime de colaboração, para o alcance e a implementação das estratégias previstas. Estabelece também em suas 10 diretrizes (artigo 2º, inciso VIII) a meta de recursos públicos em educação pública.

No que tange aos instrumentos de planejamento orçamentário, o município de Vitória da Conquista aprova o plano plurianual (Lei nº 1.950/2013) sob a gestão do partido dos trabalhadores, definindo metas financeiras para o quadriênio de 2014-2017. Ao final da vigência do PPA 2014-2017, sob a nova gestão (MDB), é aprovado o PPA 2018-2021 (Lei nº 2.211/2017) com novas metas financeiras e do mesmo modo também o PPA 2022-2025 (Lei nº 2.441/2021), agora sob a gestão da União Brasil.

Os três planos plurianuais, com “diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988, art. 165, § 1º), apresentam metas financeiras para os programas educacionais e indicam a estimativa para cada exercício, constituindo-se como um documento norteador para elaboração das outras leis orçamentárias, no caso da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual.

Quanto à meta de recursos, o PME 2015-2025 também determina a ampliação dos recursos em educação pública para 7% do PIB até o 5º ano (2020) e 10% no final da vigência do Plano (2025), que perpassa os três planos orçamentários e três gestões de governo municipal. A meta do PME 2015-2025 possui o mesmo objetivo do Plano Nacional:

Ampliar o investimento público em educação pública, de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País, no 5º (quinto) ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB, ao final do decênio (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2016, meta 20, grifos nossos).

A meta prevista no Plano Municipal, ao evocar o mesmo texto da meta do Plano Nacional, traz o termo do País e não do Município quanto ao cálculo do PIB, apresenta uma certa dubiedade na escrita do texto da meta. Além do objetivo de ampliar os recursos, dispõe que o governo municipal aumente o investimento de forma progressiva até 30% dos impostos arrecadados pelo Município. Contudo, não prevê a alteração da Lei Orgânica do Município (LOM) para elevar o percentual de 0,5% a cada ano a partir de 2016 e chegar no fim da vigência do PME com 30% de aumento dos recursos. O texto não esclarece se é para aumentar com base nos impostos arrecadados no município ou nos impostos mais as transferências, conforme previsto constitucionalmente e na LOM: “[...] para manutenção e desenvolvimento do ensino compreenderão: I. Vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a resultante de transferências” (VITÓRIA DA CONQUISTA, 1990, art. 164, §1º).

Como desdobramento da meta 20, o PME 2015-2025 também apresenta 25 estratégias, 13 a mais que o PNE 2014-2024. Nos dois planos a estratégia 20.1 é idêntica, trata da garantia das fontes de financiamento para a educação básica na perspectiva de colaboração entre os entes federados. No Plano Municipal, as dez estratégias (20.3; 20.5; 20.7; 20.6; 20.10; 20.10; 20.8; 20.9; 20.11; 20.13) são semelhantes e/ou alinham-se ao atual PNE, com algumas diferenciações. Destacamos a 20.14, que reforça o artigo 10 do PNE sobre a articulação com os planos orçamentários entre os três entes federados; e a 20.17, que diz respeito à aplicação dos recursos de forma prioritária em instituições de ensino público:

20.14. Garantir e efetivar a articulação entre as metas do PME, alinhadas ao PNE e ao PEE, e demais instrumentos orçamentários da União, do Estado e município, e os respectivos PPAs, LDOs e LOAs, do Estado e do município, em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino.

20.17. **Garantir a aplicação dos recursos financeiros** que devem ser destinados à melhoria da qualidade e gratuidade do ensino, na formação e valorização dos profissionais da educação, na organização escolar, **prioritariamente, em instituições de ensino público** (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2016, meta 20, grifos nossos).

Entendemos que as determinações descritas nas duas estratégias do PME 2015-2025 apresentam-se como táticas ou técnicas (possibilidades) a serem seguidas para que se possa

ampliar o investimento público na educação pública, ao prever a articulação das metas com os planos orçamentários e o acompanhamento dos recursos financeiros para aplicação prioritária em instituições de ensino público. Nesse aspecto, reverbera no conhecimento das fontes de financiamento para manutenção e desenvolvimento do ensino, que podem se constituir como alguns tipos de “instrumentalização do saber econômico” (FOUCAULT, 2022, p. 431) e também na compreensão de como se desdobram, como se configuram as responsabilidades dos entes federativos para que as metas e estratégias previstas nos planos sejam alcançadas.

Fontes de financiamento para a educação

As fontes de financiamento que geram os recursos para o Estado custear os gastos na educação, direito social garantido pela CF de 1988, resultam de impostos, contribuições, transferências e outras fontes para garantia (CASTRO, 2001). Os impostos e as contribuições são tipos de tributos, conforme o Código Tributário Nacional (CTN). O tributo se refere a “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966, art. 3º).

Os percentuais mínimos, estabelecidos pela CF de 1988, em regime de colaboração (artigos 211 e 212), devem ser aplicados anualmente 18% para a União e 25% para os estados, municípios e Distrito Federal. Incidem “sobre a receita líquida de impostos, ou seja, para efeito de cálculo, cada nível de governo deve deduzir a parcela que transfere para outro nível e acrescer aquelas que recebe” (PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 6). No contexto municipal, há incidência de 25% sobre a receita líquida para encontrar o valor da receita a ser aplicada para cumprimento do mínimo constitucional.

A função redistributiva e supletiva da União consiste em “transferir impostos para estados e municípios, assim os estados também executam transferências para os municípios, enquanto estes não têm função redistributiva em relação aos demais entes federados” (CRUZ, 2022, p. 123), dando prioridade àqueles entes com mais desvantagens educacionais em relação à qualidade (CAVALCANTI, 2019).

No que concerne às transferências, podem ser constitucionais, legais, voluntárias ou discricionárias. As constitucionais e legais são obrigatórias, contudo, a primeira só ocorre entre os entes federativos, a segunda pode contemplar organizações da sociedade civil, também são mais estáveis (STN, 2016). As transferências constitucionais não dependem de gestão presidencial, têm como amparo legal o artigo 212 da CF de 1988 (CRUZ, 2022).

Relacionam-se aos impostos e transferências (recursos vinculados), aos fundos contábeis (recursos subvinculados), à contribuição social do salário-educação e à complementação da União (art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT).

As legais relacionam-se ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), denominados por Cavalcanti (2019) como Programas de Assistência Legal (PAL), são feitas de forma automática e não exigem termo de adesão. As voluntárias não decorrem de determinação constitucional e legal (BRASIL, 2000), entretanto, implicam em contrato de repasse ou convênio, no contexto municipal são representados pelos programas Projovem Urbano²⁶, Proinfância²⁷ e Brasil Carinhoso²⁸.

A política de fundos contábeis constitui-se como um mecanismo de redistribuição de recursos que materializam as relações de colaboração entre os entes federativos para educação básica e são representados pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e o novo Fundeb. A criação do Fundef decorre da aprovação da CF de 1988 e, posteriormente, com da LDBEN (Lei 9.394/1996), por meio da Emenda Constitucional 14/1996, regulamentado no mesmo ano pela Lei nº 9.424/1996 (CURY, 2010) e implantado em 1998. É considerado por Cavalcanti (2019) o primeiro mecanismo quanto à distribuição de recursos voltados para a educação básica.

Nesse contexto, para compor os fundos contábeis, subvinculam-se 15% de parte dos recursos (60% dos 25% dos impostos e transferências vinculadas na CF de 1988) para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu Magistério, com previsão de recursos a serem distribuídos proporcionalmente ao número de alunos apurados no censo escolar do INEP do ano anterior. É importante destacar que antes da EC 14/1996 previa-se, no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o percentual de subvinculação de 50% dos recursos para todas as esferas do governo, no período de dez anos (FARENZENA, 2022).

²⁶ Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) – instituído pela lei nº 11.129/2005, alterado pela lei nº 11.692/2008, para atender a jovens com idade entre 18 (dezoito) e 29 (vinte e nove) anos, que saibam ler e escrever e não tenham concluído o ensino fundamental.

²⁷ De acordo com a Resolução nº 006, de 24 de abril de 2007 (art. 1º), o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA, destina-se à cobertura de despesa de investimentos em construção, reforma, equipamentos e mobiliários para creches e escolas públicas das redes municipais e do Distrito Federal.

²⁸ Criado pela Medida Provisória 570, de 14 de maio de 2012, posteriormente, instituída pela Lei nº 12.722, de 03 de outubro de 2012. Tem como objetivo apoiar financeiramente, de forma suplementar, os Municípios e Distrito Federal para ampliar a oferta da educação infantil.

Cruz e Jacomini (2017) destacam que no âmbito do Fundef os fundos contábeis estaduais passam a ser constituídos pelos impostos e transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Fundo de Participação dos Estados (FPE); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-exp); e Desoneração de Exportações (Lei Complementar n.º 87/1996 – Kandir).

Para Duarte (2005, p. 826), a criação do Fundef corrobora a intenção do governo federal, sob a gestão de FHC (1995-2002), de ampliar o atendimento no ensino fundamental e equalizar “no interior do estado, de um gasto mínimo por aluno, além da descentralização da gestão administrativa e financeira”.

Em 2006, com a EC 53, regulamentada pela Lei n.º 14.494/2007, é criado o Fundeb, contemplando toda a educação básica. A criação do Fundeb para mais 14 anos (2007-2020), constitui-se como “a principal modificação da EC n.º 53/2006 para a política de financiamento da educação básica, todas as etapas e modalidades foram valorizadas” (FARENZENA, 2022, p. 74).

O Fundeb foi implantado em 2007 e para sua composição a Lei prevê a subvinculação de 15% para 20% (80% de 25% dos impostos e transferências) e adicionam-se aos já existentes mais três impostos “o Impostos de Transmissão de Causas Mortis de Bens e Direitos (ITCMD), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e cota-parte municipal do Imposto Territorial Rural” (CRUZ; JACOMINI, 2017, p. 351). Estabelece também complementação de 10%, no mínimo, do total dos recursos do Fundeb e também o mínimo mensal de 5% da complementação anual (CAVALCANTI, 2019).

No contexto do Fundeb, Militão (2011) ressalta que se observa uma melhora em relação à forma para distribuição dos recursos e ao controle social, que a complementação de 10% configura-se como um avanço, entretanto, por contemplar todas as etapas/modalidades, os recursos gerados por esse percentual não significam muito para universalização da educação. Quanto à aplicação dos recursos recebidos, as duas leis (Fundef e Fundeb) apresentam o percentual de pelo menos 60% para remuneração dos profissionais do Magistério, com efetivo exercício em ensino público (BRASIL, 1996, 2007). No novo Fundeb, com a EC 108/2020, é vedado o pagamento de aposentadorias e pensões, o percentual de remuneração muda para 70%, e altera “para remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício” (BRASIL, 2020), contudo essa denominação altera-se pela Lei n.º 14.276/2021 (artigos 26) ao incluir todos os trabalhadores da educação, inclusive os portadores de diploma de curso superior na área de psicologia ou de serviço social (artigo 26A).

O novo Fundeb, regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, entra em vigor no ano de 2021, de forma permanente, diferente dos dois anteriores. Farenzena (2022) lembra que a origem do projeto da EC ocorreu na Câmara dos Deputados, foi protocolada em 2015 e ampliou-se o debate em 2017. Segundo a autora, durante a tramitação observa-se uma forte participação da sociedade civil, entretanto, no que se refere ao protagonismo no parlamento, sobressai a sociedade política, haja vista a omissão do Executivo em muitos momentos. Considera, ainda, que o fato de o novo Fundeb fazer parte do corpo permanente da CF de 1988 garante maior estabilidade quanto à oferta educacional.

Do mesmo modo que os fundos anteriores, o novo Fundeb é também um fundo contábil estadual constituído por recursos oriundos dos impostos e transferências vinculadas à educação, disposto no artigo 212 e 212A (incluído pela EC 108/2020 na CF de 1988). Em relação à composição do Fundo, permanece a subvinculação de 20% dos impostos e transferências, inclui “parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída” (BRASIL, 2020, art. 3º, inciso IV) e não prevê os recursos da Lei Kandir disposta no artigo 3º, § 1º da Lei nº 14.494/2007 (Fundeb anterior).

A Lei do novo Fundeb (Lei nº 14.113/2020) assegura complementação da União por meio de três modalidades: o valor anual por aluno (VAAF); o valor anual total por aluno (VAAT); e o valor anual por aluno (VAAR), “a ser distribuída em determinado exercício financeiro, será calculada considerando-se as receitas totais dos Fundos do mesmo exercício” (BRASIL, 2020, art. 4º, parágrafo único).

Conforme disposto na Lei nº 14.113/2020, o primeiro (VAAF) se refere à complementação de 10 pontos percentuais quando os entes federados não atingem o mínimo nacional definido para o valor anual por aluno. O segundo (VAAT) relaciona-se à complementação de 10,5 pontos percentuais para a rede pública de ensino que não alcançar o mínimo nacional, mesmo que o Estado consiga. O terceiro (VAAR) atrela 2,5 pontos percentuais ao cumprimento de condicionalidades (indicadores de gestão, de atendimento, aprendizagem com redução das desigualdades). Sobre a complementação da União, Farenzena (2022) ressalta que a ampliação progressiva de 10% para 23% dos recursos dos três entes é maior que a prevista na PEC original e menor que outras propostas apresentadas durante a tramitação. São táticas ou estratégias de governo em forma de condicionalidades para solucionar uma problemática (falta de recursos) que não impõem uma conduta e sim orientam a “condução na conduta de seus cidadãos” (CARVALHO; GALLO, 2020, p. 149).

As maneiras de se conduzir os mecanismos de redistribuição, ao mesmo tempo que possibilitam a equidade e redução das desigualdades sociais, também remetem às maneiras de exercer o poder para estimular os entes federados no cumprimento de suas competências, responsabilidades, podendo ser considerados também “instrumentos que o governo se dará para obter esses fins que são, de algum modo, imanescentes ao campo da população, serão essencialmente a população sobre o qual ele age diretamente [...], ou então indiretamente” (FOUCAULT, 2015, p. 293). Nesse caso, a população constitui-se como o campo de intervenção e os mecanismos dos fundos como “técnicas que vão se aperfeiçoar ou, em todo o caso, se complicar, mas o que vai mudar, principalmente, é a dominante” (FOUCAULT, 2008b, p. 11).

O investimento na manutenção e desenvolvimento de ensino

O investimento na educação é o resultado de quanto é aplicado pelas receitas recebidas (dos impostos e transferências). Essa questão reverbera sobre o financiamento da educação, pois, uma vez que não se pode garantir a oferta e manutenção do ensino com qualidade sem recursos, configura-se como o combustível necessário para dar continuidade às políticas públicas educacionais, “envolve dispositivos legais, suas instituições públicas e as relações intergovernamentais” (CAVALCANTI, 2019).

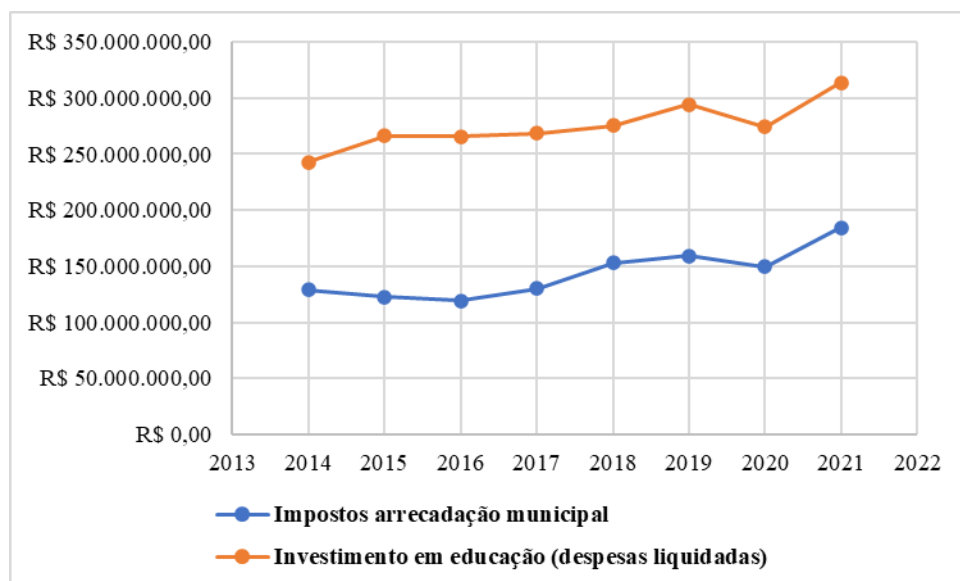
No contexto de Vitória da Conquista, vincula-se à Secretaria Municipal de Educação (Smed), criada desde 1973 (Lei nº 010, de 13 de setembro), o Fundo Municipal de Educação (FME), órgão da Administração Pública direta, criado pela Lei 2.269/2018, que tem como objetivo arrecadar, gerenciar e aplicar recursos públicos para as ações de manutenção e desenvolvimento da política educacional à Rede Municipal de Ensino, tendo como gestor desse Fundo o Secretário Municipal de Educação.

A Lei do FME faz referência ao PME, principalmente no que diz respeito ao acompanhamento, avaliação e decisão sobre as ações do plano, além da apresentação do plano de aplicação do FME (em consonância com o PME e a LDO) ao Conselho Municipal de Educação (FME) e definidas como atribuição do/a Secretário/a Municipal de Educação, previsto nos incisos II e II do artigo 5º da Lei do FME. Prevê, ainda, no artigo 2º (incisos I, II, III e IV), as receitas provenientes das transferências de recursos públicos, dispostas no artigo 212; transferências do Fundeb e do FNDE; recursos de outros convênios, instrumentos congêneres, doações; transferências de receitas municipais e recursos adicionais estabelecidos pela Lei durante cada exercício.

