

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ITATIRA- CE: RELACIONANDO COM O NACIONAL E ANALISANDO SEU FINANCIAMENTO NOS PRIMEIROS ANOS DE VIGÊNCIA

LEANDRO CARLOS OLIVEIRA SALES

Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública pelo CAEd/UFJF, leandrocsalles@hotmail.com.

RESUMO

O presente texto intenta traçar um paralelo entre os planos nacional e municipal de educação, analisando pontos convergentes e/ou divergentes, à luz da legislação vigente e de autores que tratam sobre o tema. É feito ainda um estudo do financiamento do Plano Municipal de Educação de Itatira–2015-2025, buscando identificar, nas leis orçamentárias municipais, ações do plano em estudo. Partiu-se da necessidade de se conhecer os planos de educação atuais buscando compreender a possibilidade do seu cumprimento a partir da previsão de financiamento. Apesar de buscar fundamentos em autores que escreveram sobre o tema, este estudo é uma pesquisa documental, com base nos documentos disponíveis. A partir dessas análises, percebeu-se que cada plano tem suas dificuldades. Enquanto o nacional sofre os danos da Emenda Constitucional 95, o plano municipal, além de parecer um documento burocrático, não tem suas metas e estratégias apontadas de forma clara nas leis orçamentárias.

Palavras-chave: Planos de Educação, Leis Orçamentárias, Financiamento.

INTRODUÇÃO

O ato de planejar é fundamental para que qualquer ação seja bem executada, no entanto esse planejamento deve ser bem elaborado, com objetivos e estratégias traçadas em conformidade com os anseios daqueles para quem se destina, bem como com as possibilidades de quem o executa.

A legislação brasileira que trata da educação traz a orientação legal para essa pesquisa, começando pela Constituição de 1988, passando pela LDB/1996, pelas leis que criam os planos nacional e municipal de educação, bem como as leis que regem os orçamentos dos entes federados. Além disso, autores como Saviani (1999), Cury (2010) e Dourado (2013), dentre outros, trazem embasamento teórico para esse estudo, nos guiando desde a criação até o acompanhamento das ações contidas nos planos em estudo.

O inciso VII do artigo 206 da Constituição de 1988 coloca a garantia de padrão de qualidade no rol dos princípios a serem seguidos pelo ensino. Garantia que foi replicada no inciso IX do artigo 3º da LDB/96. Essa qualidade, mesmo garantida na legislação, ainda está repleta de barreiras excludentes, que Cury (2014) chamou de uma espécie de definição negativa de qualidade. Dourado (2013) vem no mesmo caminho ao afirmar que “o Estado Brasileiro é marcado por desigualdades sociais e assimetrias (...) e apresenta limites no horizonte de efetivação dos direitos sociais” (DOURADO, 2013, p. 763).

Nesse contexto, o Plano Nacional de Educação 2014-2024, deve ser, de acordo com Dourado (2013) de fato, e não só de direito, uma política de estado. O autor ainda leciona que o PNE com suas diretrizes, metas e estratégias aponta para as relações cooperativas e colaborativas entre os entes federados.

Não há dúvidas que as metas estabelecidas no PNE 2014-2024, se cumpridas, representariam um grande avanço na educação brasileira, no entanto, há pontos que merecem uma reflexão mais profunda, como por exemplo quando se fala em universalização do ensino, precisa-se falar também na qualidade, assim como nos remete Gatti (2013, apud Cury, 2014) não basta incluir crianças e jovens na escola, é necessário garantir formação e aprendizagens significativas para a vida social.

Objetiva-se, com esse estudo, compreender a relação entre os planos nacional e municipal de educação, comparando metas e estratégias,

além de analisar como as indicações do plano local estão postas nas leis orçamentárias.

Nesse ínterim, o conhecimento do PME, além da sua necessidade de financiamento, torna-se condição de grande relevância para o desenvolvimento das atividades escolares por parte dos profissionais da educação, bem como para a comunidade compreender os objetivos da rede de ensino e acompanhar de forma mais adequada e responsável o desenvolvimento das ações educativas.

METODOLOGIA

A pesquisa que originou esse artigo tem caráter principalmente documental, analisando-se a legislação que trata da criação dos planos nacional e local de educação, partindo da Constituição Federal de 1988 e da LDB de 1996, bem como nas leis que deram origem aos planos em estudo. Foram analisadas e comparadas metas e estratégias do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 e do Plano Municipal de Educação de Itatira-CE – PME 2015-2025.

Estudou-se também as leis orçamentárias do município de Itatira, buscando identificar a previsão de recursos para as ações do plano local bem como o relatório de sua execução.

Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024

De acordo com Dourado (2013)

O direito à educação básica de qualidade constitui um grande desafio para o Estado brasileiro e se explicita por indicadores educacionais, demarcados por assimetrias regionais, estaduais e municipais que requerem um novo esforço e um pacto federativo assentado na efetiva coordenação e cooperação, para a maior organicidade entre os processos, as políticas e programas educacionais, a gestão e o financiamento, e para a democratização da organização e gestão educacional, incluindo a ampliação do direito e a regulação (DOURADO, 2013, p. 772).

O artigo 214 da Constituição de 1988, aponta que

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional

de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas(...) (BRASIL, 1988).

O plano em questão também é estabelecido pela Lei 9.394/96, que reza no parágrafo primeiro do artigo 9º que “a União incumbir-se-á de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 1996).

O documento foi elaborado com a ativa participação da sociedade civil, e mostrou-se mais conciso e quantificável que seu antecessor, constituindo-se um plano exequível, além de fácil de ser acompanhado e avaliado. Assim, em 25 de junho de 2014, na forma da Lei nº 13.005/2014, foi sancionado, sem vetos, o PNE 2014/2024, composto por 20 metas que vêm em convergência com o artigo 2º da LDB 9.394/96, que indica como finalidade da educação “o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996).

Importante apontar que o artigo 2º da Lei 13.005/2014 põe no rol das diretrizes do PNE 2014-2024

[...] IV - melhoria da qualidade da educação; [...] VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade (BRASIL, 2014).

O plano engloba os níveis de formação desde a educação infantil até o ensino superior, atentando ainda para questões como educação inclusiva, taxas de escolaridade, plano de carreira dos docentes, gestão democrática e financiamento.

Desafios à execução das metas do Plano Nacional de Educação

Importante destacar o advento da Emenda Constitucional nº 95/2016 que limita os gastos públicos nas áreas sociais à inflação pelo período de 20 anos. Para Matsushita e Cavalcanti (2017), o governo, à época, defendia a emenda como medida de contorno à crise econômica, revolvendo o país

para um caminho de desenvolvimento. No entanto, Mariano (2017), tratando sobre os possíveis efeitos da implantação da EC 95/2016, indica que esta

[...] impedirá os investimentos necessários à manutenção e expansão dos serviços públicos, incorporação de inovações tecnológicas, aumentos de remuneração, contratação de pessoal, reestruturação de carreiras, o que se faz necessário em virtude do crescimento demográfico, e sobretudo em razão dos objetivos e fundamentos constitucionais, que direcionam um projeto constituinte de um Estado de Bem-Estar Social. (MARIANO, 2017, p. 261)

Outro importante ponto que merece destaque no que diz respeito à implementação do PNE 2014-2024, vem da Lei 13.473 de 08 de agosto de 2017 que trata do orçamento da União para 2018. O cumprimento das metas do PNE 2014-2024 aparece no artigo 21 desta Lei, apontando que “a alocação de recursos na área de Educação terá por objetivo, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2018, o cumprimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação, Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014” (BRASIL, 2017). O artigo é completado pelo seu parágrafo único, indicando que “a alocação de recursos de que trata o caput deverá buscar a implantação do Custo Aluno Qualidade inicial - CAQi, nos termos da estratégia 20.6 do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2017).

O Governo Federal vetou o artigo em questão apresentando como argumento o que se segue:

A medida restringiria a discricionariedade alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas e reduziria a flexibilidade na priorização das despesas discricionárias em caso de necessidade de ajustes previstos na Lei Complementar no 101/2000 (LRF), colocando em risco o alcance da meta fiscal (BRASIL, 2017).

O veto presidencial atinge a meta 20 do PNE 2014-2024, que objetiva “ampliar o investimento público em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país no 5º ano de vigência do plano e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014). Na estratégia 20.6 temos o Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi, indicado no artigo 21 da Lei 13.473/2017, vetado pelo executivo, que traduz em valores o quanto o país precisa investir por aluno ao ano, em cada etapa e modalidade.

Pode-se entender que esse veto é fruto da EC 95/2016, antes mencionado, no entanto essa afirmação não é tão simples, pois mesmo havendo

limitação dos gastos espera-se que haja um aumento no investimento, ainda que não seja um aumento real. A dificuldade nessa afirmação deve-se ao fato de que o orçamento para a educação no ano de 2017 foi de R\$ 107,5 bilhões de reais, enquanto para 2018 o orçamento apontou para um gasto R\$ 89 bilhões de reais, um decréscimo de aproximadamente 17,2%, que se considerarmos a inflação acumulada em 2017, que ficou na casa do 2,95%, e com uma demanda crescente de estudantes, a queda no investimento foi além dos 17,2%. Podemos ir um pouco mais longe e afirmar que o Brasil ‘tinha’, de acordo com o artigo 212 da Constituição Federal de 1988, um mínimo constitucional de investimento na educação, 18% da receita resultante de impostos. Com o advento da EC 95/2016 passamos a ter, não um mínimo, mas um máximo indicado pelo índice inflacionário. Isso significa que, mesmo que as receitas tributárias cresçam, em dado ano dentro do período de vigência da emenda, mais que a inflação, a exigência mínima de investimento será menor.