Nesse aspecto, trazemos para discussão questões sobre arrecadação da receita municipal, oriundas dos recursos arrecadados pelos impostos²⁹ e o total investido em educação pública (despesas liquidadas), que espelham três gestões municipais (PT 2012-2016; MDB 2017-2020; União Brasil (2021-2025)). Também as transferências federais, recebidas pelos municípios, relacionadas à participação na receita da União e no Estado, ao Fundeb e ao FNDE, que perpassam por diferentes gestões (Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro).

A arrecadação municipal e as despesas liquidadas (Figura 1) apresentam redução em 2020 e podem relacionar-se aos efeitos da pandemia nas áreas (saúde, econômica, social e educacional), quando as aulas presenciais são suspensas, e no ano de 2021 retoma, de forma semipresencial, a partir do segundo semestre:

Figura 1: Total da arrecadação municipal, despesas liquidadas (R\$) – valores reais



Fonte: Elaborada pelas autoras (2022), a partir dos dados do Sinconfi e Siope, atualizados pelo IPCA (IBGE).

Podemos pressupor que Vitória da Conquista, por ser considerada a terceira maior cidade da Bahia, com uma extensão territorial de 3.254,186km² e uma população de 370.868 habitantes (IBGE, 2022), com posição no ranking do 5º maior Produto Interno Bruto (PIB) entre os 417 municípios e 162º dos 5.570 municípios do Brasil (IBGE, 2018), possua receita com a arrecadação municipal com garantia de uma razoável autonomia financeira para a

²⁹ Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis (ITBI); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); Impostos sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRRF) - servidores.

política educacional. Contudo, na análise realizada observamos que o total dos impostos municipais é insuficiente para manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nesse sentido, o município recebe as transferências de impostos para compor a arrecadação municipal e aplicar o índice de 25%. A Tabela 2, adiante, demonstra como é calculado o valor a ser aplicado para cumprir o mínimo de 25% previsto constitucionalmente. Para isso, apresenta o montante do valor da receita bruta da arrecadação municipal mais as transferências referentes à participação na receita da União³⁰ e do Estado³¹, a receita bruta do Fundeb e o valor da dedução do Fundeb para cálculo da receita líquida³².

Tabela 2: Receita líquida para cálculo do índice constitucional (R\$) – valores reais

Ano	Receita bruta (impostos + transferências)	25% sobre a Receita bruta (impostos + transferências) (a)	Dedução Fundeb (b)	Receita Bruta Transferências Fundeb (c)	Receita líquida para incidir o 25% constitucional (a - b + c)	25% sobre a receita líquida – para cumprir o mínimo
2014	383.936.407,83	95.984.101,96	51.883.185,51	171.168.106,64	215.269.023,09	53.817.255,77
2015	382.500.351,54	95.625.087,89	51.855.769,79	188.149.357,96	231.918.676,06	57.979.669,01
2016	381.602.730,76	95.400.682,69	51.593.163,91	193.742.321,70	237.549.840,47	59.387.460,12
2017	388.881.667,44	97.220.416,86	51.430.224,17	179.674.541,46	225.464.734,15	56.366.183,53
2018	435.229.328,72	108.807.332,18	54.108.749,50	187.518.327,61	242.216.910,30	60.554.227,58
2019	455.273.092,42	113.818.273,11	56.958.246,77	202.310.652,28	259.170.678,62	64.792.669,65
2020	427.196.731,36	106.799.182,84	53.309.041,98	207.396.156,85	260.886.297,70	65.221.574,43
2021	501.276.611,01	125.319.152,75	60.980.037,12	255.831.478,15	320.170.593,79	80.042.648,45

Fonte: Elaborada pelas autoras (2022), a partir dos dados do Sinconfi, atualizados pelo IPCA (IBGE).

O valor mínimo (25%) a ser aplicado, mesmo com as transferências, é ainda muito inferior ao considerarmos o valor das despesas liquidadas (investimento no período). O município vem cumprindo o índice previsto constitucionalmente, até um percentual maior que 25%, com exceção de 2021, quando atinge 23,55%, com a obrigatoriedade de cumprir até 2023 a diferença, conforme EC nº 119/2022.

³⁰ Cota-Parte (mensal) do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). No caso do FPM, partir de 2015 (EC 84 de 02/12/2014) aumenta 0,5% depois sobe para 1% pagamento anual em julho. Em 2018 acrescenta mais 1% para pagamento anual da Cota-Parte do FPM no mês de dezembro (EC 55 de 20/07/2007).

³¹ Cota-Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – principal; Cota-Parte do Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA); Cota-Parte do IPI – Municípios; Cota-Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico; Outras Transferências dos Estados.

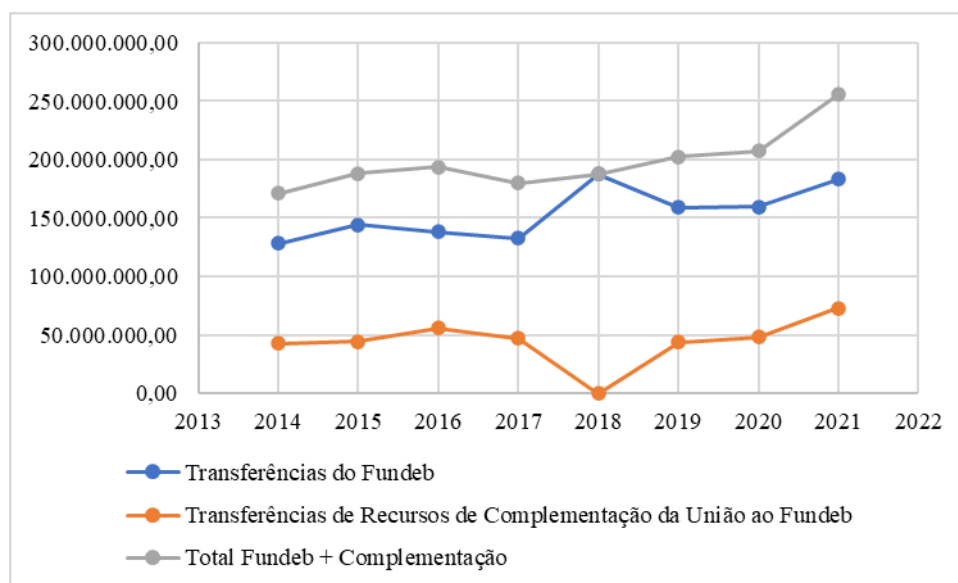
³² A receita líquida corresponde a 25% dos da receita bruta dos impostos e transferências menos dedução que foi repassada para o Fundeb (transferências recebidas pelo município referente à participação na receita da União e Estado) mais a receita bruta do Fundeb.

Na análise se o município está cumprindo o disposto na letra “a” da meta 20 do Plano Municipal de Educação e a meta prevista no PPA 2018-2021 (relacionado ao projeto/atividade Manutenção e Desenvolvimento das Ações Educacionais), observamos que em 2018 e 2019 atinge um percentual maior que o previsto, ao contrário de 2020 e 2021 (quando apresenta um percentual inferior ao previsto). No PPA 2014-2017 não apresenta meta relacionada ao PME, mas este prevê a partir 2016.

As transferências Fundeb e FNDE recebidas pelo Município

No caso do Fundeb, que espelha a função redistributiva e supletiva da União, em regime de colaboração para o financiamento da educação pública municipal, a Figura 2, a seguir, apresenta as transferências recebidas no período de 2014 a 2021.

Figura 2: Transferências Fundeb para o Município (R\$) – 2014 a 2021 – valores reais



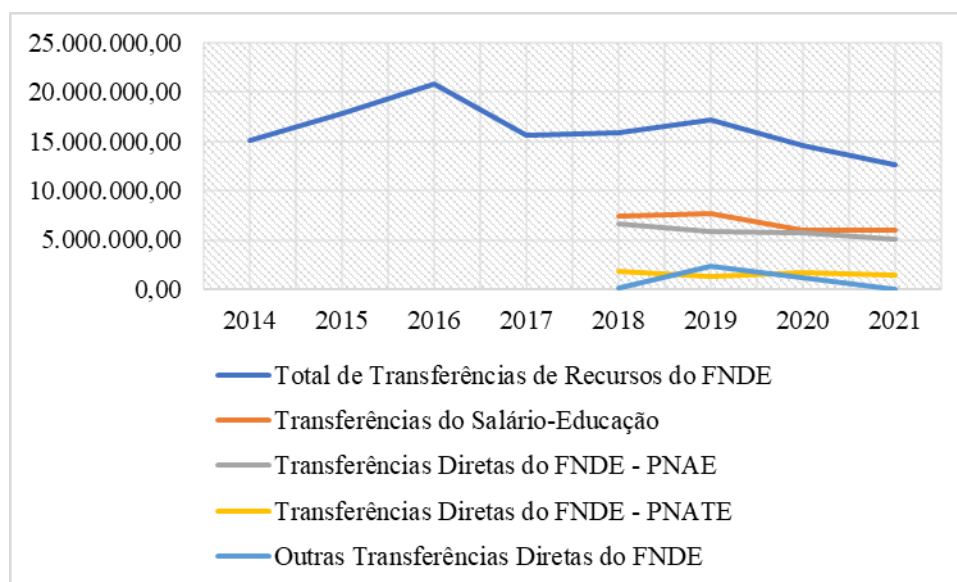
Fonte: Elaborada pelas autoras (2022), a partir dos dados do Sinconf, atualizados pelo IPCA (IBGE).

O valor das transferências do Fundeb aumenta gradativamente de 2014 a 2016, começa a reduzir em 2017, aumenta em 2018, reduz em 2019 e retoma o crescimento. No caso da Complementação da União, apenas em 2018 não há registro do valor no documento pesquisado. Quanto ao total Fundeb mais Complementação retrocede em 2017, depois retoma gradativamente.

Nas transferências diretas pelo FNDE (Figura 3), em 2018 (último ano da gestão de Michel Temer) começa a aparecer o detalhamento do Salário-Educação, Pnae, Pnate e outras transferências diretas. No total do FNDE (2014 a 2021), o ano de 2016 apresenta maior

repassa para a rede municipal. Em 2017 retrocede, oscila nos demais períodos e em 2021 quase chega ao mesmo volume de recursos repassados em 2017.

Figura 3: Transferências diretas FNDE para o Município (R\$) – 2014 a 2021 – valores reais



Fonte: Elaborada pelas autoras (2022), a partir das informações do Sinconfi - atualizados pelo IPCA (IBGE).

Quanto às transferências (2018-2021), o repasse Salário-Educação aumenta em 2019, retrocede em 2020 e 2021 (menor que em 2018), no Pnae (que considera a matrícula do Censo Escolar do ano anterior) e no Pnate (destinado aos alunos com necessidade de transporte), o valor é reduzido em 2019, com aumento em 2020 e redução em 2021. Nas outras transferências diretas aparece um aumento em 2019 e 2020, posteriormente declina em 2021.

A análise revela que sem as transferências intergovernamentais o Município não teria condições por si só de manter as ações do ensino da Rede Municipal de Ensino. Essa questão revela que “o exercício da autonomia para a maioria dos municípios está, ainda hoje, extremamente condicionada à posição que este assume no quadro das desigualdades sociais, econômicas e políticas dentro da federação” (CAVALCANTI, 2019, p. 120).

Na Tabela 3, seguinte, a atuação do ensino da Rede Municipal, quanto ao investimento e previsão orçamentária (PPA 2014-2017 e PPA 2018-2021), mostra que, embora a estimativa de recursos dos planos plurianuais considere o aumento em cada ano, a previsão orçamentária é sempre menor que o investimento (despesas liquidadas) realizado em cada exercício. Por um lado, é bom que a execução seja maior, por outro, o fato de a previsão ser muito abaixo (com exceção de 2020) pode revelar a fragilidade do planejamento com base nas necessidades das ações educacionais e de ensino.

Tabela 3: Atuação Ensino (matrícula e investimento realizado) – em valores reais

Ano	Matrícula Rede Municipal	Despesas liquidadas (R\$)	Evolução anual (%)	
			Matrícula	Despesas liquidadas
2014	41956	242.839.224,56		-
2015	41175	266.188.926,31	-1,9%	9,6%
2016	41588	265.824.871,20	1,0%	-0,1%
2017	41402	268.404.272,54	-0,4%	1,0%
2018	42591	275.110.365,24	2,9%	2,5%
2019	44169	294.258.419,36	3,7%	7,0%
2020	45268	274.230.971,96	2,5%	-6,8%
2021	46088	313.814.985,49	1,8%	14,4%

Fonte: Elaborada pelas autoras (2022), a partir das informações do Inep, Plano Plurianual e Siope - atualizados pelo IPCA (IBGE).

No que tange à evolução anual da matrícula e investimento realizado (considerando o ano anterior): em 2015 o investimento é maior que 2014, contudo, a matrícula recua em 1,9%. Em 2016, o aumento do investimento reduz em 0,1%, mas a matrícula continua crescendo em relação ao ano anterior (1%). Em 2017 o investimento realizado aumenta (1%) e a matrícula novamente recua (0,4%).

De 2018 a 2019, o investimento realizado e a matrícula crescem, entretanto em 2020, período da pandemia da Covid-19, o investimento é reduzido (6,8%), há um leve crescimento da matrícula. Em 2021, o aumento do investimento avança em 14,4% (em relação a 2020), mas o aumento de alunos matriculados apresenta um pequeno aumento.

Além da oscilação das receitas, atualizadas em valores reais (redução em 2016 e 2020) e aumento (2015, 2017, 2018, 2019 e 2021) para manutenção e desenvolvimento do ensino, e redução da matrícula (2015, 2017) e aumento (2016, 2018, 2019, 2020 e 2021), outras questões podem impactar o atendimento, que pode relacionar-se ao modo como é planejado, conduzindo as ações. Isso significa dizer que existe uma forte influência nas políticas educacionais, por meio das técnicas e táticas de governo, que representam “uma forma de ação do Estado no exercício do poder sobre os indivíduos, consistindo, especialmente, na construção de formas de conduzir, a partir de seu âmbito, as condutas dos indivíduos, seja em sociedade, seja nas particularidades da vida de cada um” (CARVALHO; GALLO, 2020, p. 150). O que percebemos é que o investimento na educação pública está entrelaçado a questões que aqui consideramos como mecanismos, estratégias, relações de força e enfrentamentos não somente históricos, mas também contemporâneos, não se trata somente de aspectos normativos.

O produto interno bruto em educação pública

Ampliar o investimento em educação pública requer pactuação federativa e coordenação para garantir as receitas e outras fontes de recursos, significa, portanto, que para o cumprimento das metas do PNE e conseqüentemente dos planos subnacionais:

[...] deve ser viabilizada a ampliação dos recursos vinculados à educação, bem como preservadas e ampliadas as vinculações mínimas constitucionais, garantindo a implantação do custo-aluno-qualidade-inicial e custo-aluno-qualidade, parâmetros para todas as etapas e modalidade da educação básica (DOURADO, 2017, p. 178).

Necessário, ainda, ser acompanhado de forma permanente para que os futuros gestores do executivo municipal e estadual (prefeitos e governadores), legisladores (vereadores, deputados e senadores) integrem nos programas da gestão as diretrizes, metas e estratégias dispostas no PNE 2014-2024, independente de mudança de gestão, por conseguinte, possibilita ampliar a discussão durante o período de eleição:

[...] Os insumos necessários para a execução dos planos de educação terão de constar nos orçamentos da União e dos estados para que apoiem técnica e financeiramente os municípios ao longo da década. Na Prefeitura, instrumentos de planejamento terão de se vincular ao plano decenal de educação: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano de Ações Articuladas (PAR), entre outros (BRASIL, 2014d).

Nesse quesito, a orientação era que no processo de elaboração do PME de Vitória da Conquista fosse realizado um levantamento sobre o contexto real do investimento (diagnóstico) para definição de uma meta factível ao longo do tempo e também de outras formas de garantir os recursos e de ampliação, caso houvesse um contexto de crise ou uma mudança de gestão, uma vez que o financiamento da educação constitui-se como “aspecto relevante da política educacional, consistindo em condição para viabilizar ações governamentais que assegurem o direito à educação” (CRUZ; JACOMINI, 2017, p. 350).

Assim, partimos para análise da previsão orçamentária nos planos plurianuais de 2014-2017 e 2018 a 2021 e das despesas realizadas que refletem o quanto foi investido na educação no período. No ano de 2021 não foi possível calcular em função do IBGE ainda não ter disponibilizado o PIB a preços correntes para o ano de 2021. Conforme demonstrado na Tabela 4, a seguir, o valor do investimento da previsão orçamentária municipal sempre é inferior ao montante de despesas liquidadas realizadas, mesmo que a cada ano se projete um leve crescimento. Nesse aspecto, pressupõe-se que, além da fragilidade no planejamento de

conhecer a realidade, a necessidades educacionais no Município, também pode demonstrar receio de se estimar um orçamento maior, pela dependência e fatores externos e internos de arrecadação, ou talvez por entender que não é necessário ampliar o investimento para a educação, tão necessário e emergente para assegurar o “atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade” (BRASIL, 2014a, artigo 1º, inciso VIII).

Tabela 4: Investimento em educação pública na rede municipal de Vitória da Conquista - valores reais

Ano	Investimento em educação pública		PIB a preços correntes - Unidade: R\$ x 1000)	PIB em educação pública		PIB Educação pública do País (Painel PNE)
	Previsão Orçamentária R\$	Despesas liquidadas - R\$		Previsão orçamentária	Despesas liquidadas	
2014	201.937.199,54	242.839.224,56	8.654.234,19	2,33	2,81	5,00%
2015	195.395.142,82	266.188.926,31	8.379.254,34	2,33	3,18	5,10%
2016	195.220.014,78	265.824.871,20	8.467.222,76	2,31	3,14	5,10%
2017	202.829.959,15	268.404.272,54	8.612.359,06	2,36	3,12	5,00%
2018	258.123.885,35	275.110.365,24	8.943.795,12	2,89	3,08	4,90%
2019	258.430.080,57	294.258.419,36	8.940.683,44	2,89	3,29	5,00%
2020	263.712.471,50	274.230.971,96	8.415.236,34	3,13	3,26	5,10%

Fonte: Elaborada pelas autoras (2022), a partir das informações do PPA, Siope, IBGE e Inep, atualizados pelo IPCA (IBGE).

É importante destacar que nessa meta (investimento em educação pública) teríamos que incluir todas as despesas em educação no município, que envolvem o investimento da rede estadual, a partir do orçamento e do investimento do Estado da Bahia na educação pública, entretanto não é possível, haja vista que o plano plurianual e os relatórios estaduais do Siope não apresentam o detalhamento do orçamento e do investimento por município. Nesse contexto, dadas as condições observadas, a análise considerou somente os recursos recebidos diretamente pelo Governo Municipal para manutenção das ações educacionais e de ensino.

No que se refere ao objetivo da meta 20 prevista no PME 2015-2025, para ampliar o investimento público em educação pública, a fim de alcançar em 2020, no mínimo, 7% do PIB, está longe de ser alcançada. Inclusive em 2020, ao invés de aumentar, reduz em 0,3 pontos percentuais. Em 2015 aumenta 0,37% em relação a 2014, o que apresenta 2,81%.

No âmbito nacional, até 2016, o investimento público em educação pública (indicador 20A da meta 20 do PNE 2014-2024), que inclui todas as despesas públicas em educação, das três esferas governamentais, estaciona e depois vai reduzindo paulatinamente, aumentando

0,10 pontos percentuais em 2019 e 2020. No Município, embora muito abaixo, segue uma linha crescente, com redução em 2018, quando o nacional também recua.

Essas questões confirmam que a meta de financiamento da educação para ampliação do investimento público em educação, constitui-se como um processo de disputas e embates face à crise econômica, novas regras fiscais para universalização e qualidade na educação (TEIXEIRA; PEREIRA, 2020). Embora esteja previsto o aumento dos recursos, as limitações acontecem nos planos orçamentários, nos aspectos normativos, nos repasses, nas mudanças de gestão, nos remanejamentos de recursos, na “instrumentalização do saber econômico controlada por dispositivos de segurança” (FOUCAULT, 2022, p. 31).

Tanto os recursos previstos nos planos plurianuais quanto os investimentos realizados para a política educacional pública são desanimadores, não asseguram o cumprimento das metas do Plano de Educação. Esta questão nos conduz à reflexão sobre o apontamento de Cury (2019) referente ao PNE 2014-2024 ter sido construído advindo de tanta participação, pois gera um sentimento de descrédito em virtude dos retrocessos e descontinuidades das políticas educacionais, face ao congelamento pela EC 95/2016.

Considerações finais

Avançar para um federalismo colaborativo é uma meta a ser atingida tanto no contexto nacional quanto municipal, com maior responsabilidade dos poderes públicos, necessidade da articulação institucional entre as esferas federativas na elaboração dos planos, para o cumprimento das responsabilidades na redistribuição dos recursos no que se refere às funções redistributiva e supletiva da União.

Não há como negar a forte influência das políticas educacionais no âmbito nacional nas políticas locais (entes subnacionais). Muitos entes federados vivem à mercê, no aguardo de uma solução para problemas que cada vez mais se alavancam em uma linha crescente e contínua, talvez até de forma exponencial, enquanto o investimento em educação pública retrocede, às vezes estaciona, paralisa-se ou é extinto. Em certos contextos avança, contudo, mesmo assim continua insuficiente para garantir o que é posto na Constituição Federal de 1988, no PNE 2014-2024 e nos planos subnacionais para viabilizar e ampliar os recursos para a educação.

Assim, como muitos municípios do Brasil, Vitória da Conquista, como ente federado, com autonomia político-administrativa para o exercício de suas competências (artigos 23 e 24 da CF de 1988) na área educacional, enfrenta também desafios para o cumprimento das metas

e implementação das estratégias do Plano Municipal. As 20 metas e 366 estratégias previstas no PME 2015-2025, especialmente a meta financiamento da educação, expressam o forte desejo e a vontade de que o investimento público na educação pública se materialize. São enunciadas táticas (caminhos) que se desdobram em outras, que se perdem, se encontram e desencontram, talvez porque o sonho tornou-se utopia, diante de tantas incertezas, embates e disputas para garantir e ampliar os recursos para a educação pública.

Esses e outros desafios, que vão além da ampliação dos recursos públicos da meta de financiamento da educação, perpassam pelas condições para assegurar o que está previsto e o diálogo entre os planos subnacionais aprovados com os planejamentos orçamentários que também envolvem o cenário social, político e econômico.

Outro aspecto trata dos mecanismos ou talvez a instrumentalização do saber orçamentário, para não dizer também econômico, que advoga a favor do desconhecimento dos orçamentos, que podem ser utilizadas como técnicas ou táticas para governamentalização. Do mesmo modo, também servem para induzir a mobilização da sociedade civil organizada a lutar contra os retrocessos, considerando que para dizer ou contradizer é necessário acompanhar, conhecer, estabelecer uma relação de saber/poder, com liberdade, consciência para resistir, propor, intervir, a fim de que seja, de fato, estabelecido um financiamento colaborativo para a política educacional pública.

Essas questões demonstram a quão desafiadora é a materialização das políticas sociais e educacionais, principalmente em relação aos entes subnacionais que são tão dependentes financeiramente de recursos para atuação no ensino, necessitando avançar muito para um federalismo político cooperativo, que implica, portanto, o aumento do investimento público na educação pública para assegurar o atendimento da educação com padrão de qualidade e equidade, requerido na própria Constituição Federal.

A nossa expectativa, com este estudo, é abrir novas possibilidades para outras pesquisas, com novos olhares, aguçando a curiosidade, despertando a vontade para ampliar, melhorar o que foi tratado aqui, como tem sido conduzido ou induzido o investimento público na educação pública, trazendo para discussão aspectos pouco debatidos e conhecidos no cotidiano escolar, que são tão importantes e emergentes para garantia de uma educação pública com equidade e qualidade não só para os mais de 38 milhões de estudantes da educação pública (rede estadual e municipal), mas para todas as famílias, todos os cidadãos brasileiros que sonham com um Brasil melhor, com maiores e melhores oportunidades, que desejam não apenas sobreviver, mas viver com dignidade, com respeito, com liberdade, assegurados quanto ao direito de aprendizagem, do acesso ao ensino público com qualidade.

Referências

ABRUCIO, F. L. Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da democracia e da desigualdade. **Revista USP**, [S. l.], n. 134, p. 127-142, 2022. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.i134p127-142. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/202382>. Acesso em: 21 jan. 2023.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. 1 ed. São Paulo: Edições Fundap, 2007, v. 1. p. 13-31.

AMARAL, N. C. et al. **Financiamento da educação e Sistema Nacional de Educação (SNE) – Caderno Temático 11**. Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/1-Cadernos/11Caderno.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2022.

ARAÚJO, G. D. A. S.; MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araujo e. História do Federalismo Fiscal no Brasil Império: Texto e Contexto nas Deliberações Legislativas do Ato Adicional de 1834. **Revista Brasileira de História do Direito**, v. 2, p. 44-62, 2016.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, 1966.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 1996.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. 2. ed. – Brasília, DF: Inep, 2019. 474 p.: il. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/plano-nacional-de-educacao/relatorio-do-2o-ciclo-de-monitoramento-das-metas-do-pne-2018>. Acesso em: 21 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Pesquisas Estatísticas e Indicadores Educacionais** – Censo Escolar. Portal do INEP. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 21 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Painel de Monitoramento do PNE**. Portal do INEP. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/institucional/lancado-novo-painel-de-monitoramento-do-pne>. Acesso em: 21 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

BRASIL. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n.º 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n.ºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, 2007.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 3 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014b. **Planejando a Próxima década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2014c. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014. **O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações**. Brasília, 2014d. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, 2020.

CASTRO, J. A. Financiamento da Educação no Brasil. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 1-164, dez. 2001. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2552/2290>. Acesso em: 25 ago. 2022.

CAVALCANTI, C. R. **Federalismo da educação básica no Brasil**: assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais. 1. ed. Curitiba: Appris, 2019. 353p.

CARVALHO, F. C.; GALLO, S. D. O. Foucault e a governamentalidade democrática: a questão da precarização da educação inclusiva. **Mnemosine** Vol.16, no1, p. 146-160, 2020 – Parte Especial - Artigos. DOI: 10.12957/mnemosine.2020.52688

CRUZ, R. E. **Financiamento da educação e pacto federativo**: qual o papel do FNDE? 1. ed. Curitiba: Appris, 2022. 339p.

CRUZ, R. E.; JACOMINI, M. A. Produção acadêmica sobre financiamento da educação 2000-2010. **Rev. bras. Estud. pedagog.**, Brasília, v. 98, n. 249, p. 347-370, maio/ago. 2017.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 149-168.

CURY, C. R. J. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação e Realidade**, v. 43, p. 1217-1252, 2018.

CURY, C. R. J. O Financiamento da Educação: Componente de um Direito Juridicamente Protegido. **Revista Pesquisa e Debate em Educação**. 2019.

CURY, C. R. J.; BORDIGNON, G. Salário-educação: Um mecanismo de financiamento @**arquivo Brasileiro de Educação**, Belo Horizonte, v. 8, n. 17, 2020.

DOURADO, L. F. **Plano nacional de educação**: epicentro das políticas do estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ANPAE, 2017. 216p.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/rGDSjRsQYMwH9WZC8NCYjrL/?lang=pt>. Acesso em: 09 dez. 2022.

DUARTE, M. R.T. Regulação Sistêmica e Política de Financiamento da Educação Básica. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 821-839, Especial - Out. 2005. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 23 jul. 2022.

FARENZENA, N. Trajetória das diretrizes legais do financiamento da educação básica na Constituinte e nas emendas à Constituição Federal de 1988. **Em Aberto**, v.35, nº113, p. 63-82. jan./abr.2022.

FOUCAULT, M. (1984). O sujeito e o poder. In: DREYFUS, H. L.; RABINOW, P. **Michel Foucault, uma trajetória filosófica**: para além do estruturalismo e da hermenêutica. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 231-249.

FOUCAULT, M. **Nascimento da biopolítica**. Curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

FOUCAULT, M. **Segurança, território e população**. Curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

FOUCAULT, M. **Estratégia saber e poder**. Coleção: Ditos & Escritos v. VI. Organização e seleção de textos: Manoel Barros da Motta. Tradução Vera Lúcia Avelar Ribeiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2015.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**; organização, introdução e revisão técnica Roberto Machado. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 8 jun.2022.

IBGE. Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 22 jul. 2023.

MENDES, D. T. **O planejamento educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000. 200p.

MILITÃO, S. C. N. Fundeb: Mais do Mesmo? **Nuances: Estudos sobre Educação**, Presidente Prudente, v. 18, n. 19, p. 124-135, 2011. DOI: 10.14572/nuances.v18i19.351. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/view/351>. Acesso em: 21 jan. 2023.

MOREIRA, J. A. S.; BARROS, F. P. Financiamento e gestão da educação básica: pressupostos históricos e políticos. **Acta Scientiarum. Education**, Maringá, v. 37, n. 4, p. 437-447, dez. 2015. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2178-52012015000400437&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 8 jun. 2022.

PINTO, J. M. R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. *Eccos*. **Revista Científica**, v. 8, p. 23-46, 2006.

REZIO, L. L. S.; FERNANDES, E. M. F. Direitos Humanos e biopolítica: o olhar crítico de Michel Foucault. In: SOUZA, K. M.; PAIXÃO, H. P. (Org.). **Dispositivos de Poder/Saber em Michel Foucault**: biopolítica, corpo e subjetividade. São Paulo, SP: Intermeios; Goiânia: UFG, 2015. 222p.

SAVIANI, D. O Legado Educacional do Regime Militar. **Cad. Cedes**, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/Kj7QjG4BcwRBsLvF4Yh9mHw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 jun.2022.

SINCONFI. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. **Consultar Declaração**. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 8 jun. 2022.

SIOPE. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação. **Relatórios Municipais**. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/siope>. Acesso em: 8 jun. 2022.

STN. Ministério da Fazenda. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da união.** STN. 2016. Disponível em: https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos///apex//producao//sistemas//thot//arquivos//publicacoes/28549_909191/anexos/4540_910628///pge_cartilha_principios_basicos.pdf?v=1281. Acesso em: 21 jan. 2023.

TEIXEIRA, C. M. C.; PEREIRA, S. M. C. O Discurso de ‘universalização’ da educação inclusiva no Plano Nacional de Educação (2014-2024). **Revista Querubim** – revista eletrônica de trabalho científico nas áreas de Letras, Ciências Humanas e Ciências Sociais – Ano 16 nº 14 vol. 2 – 2020, ISSN 1809-3264.

VEIGA-NETO, A. **Foucault & a Educação.** 3. ed. 2. reimp. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016.160p. (Pensadores & Educação, 5). E-book (não paginado).

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Orgânica do Município nº 528/90.** Dispõe sobre a lei orgânica do município de vitória da conquista. Vitória da Conquista, 1990. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-vitoria-da-conquista-ba>. Acesso em: 3 jan. 2023.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 1.950 de 26 de novembro de 2013.** Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA, para o quadriênio 2014 a 2017, e dá outras providências. Vitória da Conquista, 2013. Disponível em: <http://vitoriadaconquista-ba.portaltip.com.br/consultas/documentos.aspx?id=1>. Acesso em: 3 jun. 2022.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 2.042, de 26 de junho de 2015.** Aprova o Plano Municipal de Educação – PME, e dá outras providências, Vitória da Conquista, 2015.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 2.108, de 11 de outubro de 2016.** Altera o Anexo único da Lei Municipal nº 2.042, de 26 de junho de 2015 e dá outras providências, Vitória da Conquista, 2016.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 2.211 de 27 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA, para o quadriênio 2017 a 2021 e dá outras providências. Vitória da Conquista, 2017. Disponível em: <http://vitoriadaconquista-ba.portaltip.com.br/consultas/documentos.aspx?id=1>. Acesso em: 3 ago. 2022.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 2.269 de 14 de dezembro de 2018.** Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Educação e dá outras providências. Vitória da Conquista, 2018.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 2.582 de 21 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA, para o quadriênio 2022 a 2025 e dá outras providências. Vitória da Conquista, 2021. Disponível em: <http://vitoriadaconquista-ba.portaltip.com.br/consultas/documentos.aspx?id=1>. Acesso em: 3 ago. 2022.

ARTIGO 4

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: presença e ausências nos instrumentos orçamentários

Resumo: As formas de governamento para formulação dos instrumentos orçamentários, a fim de assegurar as dotações orçamentárias na execução dos planos de educação, perpassam por contextos históricos, políticos, técnicos, lugares, sob perspectivas diferentes. Este artigo tem como objetivo analisar como os sujeitos enunciadores e documentos discursam sobre plano municipal de educação e instrumentos orçamentários. Como procedimento metodológico, utilizamos a pesquisa bibliográfica, documental e a entrevista semiestruturada com quatro sujeitos (servidores efetivos municipais com atuação no contexto técnico-político) para responder à seguinte questão: como os sujeitos enunciadores e documentos discursam sobre plano municipal de educação e instrumentos orçamentários? Para análise dos dados, apoiamos-nos em postulados foucaultianos: de poder, saber e governamentalidade. Organizado em três eixos temáticos, contextualiza a elaboração do PME e da meta 20; discute como acontece o diálogo do PME entre planos plurianuais (2014-2017; 2018-2021; 2022-2025); e o acompanhamento do investimento em educação pública. Os estudos demonstram um esforço para organização dos planos orçamentários em etapas/modalidades, mas a presença no PME se consubstancia somente em um projeto/atividade nos dois últimos planos plurianuais. As ausências em relação aos objetivos e metas expõem que a materialização do PME nos instrumentos orçamentários ainda se constitui um grande desafio para o cumprimento de suas metas e estratégias, necessitando de maior representatividade para ampliar o debate, aprimorar o acompanhamento e reconhecer os mecanismos de controle, táticas institucionalizadas que limitam, dificultam investimento público para a educação pública, direito social garantido pela Constituição Federal.

Palavras-chave: PME 2015-2025. Planos plurianuais. Investimento público. Orçamento. Financiamento da educação.

MUNICIPAL EDUCATION PLAN: presence and absence in the budgetary instruments

Abstract: the forms of governance for the formulation of budgetary instruments, to ensure budgetary allocations in the execution of education plans, go through historical, political, technical, and local contexts, from different perspectives. This paper aims to analyze how enunciating subjects and documents discuss the municipal education plan and budgetary instruments. As a methodological procedure, we used documental and bibliographical research and semi-structured interviews to answer the following question: how do enunciating subjects and documents discuss the municipal education plan and budgetary instruments? For data analysis, we rely on the Foucauldian postulates of power, knowledge, and governmentality. Organized in three thematic axes, it contextualizes the elaboration of PME and goal 20; discusses the PME dialogue between multiannual plans (2014-2017; 2018-2021; 2022-2025); and the monitoring of investment in public education. The studies show an effort to organize the budgetary plans in stages/modalities, but the presence in the PME only materialized in one project/activity in the last two multiannual plans. The absence of objectives and goals shows that the materialization of the PME in the budgetary instruments is still a great challenge for the fulfillment of its goals and strategies, needing more representation to broaden the debate, improve monitoring, and recognize the control

mechanisms, institutionalized tactics that limit and complicate public investment in public education, a social right guaranteed by the Federal Constitution.

Keywords: PME 2015-2025. Multiannual plans. Public investment. Budget. Education funding.

Introdução

Existe em muita gente, penso eu, um desejo semelhante de não ter de começar, um desejo de se encontrar, logo de entrada, do outro lado do discurso [...] gostaria que fosse ao meu redor uma transparência calma, profunda, indefinidamente aberta, e que os outros respondessem à minha expectativa (FOUCAULT, 2014, p. 6-7).

Os documentos técnicos e normativos trazem informações importantes, discursos e possibilidade de descobertas sobre o contexto da elaboração dos planos orçamentários e dos planos educacionais, expõem a “complexa e não linear relação entre proposição e a materialização de políticas públicas” (DOURADO, 2017, p. 42), contudo, podem deixar lacunas por não revelarem o interior das relações instituídas e constituídas por sujeitos individuais ou coletivos que estão implicados direta ou indiretamente no processo de construção, elaboração, normalização das condutas que se seguem ao longo do tempo, da história, tanto no aspecto técnico quanto político. São “relações de força que agem em muitos sentidos, podendo ser consideradas multidirecionais” (FERREIRA, 2003, p. 32).

Nesse sentido, ouvir as vozes, os ditos e não ditos que impregnam, que se imbricam, que se entrelaçam pode ajudar a entender o conjunto de práticas de governo que guiou os processos sob as formas jurídicas, econômicas, institucionais, administrativas e dos procedimentos para a elaboração e implementação da política educacional, no caso desta pesquisa, o Plano Municipal de Educação (PME) do município de Vitória da Conquista-BA.

O Município situa-se no Estado da Bahia, na região do Nordeste e, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, ocupa a 78ª posição de população residente no Brasil e 3ª na Bahia, daí ser considerada a terceira maior cidade da Bahia, com taxa de escolarização de 96,8% (IBGE, 2010). No ano de 2021 apresentou uma estimativa populacional de 343.643 habitantes (IBGE, 2021), correspondendo a 49,2% do total da estimativa populacional (698.324) do Território de Identidade do Sudoeste da Bahia (TISB), que abrange 24 municípios³³, incluindo o município de Vitória da Conquista.

³³Anagé, Aracatu, Barra do Choça, Belo Campo, Bom Jesus da Serra, Caetanos, Cândido Sales, Caraíbas, Condeúba, Cordeiros, Encruzilhada, Guajeru, Jacaraci, Licínio de Almeida, Maetinga, Mirante, Mortugaba,

O PME 2015-2025, aprovado pela lei nº 2.042/2015 (artigo 9º), assim como Plano Nacional de Educação (lei nº 13.005/2014 – art. 10), possui a mesma disposição e orientação em que prevê a formulação dos instrumentos orçamentários para “assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias” dos planos de educação (nacional e subnacionais) com a finalidade de possibilitar a execução de todas as suas metas.

Desse modo, o município de Vitória da Conquista, desde a aprovação do PME (em 2015) e agora no seu oitavo ano (2023), quarto ciclo de avaliação bienal (2022-2023), quando caminha para o processo de elaboração ou reformulação do próximo plano decenal, traz na sua experiência histórica um conjunto de instrumentos orçamentários (aprovados em leis), representados pelos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis de orçamento anual, que podem traduzir ou demonstrar a materialização do que foi disposto na Lei do PNE 2014-2024 e no PME 2015-2025.

Assim, este artigo tem como objetivo analisar como os sujeitos enunciativos e documentos discursam sobre plano municipal de educação e instrumentos orçamentários, a partir do “discurso em sua realidade material de coisa pronunciada” (FOUCAULT, 2014, p. 8), sob perspectivas diferentes (convergentes ou divergentes), olhares que podem delinear, mostrar as presenças e ausências do PME 2015-2025 nos planos orçamentários (Planos Plurianuais 2014-2017, 2018-2021, 2022-2025), buscando responder: como os sujeitos enunciativos e documentos discursam sobre plano municipal de educação e instrumentos orçamentários? Como procedimento metodológico realizamos análise do discurso dos sujeitos participantes das entrevistas e dos documentos estudados, apoiando-nos em teorizações foucaultianas, principalmente dos postulados poder, saber e governamentalidade.

No primeiro eixo temático, contextualiza-se o processo de elaboração do PME, evocando a meta 20, como é pensada em sua fase embrionária (concebida nas discussões) e a sua articulação com os planos orçamentários; o segundo discute como acontece na contemporaneidade o diálogo entre instrumentos orçamentários; e o terceiro trata sobre o acompanhamento do investimento (meta 20) na educação pública.

Percurso metodológico

De natureza qualitativa, com cunho bibliográfico-documental e entrevista semiestruturada, esta pesquisa busca responder à seguinte questão: como sujeitos enunciativos e documentos discursam sobre o plano municipal de educação e instrumentos orçamentários? Para isso, definimos enquanto *corpus* para análise, além dos documentos selecionados para este estudo, os discursos pronunciados por quatro sujeitos, por meio da entrevista mediada por um roteiro norteador “como um esquema básico, porém não aplicado rigidamente com questões” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 34). Discursos esses que se constituem “como um conjunto de enunciados que podem pertencer a campos diferentes, mas que obedecem a regras de funcionamento comuns” (REVEL, 2011, p. 41). Nesse diálogo, respaldamo-nos em Dourado (2017) que discute o plano nacional de educação, nos documentos normativos que instituíram o PNE 2014-2024 e PME 2015-2025, nos instrumentos orçamentários (PPA 2014-2017; PPA 2018-2021; PPA 2022-2025).

Quanto ao perfil dos sujeitos enunciativos³⁴, são servidores efetivos, com uma média de atuação de 20 anos no Município, carregam em sua experiência a participação (direta ou indireta) no processo de discussão e elaboração do PME 2015-2025, nos instrumentos orçamentários (planos plurianuais, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual) e no acompanhamento do investimento em educação, no contexto técnico-político, com olhares sob as perspectivas das áreas da docência, pedagógica, financeira, gestão da secretaria de educação, da área financeira, do legislativo municipal (Câmara de Vereadores), em lugares e governos de diferentes filiações partidárias³⁵.

Nosso lócus de estudo é o município de Vitória da Conquista, na Bahia, que, segundo a Sinopse Estatística de 2022, publicada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em sua rede de educação possui 45 mil estudantes distribuídos nas etapas/modalidades da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos (EJA), em 1.848 turmas (70,6% na zona urbana), em 158 estabelecimentos de ensino (52,5% localizados na zona urbana), com um número de 1.473 docentes, sendo 40,9% (603 professores) caracterizados como: concursado/efetivo/estável (BRASIL, 2022).

Na nossa análise, consideramos que o processo de elaboração do PME e dos instrumentos orçamentários implica dimensões que vão muito além dos aspectos normativos e

³⁴ Para apresentação dos resultados, trabalhamos com os códigos E1, E2, E3 e E4, de modo que a letra E significa enunciativo, para identificar os sujeitos participantes desta pesquisa.

³⁵ Guilherme Menezes (2012-2016) - Partido dos Trabalhadores (PT); Herzem Gusmão (2017-2021 - Movimento Democrático Brasileiro (MDB); e Sheila Lemos (2021-2025) - União Brasil (UB).

técnicos, envolve a participação de diversos atores, individuais e coletivos, com representação e influência em uma rede de relações, produz verdades que não podem dissociar-se do poder de seus mecanismos (FOUCAULT, 2015). Todos esses aspectos fazem parte dos processos de como os sujeitos foram se constituindo e como se deu essa constituição. Para Ferreira (2003, p. 25), os “mecanismos integram os processos, que apesar de se desenvolverem de formas diversas, referem-se ao mesmo tempo: a constituição dos indivíduos”.

As relações de poder estão presentes entre as pessoas, na sociedade, nas instituições, no Estado, são relações com possibilidades de confrontos, utilizando-se diferentes técnicas a depender do contexto histórico, político, econômico. O poder “permeia, produz coisas, [...] forma saber, produz discurso” (FOUCAULT, 2022, p. 45), nesse sentido, o saber se relaciona à questão do poder e o conhecimento à constituição dos discursos (REVEL, 2011).

As formas como se conduzem os processos para elaborar, adequar, articular os planos orçamentários aos planos de educação, expressam também o exercício do poder por meio dos caminhos percorridos, tomados, escolhidos em diferentes instâncias, as técnicas e táticas de governo que conduzem ou induzem os processos internos e externos que vão se estabelecendo, aperfeiçoando, adaptando-se a depender das épocas para uma intervenção diante de uma emergência (aumento do investimento público) para educação pública. Nessa perspectiva, a nossa pesquisa relaciona-se ao que Foucault chama de governamentalidade, que significa:

1 - o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança. 2 - a tendência que em todo o Ocidente conduziu incessantemente, durante muito tempo, à preeminência deste tipo de poder, que se pode chamar de governo, sobre todos os outros, soberania, disciplina, etc. - e levou ao desenvolvimento de uma série de aparelhos específicos de governo e de um conjunto de saberes. 3 - resultado do processo através do qual o Estado de justiça da Idade Média, que se tornou nos séculos XV e XVI Estado administrativo, foi pouco a pouco governamentalizado (FOUCAULT, 2022, p. 429).

A governamentalidade é entendida como as múltiplas formas, maneiras de governar, que foram se aperfeiçoando ao longo da história, por diversos mecanismos, estratégias e táticas, tendo sempre como alvo o controle da população, não estando ligadas somente à estrutura estatal (Governo).

Ao caminhar com Foucault seguimos por lugares não estabilizados, seguros, lineares ou fechados, isto é, para Foucault, não existe um só caminho, nem um só lugar, um método, constituem-se “como um conjunto de procedimentos de investigação e análise quase

prazerosos, sem maiores preocupações com regras práticas aplicáveis a problemas técnicos, concretos” (VEIGA-NETO, 2016, p. 13). Por conseguinte, não categorizamos nosso trabalho, organizamos em três temáticas: a primeira que trata sobre o contexto da elaboração do PME aprovado pela Lei nº 2.042/2015; a segunda sobre o diálogo entre o PME e os instrumentos orçamentários; e a terceira sobre o acompanhamento do investimento da meta 20.

O contexto de elaboração do PME 2015-2025

Em atendimento ao disposto no artigo 8º do Plano Nacional de Educação (lei nº 13.005/2014), para elaboração e adequação dos planos subnacionais no prazo de um ano, o município encontra-se diante de um grande desafio para aprovação do seu primeiro Plano Municipal de Educação, que se efetiva pela Lei nº 2.042/2015, na gestão de Guilherme Menezes (PT). Nesse período, já estava aprovado o PPA 2014-2017 (lei nº 1.950/2013) com a previsão orçamentária para o quadriênio.

Para elaboração do PME o município de Vitória da Conquista adota o caminho da participação ampla da sociedade, seguindo orientações e normativas estabelecidas pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), em âmbito federal, e pelo Programa de Apoio à Educação Municipal (Proam), em âmbito estadual. Nessa perspectiva, é efetivado o processo de discussão, que envolve a participação de diversos atores, com representações³⁶ para elaboração das diretrizes, metas e estratégias do plano municipal, por meio de reuniões, conferências e audiências. Dourado (2017) ressalta a importância do Conae 2008 e 2010, além das outras que precederam (estaduais, distritais, regionais e municipais) no contexto da elaboração do plano nacional, assim como para avaliar as políticas educacionais. Sobre a participação do Município, o Enunciador 3 destaca a Conferência Nacional de Educação (Conae-2010), em discussões em Brasília e em Salvador, concernente à preparação dos municípios para elaboração dos planos municipais, e que logo Vitória da Conquista busca “já tomar todas as medidas, de promover seminário, reuniões para que a partir de 2011-2012 acelerassem as discussões” (E3, 2023).

³⁶ I – Secretaria Municipal de Educação – SMED; II – Conselho Municipal de Educação; III – Poder Legislativo Municipal; IV – Sindicato do Magistério Municipal Público – SIMMP; V – Núcleo Regional de Educação – 20; VI – Secretaria Municipal de Finanças – SEFIN; VII – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB; VIII – Núcleo Pedagógico da Secretaria Municipal de Educação. IX – Associação Conquistense de Integração do Deficiente – ACIDE; X – Universidade Federal da Bahia – UFBA; XI – Faculdade Independente do Nordeste – FAINOR; XII – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB; XIII – Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Bahia – APLB; XIV – Instituto de Educação, Ciências e Tecnologia da Bahia – IFBA; XV – Representante dos Pais dos Alunos das Escolas da Rede Municipal de Ensino (DORIA, 2019, p. 90).

Em junho de 2013, aconteceu a 6ª Conferência Municipal de Educação (Comed) em Vitória da Conquista, em preparação para a Conferência Nacional de Educação (Conae) 2014 (realizada em novembro). Em 2015, diante do desafio de cumprir nesse mesmo ano o prazo disposto no PNE 2014-2024 (a partir de 25 de junho de 2014) para adequar ou elaborar o PME, o Município de Vitória da Conquista, por meio do Executivo Municipal, prosseguiu nos encaminhamentos para elaborar a proposta e, posteriormente, encaminhar à Câmara Municipal para discussão e aprovação.

A participação aconteceu com discussões organizadas por grupos das metas que se relacionam com as etapas/modalidades, conta com a presença da Secretaria de Educação (SMED) em todos os grupos e de outras pessoas envolvidas “que tinham desejo de discutir aquela modalidade” (E1, 2023) relacionada às 20 metas dispostas no Plano Nacional de Educação. Sobre esses grupos, Dória (2019, p. 93) assim corrobora:

No processo de formulação do PME de Vitória da Conquista, foram formadas treze comissões, cada uma representando a temática da meta a ser construída, sendo assim denominadas: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação em Tempo Integral, Educação do Campo, Ensino Médio, Educação Profissional, Educação Superior, Gestão Democrática de Ensino Público, Qualidade da Educação, Valorização dos Profissionais da Educação, Recursos Financeiros.

A discussão, embora considerada democrática, limita o olhar de determinados grupos em função de “dar uma visão muito específica da meta que você participa mais diretamente que das demais” (E1, 2023). Isso demonstra, de certa forma, que as discussões a respeito de cada meta, de acordo com Foucault (2014), seguem o princípio de limitação, o que significa que há uma permissão para a construção (no caso, a elaboração com base na discussão), mas com restrições, como se fosse um jogo restrito. Foucault (2014, p. 29) elucida esta questão com a seguinte reflexão:

Para que haja disciplina é preciso, pois, que haja possibilidade de formular, e de formular indefinidamente, proposições novas. [...] uma disciplina não é a soma de tudo o que pode ser dito de verdadeiro sobre alguma coisa; não e nem mesmo o conjunto de tudo o que pode ser aceito, a propósito de um mesmo dado, em virtude de um princípio de coerência ou de sistematicidade.

Por conseguinte, estas questões reverberam sobre outras ações, no caso, na discussão da meta 20, com pessoas mais diretamente ligadas ao financeiro “tinha representante da secretaria, mas não do setor pedagógico [...] existe uma cultura de que pedagógico e financeiro são distintos” (E1, 2023). São múltiplas as interações desenvolvidas nas arenas

públicas, produzindo a problematização do desafio (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012), que revela os diferentes “mecanismos de poder, que são parte intrínseca de todas essas relações, são circularmente o efeito e a causa delas” (FOUCAULT, 2008b, p. 4).

As discussões para elaboração do PME, em torno do aumento do investimento, são consideradas um tanto complexas, diante das demandas *versus* desconhecimento do volume e restrições do orçamento:

[...] então a meta 20, ela girava muito na discussão em torno dos investimentos a serem feitos e acabava sendo o debate não tão fácil, porque muitas pessoas diziam assim, nós temos que aumentar em 100% a oferta de vagas na educação infantil, [...] mas o debate é com que volume de recurso, qual o custo de se aumentar esse percentual, qual o tamanho desse recurso? Aí você se deparava com a realidade, que as pessoas na realidade, ela tinha essa vontade de ampliar os serviços na rede municipal, mas elas não compreendiam que para isso requer recurso e o orçamento tinha as limitações com base na arrecadação do ano anterior (E3, 2023).

Esse relato, sob o olhar de quem possui vivência na gestão, na docência e no processo legislativo, revela que, embora houvesse uma orientação sobre as premissas a serem consideradas, que envolviam o “levantamento de dados e informações, estudos e análises” (BRASIL, 2014d, p. 7), na questão financiamento (na perspectiva do orçamento) não havia muita clareza sobre as possibilidades e impossibilidades.

Esses embates demonstram os enfrentamentos e as ausências de se vincular (amarrar) os recursos dos instrumentos orçamentários com o PME, que decorrem das dificuldades de identificar os modos de condução que esboçassem um caminho concreto para seguir as orientações da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino/Ministérios da Educação – Sase/Mec (BRASIL, 2014b; 2014c; 2014d). O E3 lembra também que no momento da elaboração do Plano Municipal de Educação era necessário ter diretrizes nacionais e estaduais bem definidas para estabelecimento dos planos municipais e do atrelamento das peças orçamentárias. Entretanto, o Plano Estadual de Educação (PEE) só se materializou em 2016 (Lei nº 13.559 de 11 de maio de 2016), contudo não teve influência na alteração do anexo único da Lei do Plano Municipal de Educação de Vitória da Conquista.

No caso do PME 2015-2025 (no processo de elaboração), “não havia ainda a integração de estar vinculado, ou seja, as peças orçamentárias no Plano Municipal de Educação, mas já havia um indicativo de como o município iria fazer o investimento do recurso próprio com base na meta 20” (E2, 2022). No quesito da meta 20, o E3 esclarece: “[...] lá na meta 20, uma das alíneas [...] nós dividimos em A e B [...] sobre a responsabilidade nacional e uma responsabilidade Municipal”.

Os enunciadores 2 e 3 convergem entre si ao lembrarem do dispositivo previsto na letra “a” da meta 20 da Lei nº 2.042/2015 para aumentar o índice percentual de 25% vinculado à Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE), previsto constitucionalmente. O primeiro destaca que já “havia uma discussão da necessidade do Município fazer um investimento maior em educação” (E2, 2023) e o segundo ressalta:

[...] criamos um dispositivo onde colocamos a cada ano aumentar 0,5% [...] então teve toda essa discussão então ali o entendimento de que teríamos que dar esse dispositivo do ponto de vista legal para que os governos, independente do partido, tendo a predisposição de investir mais, [...] teria um aparato de uma lei municipal que era o Plano Municipal de Educação (E3, 2023).

Desse modo, podemos associar também na análise do PME 2015-2025 o que Dourado (2017, p. 45) afirma sobre o PNE 2014-2024, que precisamos “apreender as potencialidades e limites [...], as políticas de financiamento [...] as perspectivas de novos recursos e os embates sobre a sua destinação, a atuação mais efetiva da União no financiamento”. Daí a necessidade de todos os entes e atores buscarem estratégias que possibilitem a ampliação do investimento público para educação pública diante das demandas para se garantir um mínimo de qualidade e não o contrário, quando “houve o congelamento dos gastos pelo período de 20 anos, demonstrando o desinteresse político em efetivar uma educação de qualidade e universalizada” (TEIXEIRA; PEREIRA, 2020, p. 37).

No que se refere ao processo de elaboração do PPA 2014 a 2017 (lei nº 1950/2013) e do PPA 2018-2021 (lei nº 2.211/2017), o E1 lembra que os setores da área pedagógica não participam diretamente, são apenas informados do que precisava ser priorizado. Durante a execução do PPA 2018-2021, até 2019 foi observada a possibilidade de opinar, sugerir as demandas prioritárias para o orçamento, mas não eram convocados ou convidados à participação direta para elaboração dos instrumentos orçamentários:

[...] só na última gestão mesmo de governo municipal foi que a gente conseguiu estabelecer mais ou menos uma relação entre os setores todos da secretaria especialmente pedagógico, que a gente pode trabalhar relacionando financiamento e as questões pedagógicas e administrativa (E1, 2023).

O conhecimento restrito sobre a meta financiamento da educação, dos processos internos sobre os instrumentos orçamentários, como forma de instrumentação de um saber/poder, que limitam a participação na discussão e no processo decisório, remete ao princípio do autor, que, segundo Foucault, não se refere ao falar ou escrever por parte de uma

pessoa, mas “como o princípio de agrupamento dos discursos, como unidade de suas significações, como foco de coerência” (FOUCAULT, 2014, p. 28).

Ainda no contexto de elaboração do PME, no que se refere ao pensar na articulação das metas e das estratégias nos instrumentos orçamentários, segundo o relato de um dos enunciadores, foi criado na Lei do PME um dispositivo para aumento do investimento e, também, caso o TCM desaprovasse “alguma parte do recurso, o município teria uma gordura para manter o investimento sempre acima dos 25%, então era essa ideia da meta” (E3, 2023).

Para esclarecimento, o índice de 25% (obrigatório pela CF de 1988 – art. 212) é ratificado pela Lei Orgânica Municipal (LOM), mas o aumento previsto no PME para início em 2016 com 25,5% e término com 30% em 2025 não possui mecanismos que reforcem a sua obrigatoriedade, a não ser a Lei do Plano Municipal de Educação.

Com o PME aprovado, a vinculação do orçamento às metas do PME (artigo 9º da lei nº 2.042/2015), em consonância ao disposto no artigo 10º do PNE (lei nº 13.005/2014), prevê que no processo de formulação dos instrumentos orçamentários assegurem as dotações orçamentárias necessárias. Sobre essa questão, os Enunciadores 2 e 3 reforçam a importância e destacam a cobrança e exigência para todos os municípios pelos órgãos de controle (Tribunal de Contas) quanto ao cumprimento do Plano Municipal de Educação, embora Davies (2022, p. 4) observe que a interpretação de cada tribunal sobre o que é receita e despesa pode levar em conta “interesses e alinhamento, ou não, com os governos”.

O E3 também ressalta que isso decorre das novas mudanças de transferências dos recursos e que não basta articular, é preciso dar publicidade, impondo ao Executivo Municipal tanto a responsabilidade jurídica, legal, quanto de execução e prestação de contas, para não ter nenhum impedimento no recebimento dos recursos. A esse respeito, o E2 declara que “é inevitável a vinculação do PME nos instrumentos orçamentários”.

Esses relatos coadunam com os mecanismos que têm sido instituídos, operacionalizados como tentativa de forçar o cumprimento das metas, por meio de instrumentos, a exemplo: o Plano de Ações Articuladas (PAR), que condiciona o planejamento em cumprimento às metas do Plano Nacional de Educação; a Lei nº 14.113/2020 do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), que atrela a complementação Valor Anual por Aluno (VAAR) às redes públicas de ensino, desde que cumpram as condicionalidades previstas no seu § 1º do artigo 14; e o questionário do Tribunal de Contas dos Municípios, aplicado anualmente, para aferir o Índice

de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)³⁷, com questões que se remetem às metas 1, 2, 4, 6 e 19 do PNE, outras que se relacionam às metas 20 (art. 212 da CF de 1988), ao Fundeb, à atuação dos Conselhos para o acompanhamento dos recursos do Fundeb, do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).

Isso demonstra que o PME aprovado em Lei ainda não tem força, por si só, de se fazer cumprir, necessita de outros mecanismos que reverberem na sua materialização como política educacional.

[...] é uma observação que eu faço é que o plano municipal ele não é compreendido como uma lei e é visto como um documento, sim importante, mas não como a lei, porque quando você começa a enxergar o plano como lei que precisa ser colocado em prática (E1, 2023).

De acordo com Michel Foucault, em sua entrevista de 1977, em 13 de outubro, sobre poder e saber, as produções de verdade na sociedade não podem desvincular-se do poder e de seus mecanismos, “esses mecanismos de poder tornam possíveis, induzem essas produções de verdade, e porque essas produções de verdade têm, elas próprias, efeitos de poder que nos unem, nos atam” (FOUCAULT, 2015, p. 224). Nesse contexto, os instrumentos orçamentários, representados pelos Planos Plurianuais (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (LOA), representam mecanismos que podem dimensionar a importância e a força do plano nacional e os subnacionais na condição de dispositivos jurídicos ou carta de intenção.

O diálogo entre o PME e os instrumentos orçamentários

Essas questões demonstram o quão desafiadora é a materialização das políticas sociais e educacionais, principalmente em relação aos entes subnacionais que são tão dependentes financeiramente de recursos para atuação no ensino, necessitando “avançar para um federalismo de cooperação na educação” (DOURADO, 2013, p. 708), o que implica, portanto, no aumento do investimento público na educação pública para assegurar o “atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade” (BRASIL, 2014a, artigo 1º, inciso VIII).

Os instrumentos orçamentários são peças orçamentárias que materializam sob o aspecto do investimento (recursos) as políticas públicas (educacional, social, saúde) na gestão

³⁷ Resolução n.º 1344/2016. IEGM/TCMBA.

governamental. A sua elaboração, aprovação, implementação, execução e prestação de contas “se efetiva na intersecção entre regulamentação, regulação e ação política, marcados por disputas que traduzem os embates históricos” (DOURADO, 2017, p. 46).

No que se refere às peças orçamentárias, segundo o E3, garantir as dotações é de poder discricionário, sob a responsabilidade do Município, e a Câmara Municipal discute a constitucionalidade, ou seja, verificar o que precisa ser alterado. O trâmite interno para elaboração dos instrumentos orçamentários no Município inicia-se a partir do olhar de cada secretaria municipal quanto ao seu planejamento, provocadas pela Secretaria de Governo em reuniões periódicas que ponderam:

[...] a parte estratégica do município, juntamente com todas as secretarias, porque para elaborar o PPA, a LDO e a LOA, [...] alinhado no termo de política de governo, do que se pensa e do que se deve cumprir também, porque há uma parte desses instrumentos, que não depende apenas do pensar político (E4, 2023).

Para isso, são feitas também reuniões internas em cada secretaria. Conforme E2, no caso da Secretaria de Educação busca-se alinhar o orçamento com as metas do PME para atendimento das etapas/modalidades de ensino (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial), de acordo com o recebimento dos recursos, no caso o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

Quando a gente faz o planejamento estratégico também verifica quais as metas que foram alcançadas, o que pode ser feito, o levantamento de estimativa de receita, colocando o que o município vai atender naquele momento, são feitas reuniões com a equipe da secretaria de educação, antes de levarmos a proposta de LDO, [...] também o levantamento de receita de estimativa de receita de todos os programas dos recursos que financiam a educação, e [...] uma divisão também dentro da modalidade de ensino, conforme o município também recebe o recurso do Fundeb (E2, 2022).

Quanto às equipes, no contexto da rede municipal de ensino, “quem elabora é uma equipe de técnicos da secretaria de educação [...] não envolve os outros setores, envolve uma equipe de técnicos especializados na leitura ali, do que é possível e que elabora esse orçamento (E1, 2023). Mais uma vez, observamos que a participação no processo interno de elaboração provoca embate entre as demandas e o orçamento, além de procedimentos enunciados pelos discursos técnicos e orçamentários que dizem o que pode ou não, que excluem, controlam, limitam e segregam.

Após o trâmite interno, de acordo com o E3 (2023), as peças orçamentárias, o Executivo Municipal encaminha para a Câmara Municipal; ela recebe e tem o dever de

realizar a audiência pública com a participação da comunidade, dentro de um prazo legal. E3 destaca sobre os procedimentos realizados: “o que é feito no município, tem todo um trâmite jurídico [...], legal, [...] orçamentário financeiro e de execução a ser cumprido” e esclarece ainda que a Câmara precisa debater com as comissões a fim de seguir para audiência e, posteriormente, ir à plenária para votação. Em relação ao orçamento, o E4 ressalta que “quando se pensa o orçamento todo mundo tem a intenção de fazer muita coisa, é natural, o gestor quer, mas aí os recursos são limitados”. Esta questão reverbera na afirmação de Mendes (2000, p. 179) de “que o planejamento retrata essa dificuldade da razão confrontada com a ação”.

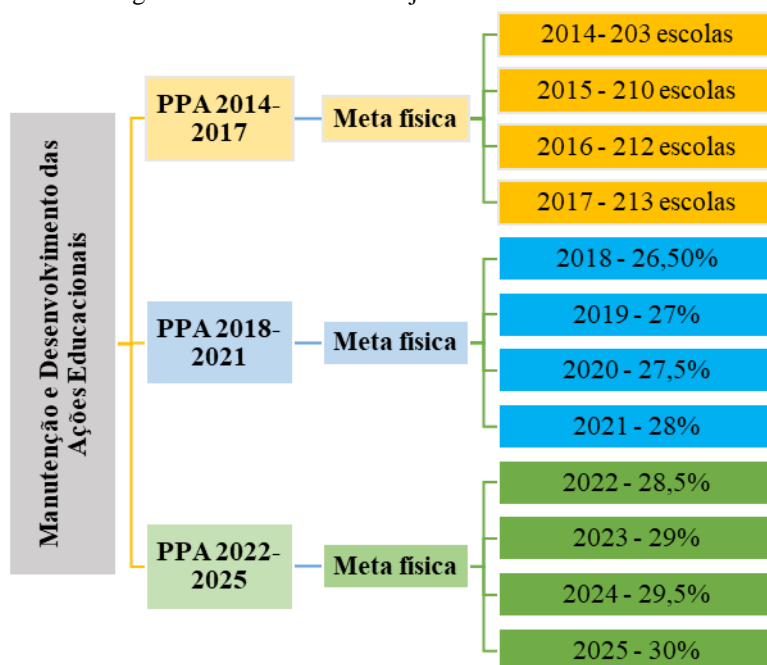
Ainda nesse contexto, para Lascoumes e Le Galès (2012, p. 202), os instrumentos, enquanto instituições, além de determinarem “em parte quais recursos podem ser utilizados e por quem [...] permitem estabilizar as formas de ação coletiva, de tornar mais previsível, e, sem dúvida, mais visível o comportamento dos atores”. Destarte, a Câmara, o Executivo, os setores internos municipais representam formas de governmentação quando utilizam os mecanismos jurídicos, legais para indução das condutas das ações que vão repercutir nas ações dos outros. Isso significa que “a finalidade do governo está nas coisas que ele dirige, deve ser procurada na perfeição, na intensificação dos processos que ele dirige e os instrumentos do governo, em vez de serem constituídos por leis, são táticas diversas” (FOUCAULT, 2022, p. 418).

Quanto ao diálogo entre o PME e os instrumentos orçamentários, seguimos no encalço de alguma relação ou interação, se ocorre a conversação, consulta, um compartilhamento de ideias, diretrizes, objetivos e finalidades entre o plano municipal de educação e os instrumentos orçamentários. A respeito dessa questão, E2 relata que na elaboração dos instrumentos orçamentários “sempre alinha com as metas do Plano Municipal de Educação para o atendimento dentro das modalidades de ensino [...] tem o cuidado dentro do planejamento estratégico de fazer o atendimento das metas do Plano Municipal de Educação”. Já E1 acredita que a consulta ao PME 2015-2025 para elaboração desses instrumentos foi feita na última gestão (anos 2018-2019) como uma tentativa de articulação, surgindo uma preocupação em consultar o PME com a finalidade de se estabelecer prioridades para entrar no orçamento, entretanto, com a pandemia, não foi possível fazer essa articulação. Esses discursos representam “práticas descontínuas que se cruzam por vezes, mas também se ignoram e se excluem” (FOUCAULT, 2014, p. 50).

Sobre a forma de articular (vincular) os planos orçamentários ao PME, E2 afirma que existe dentro das etapas/modalidades de ensino, que o município “atende de 2 a 5 anos, mas a

obrigatoriedade é de 4 a 5 anos [...] primeiro tem que vencer essa etapa de atendimento de todo, universalizar isso para depois ir para as outras”. O que observamos é que nos três planos plurianuais aprovados (2014-2017; 2018-2021; e 2022-2025) a organização das peças orçamentárias ocorre por etapa/modalidade, sendo que nos dois últimos (2018-2021; 2022-2025) existe um melhor detalhamento dos programas e a vinculação da meta física de um dos projetos/atividades (Manutenção e Desenvolvimento das Ações Educacionais) com um dos indicadores da meta 20 (letra a da Lei nº 2.042/2015), que trata do aumento progressivo dos recursos próprios (índice constitucional), conforme demonstrado na Figura 1, a seguir:

Figura 1: Meta física do Projeto/Atividade – 2014-2022



Fonte: Elaborada pelas autoras (2022).

No PPA 2014-2017 a programação dos recursos para manutenção das ações e desenvolvimento de ensino é organizada por programas que se diluem em projetos/atividades, vinculando-se às etapas/modalidades e não acontece o diálogo com o plano municipal, inclusive na análise do projeto/atividade Manutenção e Desenvolvimento das Ações Educacionais a meta física é apresentada por número de escolas, enquanto no PME um dos indicadores da meta 20, prevista na letra a, apresenta-se por percentual (2016 – 25,5%; 2017 – 26%; 2018 – 26,5%; 2019 – 27%; 2020 – 27,5%; 2021 – 28%; 2022 – 28,5%; 2023 – 29% ; 2024 – 29,5%; 2025 – 30%).

Nos planos plurianuais de 2018-2021 e 2022-2025 ocorre, também, a programação das etapas/modalidades, com algumas diferenciações em relação aos códigos, nomenclaturas,

formato de apresentação e consegue dialogar com um projeto/atividade, entretanto, nos demais projetos/atividades não se consubstancia um diálogo direto das metas físicas dos planos plurianuais com os objetivos das metas do Plano Municipal, apenas o esforço de programação por etapas/modalidades.

Diante desse fato, observamos uma tentativa de separar as peças orçamentárias por modalidade de ensino para alinhar ao PME, mas que não representa um alinhamento efetivo, necessita de aprimoramento para o cumprimento das metas, conforme podemos identificar nos enunciados:

[...] que a rede Municipal tem um caminho a percorrer no sentido de alinhar o plano municipal ao planejamento e ao financiamento do município, porque na Secretaria de Educação mesmo, [...] as demandas são muito grandes, então eu creio que as pessoas ficam consumidas por essa demanda e não se atentam para esse alinhamento entre o que é prioridade dentro do plano municipal (E1, 2023).

[...] precisa desse olhar mesmo, desse cuidado de alinhar as metas, as estratégias ao orçamento da educação e procurar atender aquilo que realmente está previsto e se a meta, se a estratégia não for realmente viável, que não vai ser executado, que seja realmente pontuado, quais as dificuldades que o município tem, o que não é possível (E2, 2023).

[...] então a gente ainda precisa, eu poderia dizer assim, é aprimorar mais a execução dos recursos públicos destinados à educação. Precisa aprimorar com essas peças orçamentárias, aprimorar não só do ponto de vista acho que jurídico legal, porque eu acho que já avançou muito, mas aprimorar esses objetivos com alinhamento do que está orçado e executado (E3, 2023).

[...] analisar [...] o que não foi possível realizar do antigo plano, por que não foi possível, porque a gestão não conseguiu, porque não conseguiu implantar algum tipo de situação, porque aquilo é inviável para o município de Conquista? [...] tem que se analisar, porque os municípios não são iguais [...] são diferentes os perfis, enfim, uma série de situações [...] inclusive o plano existe para isso, [...] para você pensar a política do seu município (E4, 2023).

Os desafios para vinculação dos planos orçamentários ao PME revelam, em seu interior, as relações de poder estabelecidas; desde as rotinas, os procedimentos, a forma de organização das tarefas e como o trabalho é dividido “são diversas formas, diversos lugares, diversas circunstâncias ou ocasiões em que estas inter-relações se estabelecem” (FOUCAULT, 1995, p. 241). As limitações instituídas (técnicas e táticas) que dão segurança envolvem um “conjunto das medidas legislativas, dos decretos, dos regulamentos” (FOUCAULT, 2008b, p. 11) e a segurança:

[...] vai se apoiar em certo número de dados materiais. [...] maximizar os elementos positivos, [...] minimizar, [...] o que é risco e inconveniente [...] trabalhar com probabilidades [...] vai procurar estruturar nesses planejamentos são os elementos que se justificam por sua polifuncionalidade [...] vai se trabalhar com o futuro [...]

vai se abrir para um futuro não exatamente controlado nem controlável, não exatamente medido nem mensurável (FOUCAULT, 2008b, p. 25-26).

Perpassam, ainda, pela forma como é conduzido o orçamento público, sua força pelos discursos (leis, táticas, mecanismos e estratégias) normalizados ao longo da história, em diversos contextos, gestão governamental, que evidenciam um jogo de relações, com regras de limitações do que é prioritário ou não (diante da dependência intergovernamental de recursos para educação pública), de interesses e desinteresses, continuidades e descontinuidades de programas e projetos.

Acompanhamento do investimento público em educação pública

Em junho 2023, o Plano Municipal de Educação de Vitória da Conquista completa seu oitavo ano de aprovação e situa-se na fase de avaliação (4º biênio) para realização da Audiência Pública com vistas à discussão e preparação para reformulação ou elaboração do Plano Municipal de Educação.

Para o acompanhamento e avaliação do PME 2015-2025, para além da Equipe Técnica Municipal (Decreto nº 22.052/2022), existem os conselhos municipais (Conselho Municipal de Educação – CME; Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CACS-Fundeb; Conselho Municipal de Alimentação Escolar – CMAE) e, principalmente, o Fórum Municipal de Educação (FME), criado a partir da Lei nº 2.042/2015 (art. 6º, §2º), que tem entre suas atribuições:

I - acompanhar a execução do PME e o cumprimento de suas metas; [...] IV - [...] - acompanhar, junto à Câmara Municipal, a tramitação de projetos legislativos referentes à política municipal de educação, em especial dos projetos de leis referentes aos planos decenais de educação, definidos na Constituição Federal; V - acompanhar e avaliar os impactos da implementação do Plano Municipal de Educação; VI – acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das conferências municipais de educação; (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2015).

No contexto municipal, até então, foram feitas três audiências para avaliação do PME 2015-2025, correspondendo aos biênios de 2015-2017, 2018-2019 e 2020-2021. A Audiência do 1º biênio ocorreu em fevereiro de 2018, na gestão do prefeito Herzem Gusmão (MDB). Em outubro de 2021, aconteceu a reunião referida ao 2º biênio, ainda durante a pandemia da Covid-19, em formato híbrido. Em 2022, no mês de dezembro, ocorreu a terceira audiência, agora sob a gestão da prefeita Ana Sheila Lemos (UB), que assumiu o Poder Executivo municipal em 2021.

Com relação à elaboração do plano para o decênio subsequente, a Lei 2.042/2016 (artigo 6º, §1) prevê a realização das conferências municipais de educação de quatro em quatro anos, tanto para avaliar a execução quanto para subsidiar na elaboração do novo plano – no caso de Vitória da Conquista, para o PME 2026-2036. No Município, em fevereiro de 2018 foi realizada a 7ª Conferência Municipal de Educação, sendo que a última Conferência Municipal de Educação aconteceu também em 2021 (no mês de dezembro), de forma on-line e presencial, em preparação para a 4ª Conferência Estadual de Educação (COEED), realizada em abril de 2022.

Nessa perspectiva, pressupomos que o acompanhamento do investimento em educação pública tem sido realizado nesse período, principalmente quando observamos que no corpo da Lei nº 2042/2015 (artigo 5º) se prevê, durante o período de execução do Plano, o monitoramento contínuo e avaliações periódicas, realizados pelas instâncias³⁸, competindo a estas a divulgação dos resultados, análise e proposição de políticas públicas e da revisão do percentual de investimento público em educação:

I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos endereços eletrônicos institucionais; II - analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas; III - analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2015, art. 5º, §1).

Nesse contexto, embora o acompanhamento aconteça, existem fragilidades, dificuldades e tentativas descontínuas para um alinhamento do orçamento ao Plano, sendo necessário ampliar a participação e o debate, tornar conhecidos os elementos, as metodologias para entender os resultados e melhorar o acompanhamento, conforme podemos observar:

[...] então a partir de 2018 foi que a gente iniciou com esse movimento do cumprimento de cada meta, cobrando da gestão, tentando alinhar o orçamento as demais metas do Plano, mas é muito frágil ainda, precisa que haja esse entendimento de que uma lei ela precisa ser colocada em prática o mais rápido possível e eu não percebo, não observo isso, mas é o caminho que a gente começou a percorrer e eu acho que precisa muito para evoluir ainda (E1, 2023).

Eu penso que a gente tem que reforçar a publicidade [...] acho que tem que ser cada vez maior [...], penso que a participação também deva ser maior, temos que preparar mais pessoas sobre esses elementos do orçamento especialmente da Educação (E3, 2023).

³⁸ I - Secretaria Municipal da Educação – SMED; II - Núcleo Regional de Educação 20 – NRE-20; III - Comissão de Educação da Câmara Municipal de Vitória da Conquista; IV - Conselho Municipal de Educação – CME; V - Conselho Municipal de Alimentação Escolar – CMAE; VI - Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB; VII - Fórum Municipal de Educação (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2015, art. 5º).

[...] o financiar que a gente fala na verdade, não é só aplicar o recurso disponibilizar os recursos [...] precisamos inclusive ampliar esse debate, [...] a gente precisa verificar como, entender os resultados, vamos dizer assim, como é que a gente colhe isso, obviamente, que há metodologias do governo federal, que entendem que avançamos, eu acredito que avançamos mesmo, mas a gente precisa discutir mais na academia (E4, 2023).

Para Dourado (2017, p. 154), a meta 20 “sinaliza, entre outros, para a ampliação do investimento público para a educação pública, o fortalecimento dos mecanismos e dos instrumentos que assegurem transparência e controle social na utilização dos recursos públicos”. Nesse quesito, E3 destaca que no Município tem a Equipe que acompanha, todavia convém aprimorar a fiscalização com a inclusão de mais atores envolvidos nesse processo, no caso o Fundo Municipal de Educação:

[...] você tem as prestações de conta, que você tem que sempre estar olhando, que é repasse financeiro, o que foi estimado e executado, as reuniões ocorrem, a Secretaria de Educação, ela tem um setor responsável para fazer todos esses procedimentos e é feito. [...] você tem o Fundo Municipal de Educação, que é um elemento novo, e você tem o fundo e toda uma gestão desse fundo, então esse elemento novo, é que precisa agora ser incorporado nessa discussão da meta 20, que é o aprimoramento um passo seguinte, então você começa a perceber que a fiscalização social, ela começa com a participação com espaço para ter a participação maior (E3).

Sobre a Lei do Fundo Municipal de Educação (Lei nº 2.269/2018), a gestão é de responsabilidade do Secretário de Educação, sendo que uma das atribuições é também o acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação. E3 lembra que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS) possui um papel importante enquanto mecanismo de controle, devendo acompanhar, de forma contínua, os investimentos educacionais.

[...] a criação do Fundo Municipal que é novo esse processo, a tendência é que a meta 20, ela passa a ter um processo de acompanhamento de fiscalização mais ampliado [...] com mais pessoas que não só os membros do PME da Meta 20. E você tem o Conselho do Fundeb que aí já é um órgão de controle dessa aplicação financeira (E3, 2023).

O relato do E1 demonstra uma inquietação pelo fato de poucas pessoas se preocuparem em acompanhar a meta financiamento, o orçamento que se “constitui um poderoso freio à ação pública” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 179) e que pode ser ou tornar-se um instrumento que decididamente faça cumprir metas e estratégias do Plano Municipal de Educação, especialmente no que se refere à meta 20.

O acompanhamento eu acho frágil, porque assim, as pessoas não estão preocupadas em acompanhar, exceto o sindicato, mas muito por conta da questão da valorização profissional, então acaba que tem que consultar a meta do financiamento para verificar se tem essa demanda, esse orçamento para isso, mas eu não observo essa relação, esse acompanhamento aí não (E1, 2023).

Com esta afirmação, o enunciador provoca alguns questionamentos sobre até que ponto os outros segmentos têm condições de participar do acompanhamento da meta financiamento da educação. Um outro aspecto é a necessidade de mecanismos que favoreçam esse acompanhamento. Segundo Davies (2022, p. 3), o processo de fiscalização no Brasil em relação ao financiamento e ao orçamento ainda é muito frágil. Para esse autor, talvez esse não seja um problema apenas no Brasil, mas neste país é mais evidente. Sobre a avaliação da meta progressiva do investimento público em educação no quarto ano (no caso 2019), a Lei 2.042/2015 (§3 do artigo 5º) dispõe que pode ser ampliada por meio de lei, em face das necessidades financeiras para cumprimento das demais metas.

E2 ressalta que a meta 20, ao prever o PIB, é mais uma questão federal, não depende tanto dos municípios, e que os próprios relatórios nacionais de monitoramento do PNE 2014-2024 revelam que a meta não será atingida. No caso da meta municipal que se refere ao índice constitucional, em virtude da pandemia da Covid-19, não foi alcançada.

Bom a meta 20 previu o PIB e que aí já é uma questão mais Federal, que não depende tanto dos Municípios e se a gente acompanha se a gente analisar e ver os últimos relatórios do monitoramento do PNE, do Nacional, a gente vê que é uma meta que não vai ser atingida, esse investimento do PIB, sair e chegar de 7% a 10%, já o investimento Municipal que a gente vê a gente é um município de Vitória da Conquista tem se esforçado para atingir o que tem lá, mas se a gente olhar no monitoramento em 2020-2021 até por conta da pandemia, esse índice não foi alcançado (E2, 2023).

De acordo com o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das metas do PNE, publicado em 2022, para alcançar a meta de 10% “seria necessário dobrar em termos reais, os recursos aplicados em educação pública, considerando um cenário hipotético de estabilidade real do PIB” (BRASIL, 2022). E4 também questiona as condições de investimento dos municípios diante das necessidades da população em relação a outras áreas, lembra a grande dependência financeira dos governos municipais:

[...] será que o município tem condição, nesse momento, de investir mais, porque o que acontece, a educação é um ponto muito importante em todas as gestões de todos municípios, mas nós sabemos que não é somente a educação. Como fica a assistência, à educação, o serviço público e outras áreas diversas do governo? (E4, 2023).

A ampliação do investimento público em educação pública para alcançar 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) no último ano de vigência do PNE, para execução plena das metas e estratégias dos planos nacionais e subnacionais, apresenta-se na dependência das transferências intergovernamentais para o cumprimento do PIB em educação. O não cumprimento dos dispositivos que asseguram o cumprimento das metas previstas demonstra, mais uma vez, que “a educação nacional continua sendo um terreno de direito negado” (CURY, 2010, p. 33).

Os discursos trazem algumas incertezas, as limitações, as discontinuidades no cumprimento dos índices, as fragilidades e dificuldades. Evocam o regime de colaboração entre os entes federados quanto à “definição da repartição das responsabilidades dos recursos e no efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União” (DOURADO, 2017, p. 160) que está previsto na Constituição Federal. Expõem as necessidades e aspirações (educação, saúde, assistência) da população, que, nesse caso, aparece como sujeito consciente do que realmente precisa, mas, por outro lado, como objeto (inconsciente) sobre como é conduzida, induzida, diante das técnicas e táticas (dos processos) “que permitem, a cada instante, definir o que deve ou não ser” (FOUCAULT, 2015, p. 297).

O acompanhamento do investimento possui grandes desafios. Segundo Davies (2022), implica o controle pela população dos órgãos fiscalizadores, ampliação do interesse em pesquisas sobre o orçamento e fiscalização dos recursos para educação, e também de como os tribunais avaliam/acompanham/fiscalizam o investimento público em educação pública.

Considerações finais

Compreendemos que não teríamos como analisar a presença do plano municipal de educação nos instrumentos orçamentários sem, também, ouvir os sujeitos que vivenciaram o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Vitória da Conquista (lei nº 2.042/2015) e os instrumentos orçamentários aprovados a partir do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014). Isso porque os movimentos encadeados no contexto do Município, na perspectiva das políticas educacionais, são impregnados das histórias de pessoas, de instituições, de práticas, de procedimentos, que se fazem presentes no conjunto de discursos (enunciados pelos sujeitos participantes da pesquisa, nos documentos normativos e nos trabalhos científicos).

A discussão dos três eixos temáticos representou os caminhos que buscamos para analisar como os sujeitos enunciadore e documentos discursam sobre plano municipal de

educação e instrumentos orçamentários, que poderiam nos levar a outros que evidenciaríamos presenças e ausências nos planos orçamentários. Assim, o que observamos é que a presença do PME na meta física do projeto/atividade Manutenção e Desenvolvimento das Ações Educacionais e as ausências nos objetivos e metas nas demais ações demonstram as lutas e enfrentamentos, o desejo e as relações de poder estabelecidas em todos os lugares, contextos, situações, considerando que houve um esforço e vontade de aprimorar a programação das etapas/modalidades nos planos orçamentários que fizesse alusão ao plano municipal de educação.

A análise das peças orçamentárias demonstra o quão desafiadora é a materialização das metas e estratégias dos planos educacionais. Nesse sentido, o reconhecimento do Plano Municipal de Educação como Lei e sua materialização nos planos orçamentários revelam desafios antes mesmo da sua aprovação, com iniciativas bem intencionadas de convergência para elaboração e o cumprimento das metas e estratégias do PME.

É evidente a forte tensão que existe entre o orçamento e as políticas públicas, configura-se como um cabo de força e dependerá da forma como é conduzido o investimento na política educacional, por meio de mecanismos de controle, de vigilância delimitam as possibilidades dentro de um campo de racionalização, de como são estabelecidas e instituídas as relações de poder, de como é priorizado, de quais instrumentos podem ser utilizados para efetivação ou não dos direitos garantidos.

Demonstram, ainda, que, embora as demandas da educação sejam grandes, no que diz respeito à necessidade de maior investimento, a compreensão de como isso será efetivado perpassa não só pelos limites orçamentários, em função da dependência financeira dos municípios, mas da compreensão de como deve e pode cumprir, como acompanhar, como fiscalizar o planejamento, a execução e a prestação de contas. Isso nos leva à compreensão de que a maneira como se exerce o poder pode estruturar, influenciar e delimitar ações, diante de todo o processo conduzido até chegar ao contexto atual, em que nos defrontamos com as impossibilidades, o contingenciamento de recursos, as incertezas quanto ao que de fato será investido na educação pública e o impacto para o agravamento das desigualdades sociais e educacionais, principalmente após vivenciarmos um contexto de cortes orçamentários e de pandemia.

Por conseguinte, podem também romper as barreiras (estruturas) que impedem de ampliar o conhecimento a respeito das demandas da Educação, o ouvir, o escutar, para se elaborar diagnósticos e propor estratégias que garantam o cumprimento dos planos educacionais. Outrossim, desconstruir no imaginário o plano decenal como uma carta de

intenções ou uma proposta para área educacional que se curva (submete) a qualquer tática ou técnica que impeça, ou descontinue, a política pública educacional.

Estamos às portas da reformulação ou elaboração do novo PME que iniciará a partir de 2026, contudo, os movimentos a esse respeito ainda são tímidos, quando se pensa nas etapas orientadas pela Sase/Mec, para elaboração do Plano Municipal de Educação, sendo necessário, anterior às etapas, realizar um levantamento das necessidades (diagnóstico) do cenário municipal, pensar em formas efetivas de articulação para se assegurar no processo de formulação dos instrumentos orçamentários a presença do Plano Municipal de Educação.

Atrelada a essas questões, a representatividade na participação vai além do processo de elaboração, imbrica-se às responsabilidades entre os três entes federados nos demais processos que podem assegurar a implementação efetiva dos planos educacionais. Assim, torna-se imprescindível ampliar e garantir os processos de discussão e debate, a participação em todos os segmentos, por múltiplos atores, para se reconhecer os diversos mecanismos de controle, das técnicas, táticas e estratégias utilizadas, as formas institucionalizadas que podem impedir, limitar a materialização dos planos educacionais, principalmente quando o assunto implica o investimento público, criando condições para o respeito e a garantia aos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988.

Referências

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Pesquisas Estatísticas e Indicadores Educacionais – Censo Escolar**. Portal do INEP. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 21 jan. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 3 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014. **Cadernos Planejando a Próxima Década – Alinhando os Planos de Educação**. MEC/SASE, Brasília, DF, 2014b. Disponível em: www.pne.mec.gov.br. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014. **Planejando a Próxima década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2014c. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014. **O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações**. Brasília, 2014d. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022**. – Brasília, DF: Inep, 2022. 572 p.: il. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 04 abr. 2023.

CURY, C. R. J. Educação Básica no Brasil como desafio. **Propuesta Educativa**, Número 34, Año 19, Nov. 2010, Vol. 2, p. 25-36.

DAVIES, N. Entrevista com Nicholas Davies. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 12, n. 21, 2022. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em: 09 set. 2022.

DÓRIA, A. R. M. **Discursos sobre o Plano Municipal de Educação de Vitória da Conquista: analisando os contextos que permeiam a meta 1**. 2019. 167f. Il. Disponível em: <http://www2.uesb.br/ppg/ppgen/wp-content/uploads/2019/09/Dissertacao-versao-final-Alerte.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2023.

DOURADO, L. F. **Plano nacional de educação: epicentro das políticas do estado para a educação brasileira**. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ANPAE, 2017. 216p.

FERREIRA, M. A. **Michael Foucault e a constituição do sujeito**. São Paulo: EDU, 2003.

FOUCAULT, M. (1984). O sujeito e o poder. In: DREYFUS, H. L.; RABINOW, P. **Michel Foucault, uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 231-249.

FOUCAULT, M. **Segurança, território e população**. Curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

FOUCAULT, M, 1926-1984. **A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 02 de dezembro de 1970**. Tradução Laura Fraga de Almeida Sampaio. 24 ed. São Paulo: Loyola, 2014.

FOUCAULT, M. **Estratégia saber e poder**. Coleção: Ditos & Escritos v. VI. Organização e seleção de textos: Manoel Barros da Motta. Tradução Vera Lúcia Avelar Ribeiro. – 3ª ed. - Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2015.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Organização, introdução e revisão técnica Roberto Machado. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 8 jun. 2022.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da Ação Pública**/Tradução e estudo introdutório: George Sarmiento. Maceió: EDUFAL: 2012. 244p.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4091392/mod_resource/content/1/Lud_And_cap3.pdf. Acesso em: 04 abr. 2023.

MENDES, D. T. **O planejamento educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000. 200p.

REVEL, J. 1966. **Dicionário**. Foucault. Tradução de Anderson Alexandre da Silva; revisão técnica Michel Jean Maurice Vincent. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

TEIXEIRA, C. M. C; PEREIRA, S. M. C. O Discurso de ‘universalização’ da educação inclusiva no Plano Nacional de Educação (2014-2024). **Revista Querubim** – revista eletrônica de trabalho científico nas áreas de Letras, Ciências Humanas e Ciências Sociais – Ano 16, nº 14 vol. 2, 2020. ISSN 1809-3264.

VEIGA-NETO, A. **Foucault & a Educação**. 3. ed. 2. reimp. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016. 160p. (Pensadores & Educação, 5). E-book (não paginado).

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 1.950 de 26 de novembro de 2013**. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA, para o quadriênio 2014 a 2017, e dá outras providências. Vitória da Conquista, 2013. Disponível em: <http://vitoriadaconquista-ba.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=1>. Acesso em: 3 jun. 2022.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 2.042, de 26 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME, e dá outras providências, Vitória da Conquista, 2015.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 2.108, de 11 de outubro de 2016**. Altera o Anexo único da Lei Municipal nº 2.042, de 26 de junho de 2015 e dá outras providências, Vitória da Conquista, 2016.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 2.211 de 27 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA, para o quadriênio 2017 a 2021 e dá outras providências. Vitória da Conquista, 2017. Disponível em: <http://vitoriadaconquista-ba.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=1>. Acesso em: 3 ago. 2022.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 2.269 de 14 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Educação e dá outras providências. Vitória da Conquista, 2018.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 2.582 de 21 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA, para o quadriênio 2022 a 2025 e dá outras providências. Vitória da Conquista, 2021. Disponível em: <http://vitoriadaconquista-ba.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=1>. Acesso em: 3 ago. 2022.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

E quais são os instrumentos que o governo utilizará para alcançar esses, que em certo sentido, são imanentes à população? Campanhas, através das quais se age diretamente sobre a população, e técnicas que vão agir indiretamente sobre ela e que permitirão aumentar, sem que as pessoas se deem conta” (FOUCAULT, 2022, p. 425).

Quando pensamos em analisar a presença do plano municipal nos instrumentos orçamentários, sabíamos que seria um caminho cheio de desafios, íngreme, poderíamos mudar inicialmente, mas prosseguimos acreditando que a caminhada valeria a pena. Buscamos nos estudos, análises, vivências trazer questões que pudessem contribuir para a nossa vida pessoal, profissional e para o mundo acadêmico. A nossa intenção era realizar uma análise que favorecesse os debates, novos pronunciamentos, pesquisas, que possam reverberar na melhoria da educação pública, com provocações, seja para o incremento no financiamento da educação, seja para sua efetividade no contexto do cotidiano escolar.

Nesse sentido, a partir da nossa questão central ou geral, para saber “Como o plano municipal de educação está presente nos instrumentos orçamentários do município de Vitória da Conquista?”, em certos momentos, trilhamos outros percursos, tivemos encontros e desencontros, com a preocupação em chegarmos a um lugar seguro ou um caminho, até entendermos que a perspectiva foucaultiana perpassa por outra direção, que percorre múltiplos caminhos, sob diferentes olhares, de dimensões que nos levariam a uma rede de relações e múltiplas reflexões sobre as relações instituídas no campo de poder, nos saberes, nos instrumentos e mecanismos que regulam, limitam, mas também corroboram a ampliação dos debates, ampliação da participação e garantia do que está posto como direito previsto na Constituição Federal Brasileira.

Assim, fomos provocadas a pensar o nosso objeto de pesquisa sob olhares diferentes. Nesse entendimento, fizemos novas indagações na busca de respostas, não seguimos apenas um método ou uma teoria, buscamos e encontramos muitos caminhos que poderiam trazer para a perspectiva acadêmica, um campo pouco ou ainda inexplorado, que pudesse contribuir para efetivação das políticas públicas, em especial, a educacional.

As nossas vivências junto com as expectativas e fundamentadas nos estudos bibliográfico de autores conceituados, documental (técnicos e normativos), nos discursos pronunciados por sujeitos implicados diretamente na política educacional da rede municipal de ensino, conduziram-nos a entender que a nossa abordagem seria apoiada pelo pensamento foucaultiano, à medida que refletíamos sobre cada achado, como os processos normativos,

históricos, discursivos, as idas e vindas da vinculação dos recursos, os enfrentamentos para o planejamento educacional, as lutas, os embates e conquistas alcançadas para materialização do Plano Nacional de Educação (PNE) e, posteriormente, os planos subnacionais, ratificaram a presença dos postulados de poder, saber e governamentalidade.

Começamos a refletir sobre como somos induzidos nas nossas condutas, sem que percebamos, como precisamos nos apropriar e compreender como os mecanismos, as táticas e técnicas de governo são operacionalizadas para que a política pública educacional seja garantida de fato e de verdade. Daí a necessidade de trazer, evidenciar as formas como o saber são concebidos, instituídos, enunciados, instrumentalizados, como são utilizados nas relações estabelecidas, por meio de procedimentos, discursos, documentos normativos, múltiplas práticas concebidas e internalizadas de forma não linear e não homogênea, face às relações estabelecidas a depender do contexto histórico, técnico e político.

Assim, fomos ao encontro dos estudos para entender o que dizem as produções acadêmicas sobre a presença ou ausência dos planos municipais nos instrumentos orçamentários, por meio do mapeamento sistemático em quatro bases científicas; de 292 trabalhos, nove foram analisados e organizados em eixos temáticos, cada um com centralidade distinta, olhares diferentes e relevantes sobre o processo de elaboração, gestão, financiamento e controle social dos recursos, contudo apenas dois acenavam para a importância da articulação do orçamento com os planos municipais de educação, evidenciando que no âmbito da pesquisa acadêmica há um caminho longo a percorrer no que se refere à questão central deste estudo, necessitando compreender a forma como são conduzidos, os aspectos no campo de poder e saber que podem criar condições para instrumentalizar o processo de negociação, responsabilização, prestação de contas, acompanhamento/avaliação para materialidade das políticas públicas.

Em continuidade, no segundo artigo concentramo-nos na análise documental e bibliográfica, para compreender qual a relação entre o plano municipal de educação e os planos orçamentários para ação governamental. Nessa perspectiva, observamos que o planejamento integra o conjunto de práticas de governamentalidade, constituindo-se como uma estratégia de saber/poder e, no caso dos instrumentos orçamentários, podem ser considerados como técnicas e práticas que estruturam as políticas públicas, representam um tipo de mecanismo de controlar, regular o processo do planejamento, de poder, de verdades econômicas. Evidencia também que a materialização do plano municipal de educação nos instrumentos orçamentários é muito incipiente, necessita de um olhar técnico e político, por meio de uma ação coordenada de múltiplos atores, sobre as condutas e práticas que obstruem

a formulação dos planos orçamentários vinculados aos planos municipais de educação, considerando os aspectos e as diversas questões que se imbricam, perpassam pela gestão, relações de poder, instrumentalização do saber, as formas como são conduzidas e como se estabelecem no contexto de cada realidade educacional.

No terceiro artigo, discutimos o investimento público em educação, na perspectiva do federalismo colaborativo, para entendermos como tem sido conduzido. Nesse sentido, os resultados mostram que existe desejo e vontade para materialização do investimento público em educação pública, que as técnicas e táticas de governo, historicamente, induzem as condutas, evidenciam avanços, retrocessos, embates, disputas de poder e desafios contemporâneos, que o Município pesquisado, que é como ente federado, embora sua Lei Orgânica enuncie sua autonomia financeira, além da política e administrativa, no que se refere à arrecadação própria para execução das políticas sociais e educacionais, ainda é muito dependente financeiramente das transferências da União (função supletiva e redistributiva) para garantir a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Demonstra que na prática, no contexto municipal, é preciso avançar na perspectiva do financiamento colaborativo e assegurar nos planos orçamentários (artigos 165, 211, 212 e 214 da CF de 1988; § 3º do artigo 5º; artigos 7º e 10 da Lei nº 13.005/2014) para que os entes federados não fiquem à mercê de uma gestão governamental ou de jogos de interesses para efetivação das políticas públicas sociais e educacionais tão necessárias para quem mais precisa, no caso os municípios, para todos os cidadãos que vivem em vulnerabilidade social, ou que, de alguma forma, foram historicamente cerceados dos seus direitos.

Na análise do quarto artigo, como os sujeitos enunciadore e documentos discursam sobre plano municipal de educação e instrumentos orçamentários, partimos dos estudos bibliográficos, documental e dos olhares (discursos) dos sujeitos que vivenciaram o processo de elaboração do PME de Vitória da Conquista, sob perspectivas (campos diferentes) e observamos que os estudos demonstram esforço e intenção para organização dos planos orçamentários em etapas/modalidades, contudo o PME só está presente em apenas um projeto/atividade (nos dois últimos planos plurianuais), que é necessário também conhecer a realidade e necessidade do município no que diz respeito às demandas educacionais, para se realizar um planejamento orçamentário coerente, que corresponda e assegure o cumprimento das metas e estratégias do plano municipal. Para isso, é importante se pensar na realização de um minicenso municipal, a cada dois anos, para que subsidie e consubstancie um diagnóstico para efetivação de um planejamento orçamentário condizente com o atendimento à educação básica municipal, além, é claro, de alterar a Lei Municipal Orgânica (LOM) e a Lei do

Sistema Municipal de Ensino tendo em vista o aumento do índice constitucional, conforme previsto no Plano Municipal de Educação.

As ausências em relação aos objetivos e metas revelam o grande desafio para materialização do plano municipal nos instrumentos orçamentários no intuito de garantir o cumprimento de suas metas e estratégias, sendo necessário ampliar e garantir os processos de discussão e debate, com representação de todos os segmentos, para maior compreensão dos mecanismos de controle e das táticas institucionalizadas que limitam, dificultam e que podem criar condições que garantam o investimento público para a educação pública, previsto constitucionalmente, sem que haja retrocesso e sim ampliação dos recursos e práticas que consubstanciem e efetivem o que está previsto no artigo 10 do Plano Nacional de Educação (lei nº 13.005/2014) e do PME 2015-2025 (artigo 9º da Lei nº 2.042/2015), de forma que os instrumentos orçamentários possam espelhar em seus objetivos, diretrizes, metas a articulação com o PME, com clareza e definição, reportando-se não somente às etapas/modalidades, mas aos objetivos, indicadores previstos em cada meta do plano.

Dessa maneira, estas questões tornam-se emergentes, considerando o âmbito do PNE 2014-2024, visto que para o fim da sua vigência falta apenas um ano; assim, fomentar as discussões sobre as práticas, as maneiras como tem sido conduzido o processo de formulação por meio dos entes subnacionais (planos municipais e estaduais) pode fundamentar as próximas propostas para reformulação do plano nacional, de forma que seja fortalecido, garantido com força de lei. Destarte, o Plano Municipal de Educação do ente pesquisado, em 2025, já em tempo de aprovação da Lei do próximo Plano com vigência para 2026-2030.

Portanto, a pesquisa, ao revelar a presença e ausência do plano municipal de educação nos instrumentos orçamentários, consubstanciados pelos estudos sobre os planos municipais, o planejamento educacional e os planos orçamentários e o investimento público para a educação pública, além de estabelecer um lugar para discussão, debate, negociação, responsabilização, pode também colaborar na compreensão das formas de governo que imbricam-se na materialização das políticas educacionais, na perspectiva de suscitar um conjunto de procedimentos que possibilitem avançar e aumentar a aplicação dos mínimos constitucionais e das demais fontes de financiamento para a educação pública, além de criar possibilidades para que outras formas de investimento possam ser institucionalizadas, descobertas, materializadas.

Um outro aspecto é que as discussões a respeito do financiamento e do orçamento público deixem de ser apenas para um grupo seleto de pessoas, entendidas no assunto, com caráter estritamente técnico, mas permitam a participação de todos os atores implicados direta

e indiretamente no campo da educação, das políticas públicas, possibilitando pensar, discutir, analisar, propor, debater, contribuir. Deve-se provocar outros olhares, novas participações e interesse em colaborar com as discussões, bem como para criar condições de fomento à pesquisa e para o acompanhamento e proposição de políticas públicas educacionais.

É importante considerar que o campo orçamentário para as políticas sociais é de difícil acesso e compreensão não só pela linguagem e conceitos técnicos, aspectos normativos, mas porque pode servir de instrumento de dominação, manobra, de limitação quando a prioridade não é ampliar o investimento na educação pública, quando não se dá a devida importância à educação básica de qualidade, quando há interesses próprios ou com viés partidário que se contrapõem à implementação de uma ação ou programa governamental necessário e importante aos cidadãos.

Nesse aspecto, o acompanhamento do orçamento, das peças orçamentárias compatíveis que assegurem o cumprimento das metas e estratégias dos planos educacionais e de sua execução financeira, coaduna com o exercício do controle social para efetivação das políticas públicas, implica e reverbera nas ações de fiscalização, de acompanhamento, monitoramento por parte dos conselhos e fóruns municipais, por parte dos cidadãos, também pelos tribunais de contas, de todos os cidadãos, representações, múltiplos atores que, de forma conjunta, possam deliberar, instruir, impulsionar, provocar o cumprimento da aplicação dos recursos para a educação pública, em conformidade à realidade, necessidade de cada ente para a qualidade do ensino.

Desse modo, entendemos que esta pesquisa traz questões, questionamentos, caminhos, possibilidades e desafios. Poderá ser ampliada, debatida, discutida por todos aqueles que desejam compreender um pouco mais sobre o orçamento público, sobre o planejamento e sobre o financiamento da educação no plano nacional e municipais. Poderá instigar pesquisadores que outrora pensaram em aprofundar no estudo do orçamento municipal para materialização da política educacional e também novos pesquisadores que queiram contribuir nas discussões.

Acreditamos, ainda, que o desafio que nos propusemos na pesquisa do planejamento e do financiamento da educação, com ênfase nos planos orçamentários municipais, pode ser um ponto de partida. Neste momento (contexto atual), consideramos como um ponto de chegada e cheio de significados, de convergência para avançarmos e não desistirmos. Para outros pesquisadores, pode também ser considerado um ponto de partida ou, quem sabe, de continuidade, ou uma forma de entoar uma provocação a novos questionamentos para novas pesquisas que ampliem ou ressignifiquem a temática deste estudo.

Referências

AMARAL, N. C. O Novo PNE e o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB. In: PINO, I. R.; ZAN, D. D. P. (Org.). **Plano Nacional de Educação (PNE):** questões desafiadoras e questões emblemáticas. Brasília, DF: Inep, 2013. p. 85-101.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 3 jun. 2022

DOURADO, L. F. **Plano nacional de educação: epicentro das políticas do estado para a educação brasileira**. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ANPAE, 2017. 216 p.

FOUCAULT, M. **Estratégia saber e poder**. Coleção: Ditos & Escritos v. VI. Organização e seleção de textos: Manoel Barros da Motta. Tradução Vera Lúcia Avelar Ribeiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2015.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. organização, introdução e revisão técnica Roberto Machado. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Tradução e estudo introdutório: George Sarmiento. Maceió: EDUFAL: 2012. 244p.

REVEL, J. 1966 - **Dicionário**. Foucault. Tradução de Anderson Alexandre da Silva; revisão técnica Michel Jean Maurice Vincent. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

VEIGA-NETO, A. **Foucault & a Educação**. 3. ed. 2. reimp. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016. 160p. (Pensadores & Educação, 5). E-book (não paginado).

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Municipal nº 2.042, de 26 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME, e dá outras providências, Vitória da Conquista, 2015.

Apêndice A – Roteiro de entrevista semiestruturada



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENSINO
MESTRADO ACADÊMICO EM ENSINO



ROTEIRO DE ENTREVISTA

Roteiro de entrevista para elaboração do quarto artigo “Plano Municipal de Educação: presença ou ausências nos instrumentos orçamentários”, enquanto parte integrante da pesquisa de Mestrado, sob orientação da Prof.^a Sandra Márcia Campos Pereira, do Programa de Pós-graduação em Ensino (PPGEn), da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB):

Informações sobre a Pesquisa
<p>Título: FINANCIAMENTO E PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO: análise do plano municipal de educação nos instrumentos orçamentários de Vitória da Conquista</p> <p>Questão da Pesquisa: Como o plano municipal de educação está presente nos instrumentos orçamentários do município de Vitória da Conquista?</p> <p>Objetivo geral: Analisar como o plano municipal de educação está presente nos instrumentos orçamentários do município de Vitória da Conquista.</p>
Identificação do Sujeito participante da pesquisa
<p>Nome: Cargo/Função: Período de atuação: Principais atribuições:</p>
Participação no processo de elaboração dos instrumentos orçamentários:
<p>- () 1- PPA 2014-2017 () 1- LDO 2014 () 2- LDO 2015 () 3- LDO 2016 () 4- LDO 2017 - () 2- PPA 2018-2021 () 1- LDO 2018 () 2- LDO 2019 () 3- LDO 2020 () 4- LDO 2021 - () 3- PPA 2022-2025 () 1- LDO 2022 () 2- LDO 2023</p>
Participou do processo de elaboração do Plano Municipal de Educação:
<p>() 1 - PME 2015-2025 () 2- Meta 20 do PME 2015-2025</p>
Presença do Plano Municipal de Educação nos instrumentos orçamentários
<p>1- Como foi sua atuação no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Vitória Conquista? 2- No processo de elaboração do PME, como ocorreu o diálogo entre a meta financiamento da educação e os instrumentos de planejamento orçamentário do município? 3- Como ocorre a elaboração dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual? Como é feita a consulta no Plano Municipal de Educação de Vitória Conquista? 4- Existe alguma forma articular os planos orçamentários da rede municipal de ensino com o plano municipal de educação? 5- Como ocorre o acompanhamento do investimento previsto na meta 20 do PME?</p>

Apêndice B – Termo de Consentimento livre e esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE

Conforme Resoluções nº 466/2012 e 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde – CNS

CARO(A) SENHOR(A),

Este documento é um CONVITE ao(à) Senhor(a) (ou à pessoa pela qual o(a) Sr.(a) é responsável) para participar da pesquisa abaixo descrita. Por favor, leia atentamente todas as informações abaixo e, se você estiver de acordo, rubriche as primeiras páginas e assine a última, na linha “Assinatura do participante”.

1. QUEM SÃO AS PESSOAS RESPONSÁVEIS POR ESTA PESQUISA?

1.1. PESQUISADOR RESPONSÁVEL: Midian Borges dos Reis Vieira

1.2. ORIENTADOR/ORIENTANDO: Sandra Márcia Campos Pereira/Midian Borges dos Reis Vieira

2. QUAL O NOME DESTA PESQUISA, POR QUE E PARA QUE ELA ESTÁ SENDO FEITA?

2.1. TÍTULO DA PESQUISA

“FINANCIAMENTO E PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO: análise do plano municipal de educação nos planos orçamentários de Vitória da Conquista.

2.2. POR QUE ESTAMOS FAZENDO ESTA PESQUISA (Justificativa):

O planejamento da educação e a gestão da aplicação dos recursos orçamentários entre os entes, por meio das relações de cooperação para redução das desigualdades sociais, têm sido alvo debates e discussões, principalmente em virtude do cenário atual, das novas regras fiscais com necessidade de ampliar a discussão orçamentária da meta financiamento da educação dos planos municipais. A pesquisa proposta neste projeto possui relevância social e científica. A primeira, fundamenta-se no maior controle social quanto ao acompanhamento dos programas e projetos educacionais e do planejamento orçamentário. A segunda ampliará o estudo sobre o financiamento da educação nos planos municipais e sua relação com o planejamento orçamentário para melhoria das ações educacionais.

2.3. PARA QUE ESTAMOS FAZENDO ESTA PESQUISA (Objetivos):

Esta pesquisa tem como objetivo analisar como o plano municipal de educação está presente nos instrumentos orçamentários do município de Vitória da Conquista.

3. O QUE VOCÊ (OU O INDIVÍDUO SOB SUA RESPONSABILIDADE) TERÁ QUE FAZER? ONDE E QUANDO ISSO ACONTECERÁ? QUANTO TEMPO LEVARÁ? (Procedimentos Metodológicos)

3.1 O QUE SERÁ FEITO:

Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) - UESB/Jequié
(73) 3528-9727 | cepjq@uesb.edu.br

Rubricas:

Seja consciente: ao imprimir este documento, se necessário, use a frente e o verso do papel. :)

Página 1

Você responderá um questionário com cinco perguntas sobre o financiamento e planejamento da educação, e também o planejamento orçamentário. O questionário foi organizado em duas seções: I – Sobre a participação no processo de elaboração dos documentos normativos; II – Sobre a presença do plano municipal de educação nos instrumentos orçamentários.

3.2 ONDE E QUANDO FAREMOS ISSO:

No próprio local de trabalho ou em outro espaço indicado pelo sujeito da pesquisa, no período de junho 2022 a março de 2023. A entrevista será gravada.

3.3 QUANTO TEMPO DURARÁ CADA SESSÃO:

20 a 30 minutos o encontro para realização da entrevista

4. HÁ ALGUM RISCO EM PARTICIPAR DESSA PESQUISA?

Segundo as normas que tratam da ética em pesquisa com seres humanos no Brasil, sempre há riscos em participar de pesquisas científicas. No caso desta pesquisa, classificamos o risco como sendo

MÍNIMO

MODERADO

ALTO

4.1 NA VERDADE, O QUE PODE ACONTECER É: (detalhamento dos riscos)

Possível contrangimento e/ou desconforto, cansaço físico ou mental.

4.2 MAS PARA EVITAR QUE ISSO ACONTEÇA, FAREMOS O SEGUINTE: (meios de evitar/minimizar os riscos):

Assim, sempre que necessário, como medida de prevenção, durante a entrevista, haverá pausas para evitar qualquer tipo de desconforto.

5. O QUE É QUE ESTA PESQUISA TRARÁ DE BOM? (Benefícios da pesquisa)

5.1 BENEFÍCIOS DIRETOS (aos participantes da pesquisa):

Melhor compreensão sobre a meta financiamento nos planos municipais e sua relação com os instrumentos orçamentários.

5.2 BENEFÍCIOS INDIRETOS (à comunidade, sociedade, academia, ciência...):

Maior controle social quanto acompanhamento dos programas e projetos educacionais e ampliação do conhecimento e das discussões sobre o financiamento da educação nos planos municipais de educação.

6. MAIS ALGUMAS COISAS QUE O(A) SENHOR(A) PODE QUERER SABER (Direitos dos participantes):

6.1. Recebe-se dinheiro ou é necessário pagar para participar da pesquisa?

R: *Nenhum dos dois.* A participação na pesquisa é voluntária.

6.2. Mas e se acabarmos gastando dinheiro só para participar da pesquisa?

R: *O pesquisador responsável precisará lhe ressarcir estes custos.*

6.3. E se ocorrer algum problema durante ou depois da participação?

R: *Voce pode solicitar assistência imediata e integral e ainda indenização ao pesquisador e à universidade.*

6.4. É obrigatório fazer tudo o que o pesquisador mandar? (Responder questionário, participar de entrevista, dinâmica, exame...)

R: *Não. Só se precisa participar daquilo em que se sentir confortável a fazer.*

6.5. Dá pra desistir de participar no meio da pesquisa?

R: *Sim. Em qualquer momento. É só avisar ao pesquisador.*

6.6. Há algum problema ou prejuízo em desistir?

R: Nenhum.

6.7. Os participantes não ficam expostos publicamente?

R: Não. A privacidade é garantida. Os dados podem ser publicados ou apresentados em eventos, mas o nome e a imagem dos voluntários são sigilosos e, portanto, só serão conhecidos pelos pesquisadores.

6.8. Depois de apresentados ou publicados, o que acontecerá com os dados e com os materiais coletados?

R: Serão arquivadas por 5 anos com o pesquisador e depois destruídas.

6.9. Qual a “lei” que fala sobre os direitos do participante de uma pesquisa?

R.: São, principalmente, duas normas do Conselho Nacional de Saúde: a Resolução CNS 466/2012 e a 510/2016. Ambas podem ser encontradas facilmente na internet.

6.10. E se eu precisar tirar dúvidas ou falar com alguém sobre algo acerca da pesquisa?

R: Entre em contato com o(a) pesquisador(a) responsável ou com o Comitê de ética. Os meios de contato estão listados no ponto 7 deste documento.

7. CONTATOS IMPORTANTES:

Pesquisador(a) Responsável: Midian Borges dos Reis Vieira

Endereço: Rua Gilberto Lopes, 79 - Cruzeiro - Vitória da Conquista - BA

Fone: (77) 98839-8248/ E-mail: midian.vieira2021@gmail.com

Comitê de Ética em Pesquisa da UESB (CEP/UESB)

Avenida José Moreira Sobrinho, s/n, 1º andar do Centro de Aperfeiçoamento Profissional Dalva de Oliveira Santos (CAP). Jequiezinho. Jequié-BA. CEP 45208-091.

Fone: (73) 3528-9727 / E-mail: cepjq@uesb.edu.br

Horário de funcionamento: Segunda à sexta-feira, das 08:00 às 18:00

8. CLÁUSULA DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (Concordância do participante ou do seu responsável)

Declaro, para os devidos fins, que estou ciente e concordo

em participar do presente estudo;

com a participação da pessoa pela qual sou responsável.

Ademais, confirmo ter recebido uma via deste termo de consentimento e asseguro que me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer todas as minhas dúvidas.

Vitória da Conquista, Bahia, 09 de março de 2023

Assinatura do(a) participante (ou da pessoa por ele responsável)



Impressão Digital
(Se for o caso)

9. CLÁUSULA DE COMPROMISSO DO PESQUISADOR

Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) - UESB/Jequié
(73) 3528-9727 | cepjq@uesb.edu.br

Rubricas:

Declaro estar ciente de todos os deveres que me competem e de todos os direitos assegurados aos participantes e seus responsáveis, previstos nas Resoluções 466/2012 e 510/2016, bem como na Norma Operacional 001/2013 do Conselho Nacional de Saúde. Asseguro ter feito todos os esclarecimentos pertinentes aos voluntários de forma prévia à sua participação e ratifico que o início da coleta de dados dar-se-á apenas após prestadas as assinaturas no presente documento e aprovado o projeto pelo Comitê de Ética em Pesquisa, competente.

Vitória da Conquista, Bahia, 09 de março de 2023

Median Borges dos R. Vieira

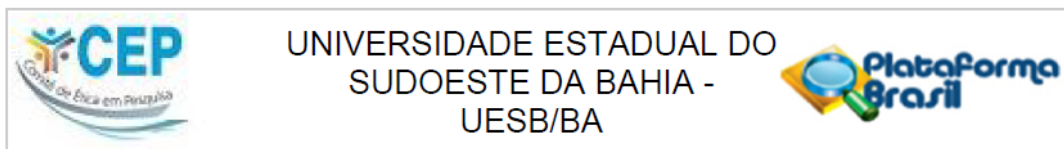
Assinatura do(a) pesquisador

Seja consciente: ao imprimir este documento, se necessário, use a frente e o verso do papel. :)

Página 4

Rubricas:

Anexo A – Parecer de aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: FINANCIAMENTO E PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO: Análise de Planos Municipais de Educação do Território de Identidade do Sudoeste Baiano.

Pesquisador: MIDIAN BORGES DOS REIS VIEIRA

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 55225921.4.0000.0055

Instituição Proponente: Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

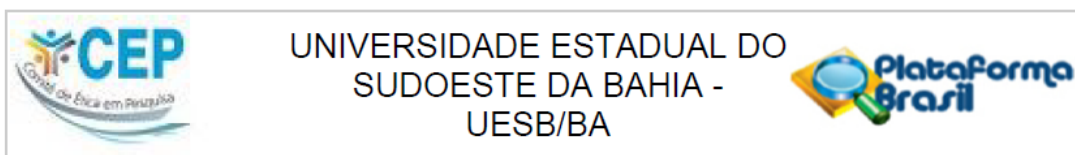
DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 5.263.374

Apresentação do Projeto:

O planejamento da educação e a gestão da aplicação dos recursos orçamentários entre os entes, por meio das relações de cooperação para redução das desigualdades sociais, têm sido alvo debates e discussões, principalmente em virtude do cenário atual, das novas regras fiscais com necessidade de ampliar a discussão orçamentária da meta financiamento da educação dos planos municipais para maior acompanhamento dos programas e projetos, controle social, melhoria e fortalecimento das ações educacionais. O Projeto de Pesquisa "Financiamento e planejamento da Educação: Análise de Planos Municipais de Educação do Território de Identidade do Sudoeste Baiano" problematiza como os planos municipais por meio da meta financiamento se relacionam com o planejamento orçamentário de municípios do Território de Identidade do Sudoeste Baiano. Visa analisar a relação da meta financiamento nos planos municipais e orçamentários da rede municipal, discutir planejamento educacional e o financiamento a partir dos planos decenais na perspectiva de colaboração e cooperação entre os entes federados. Para fundamentação teórica, serão estudados autores que discutam financiamento da educação, planejamento educacional e gestão orçamentária para construção de um capítulo sobre o financiamento e planejamento da educação nos planos municipais de Vitória da Conquista, Poções, Guajeru e Maetinga, onde serão apresentados os dados da pesquisa amparados nas teorizações e postulados foucaultianos.

Endereço: Avenida José Moreira Sobrinho, s/n, Módulo CAP, 1º andar (UESB)
Bairro: Jequiezinho **CEP:** 45.206-510
UF: BA **Município:** JEQUIE
Telefone: (73)3528-9727 **Fax:** (73)3525-6683 **E-mail:** cepjq@uesb.edu.br



Continuação do Parecer: 5.263.374

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1821587.pdf	16/11/2021 15:43:37		Aceito
Folha de Rosto	Folha_de_Rosto_Assinada.pdf	16/11/2021 15:34:29	MIDIAN BORGES DOS REIS VIEIRA	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_Detalhado_Brochura_Investigador.doc	15/11/2021 01:56:49	MIDIAN BORGES DOS REIS VIEIRA	Aceito
Declaração de Pesquisadores	Declaracao_de_Compromisso.pdf	15/11/2021 01:34:13	MIDIAN BORGES DOS REIS VIEIRA	Aceito
Outros	Autorizacao_Coleta_de_dados_VDC.pdf	15/11/2021 00:36:53	MIDIAN BORGES DOS REIS VIEIRA	Aceito
Outros	Instrumento_de_Coleta_de_Dados.docx	14/11/2021 23:53:52	MIDIAN BORGES DOS REIS VIEIRA	Aceito
Outros	Autorizacao_Coleta_de_dados_POCOES.pdf	14/11/2021 23:51:56	MIDIAN BORGES DOS REIS VIEIRA	Aceito
Outros	Autorizacao_Coleta_de_dados_Maetinga.pdf	14/11/2021 23:51:44	MIDIAN BORGES DOS REIS VIEIRA	Aceito
Outros	Autorizacao_Coleta_de_dados_Guajeru.pdf	14/11/2021 23:51:32	MIDIAN BORGES DOS REIS VIEIRA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_CEP_ajustes_abril_2021_VDC.docx	14/11/2021 23:41:40	MIDIAN BORGES DOS REIS VIEIRA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_CEP_ajustes_abril_2021_POCOES.docx	14/11/2021 23:41:29	MIDIAN BORGES DOS REIS VIEIRA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_CEP_ajustes_abril_2021_Maetinga.docx	14/11/2021 23:39:30	MIDIAN BORGES DOS REIS VIEIRA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_CEP_ajustes_abril_2021_Guajeru.docx	14/11/2021 23:39:09	MIDIAN BORGES DOS REIS VIEIRA	Aceito

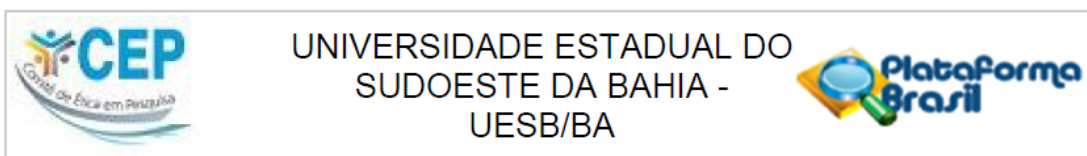
Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Endereço: Avenida José Moreira Sobrinho, s/n, Módulo CAP, 1º andar (UESB)
Bairro: Jequiezinho **CEP:** 45.206-510
UF: BA **Município:** JEQUIE
Telefone: (73)3528-9727 **Fax:** (73)3525-6683 **E-mail:** cepjq@uesb.edu.br



Continuação do Parecer: 5.263.374

JEQUIE, 24 de Fevereiro de 2022

Assinado por:
Leandra Eugenia Gomes de Oliveira
(Coordenador(a))

Endereço: Avenida José Moreira Sobrinho, s/n, Módulo CAP, 1º andar (UESB)
Bairro: Jequezinho **CEP:** 45.206-510
UF: BA **Município:** JEQUIE
Telefone: (73)3528-9727 **Fax:** (73)3525-6683 **E-mail:** cepjq@uesb.edu.br

Anexo B – Autorização para pesquisa


AUTORIZAÇÃO PARA COLETA DE DADOS
(Modelo aprovada em reunião plenária do Comitê de Ética em Pesquisa da UESB em 14/02/2020)


Eu, Edgard Larry Andrade Soares, ocupante do cargo de Secretário Municipal de Educação do(a) cidade de Vitória da Conquista, **AUTORIZO** a coleta de dados do projeto de pesquisa intitulado "FINANCIAMENTO E PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO: Análise de Planos Municipais de Educação do Território de Identidade do Sudoeste Baiano", dos pesquisadores Prof.ª Sandra Márcia Campos Pereira e mestranda Midian Borges dos Reis Vieira, após a aprovação do referido projeto pelo CEP/UESB.

Em tempo, asseguro dispormos da infraestrutura e dos recursos necessários para viabilizar a execução do procedimento, conforme explicitado no projeto, em atendimento à alínea "h" do ponto 3.3, e do item 17 do ponto 3.4.1, ambos do título 3 da Norma Operacional CNS nº 001/2013.

Vitória da Conquista - BA, 05/11/2021

Ass. do(a) responsável pela autorização da coleta

Carimbo: 
EDGARD LARRY ANDRADE SOARES
 SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
 MAT. 04.205992



Impressão Digital
(Se for o caso)

Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) - UESB/Jequié
(73) 3528-9727 | cepj@uesb.edu.br