Entre as 10 diretrizes do PNE 2014-2024 está a valorização dos profissionais da educação. A meta 17 do plano indica a intenção de

valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE (BRASIL, 2014).

Apesar dessa meta, é comum percebermos entes políticos cumprindo a determinação do piso para os profissionais do magistério, mas alegando limites orçamentários e, com essa justificativa, concedendo reajustes apenas àqueles profissionais que percebem valores aquém do mínimo estabelecido pela Lei 11.738/2008. Esse expediente viola outro direito dos profissionais, que é o direito constitucional a um plano de carreira, abrindo possibilidades para questionamentos jurídicos, afinal, de acordo com o artigo 39 de Constituição de 1988

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: (Redação dada pela EC n. 19/1998)

I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; (Incluído pela EC n. 19/1998)

II – os requisitos para a investidura; (Incluído pela EC n. 19/1998)

III – as peculiaridades dos cargos. (Incluído pela EC n. 19/1998) (BRASIL, 1988).

Os incisos I, II e III tratam da diferenciação dos vencimentos dos profissionais, de acordo com diferentes possibilidades. O inciso III, por exemplo, trata das peculiaridades dos cargos, deixando claro aqui que o argumento acima mencionado não tem embasamento constitucional, visto que se trata de uma classe de profissionais.

Cury (2010), leciona que há competências próprias e responsabilidades legais, em matéria de educação escolar, que cabem aos sistemas de ensino dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Ainda assim, tratando-se aqui da valorização do profissional do magistério, é possível apelar ao federalismo de forma organizada tendo em conta o artigo 4, e seus parágrafos, da Lei 11.738/2008 (Lei do Piso), assim posta:

Art. 4º A União deverá complementar, na forma e no limite do disposto no inciso VI do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e em regulamento, a integralização de que trata o art. 3º desta Lei, nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado.

§ 1º O ente federativo deverá justificar sua necessidade e incapacidade, enviando ao Ministério da Educação solicitação fundamentada, acompanhada de planilha de custos comprovando a necessidade da complementação de que trata o caput deste artigo.

§ 2º A União será responsável por cooperar tecnicamente com o ente federativo que não conseguir assegurar o pagamento do piso, de forma a assessorá-lo no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos. (BRASIL, 2008)

Analisando o observatório do PNE (observatoriopne.org.br), temos que a meta 3 que indica a universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar até o final do período do PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%, apesar de apontar, em 2015, um percentual de matrícula de 84,3% e prever 100% de matrículas

dessa faixa etária até 2016, dificilmente foi, ou será em breve atingida, visto que, conforme Bermudez (2017) dados da ONG Todos pela Educação apontam que, no início de 2018, cerca de 62% das crianças e jovens que estavam fora da escola tinham entre 15 e 17 anos, representando um valor absoluto de 1.543.713 jovens. Grande parte desses jovens não estão incluídos no sistema educacional por questões estruturais, e parte considerável das estratégias referentes à meta 3 tratam da expansão da educação profissional, projetos de combate à evasão, dentre outras questões, o que nos remete à questão do financiamento, afetada pelo veto e pela EC 95.

Plano Municipal de Educação de Itatira – PME 2015-2025

Reza o artigo 8 da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024, que

os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de um ano contado da publicação desta lei (BRASIL, 2014).

Importante atentar para o que Cury (2010) alerta, quando aponta que “há competências próprias e responsabilidades legais, em matéria de educação escolar, que cabem aos sistemas de ensino dos Estados, Municípios e Distrito Federal” (CURY, 2010, p. 151). O autor acrescenta ainda que

tais responsabilidades já estão postas na Constituição e mais explicitadas em leis infraconstitucionais com destaque para a Lei nº 9.394/1996. Confirma-se, por exemplo, a competência comum de todos os entes federativos posta no art. 23, V e a competência concorrente assinalada no art. 24, IX no texto constitucional. A conjugação das competências privadas, comuns e concorrentes se enfeixam no regime de colaboração no conjunto do art. 211 da mesma Constituição (CURY, 2010, p. 151)

Seguindo a legislação, o município de Itatira, no Sertão Central do Estado do Ceará, aprovou em 15 de junho de 2015, a Lei 692/2015, criando o seu Plano Municipal de Educação (PME 2015-2025), que traz um conjunto de metas e estratégias para a área educacional a serem atingidas no prazo de 10 anos. Essas metas vêm preambuladas por uma série de informações

que dão o panorama da rede municipal. Há também uma comissão executiva formada por representantes do Conselho Municipal de Educação, Poder Legislativo, profissionais da educação, pais de alunos, Conselho Tutelar e sindicatos, para acompanhar e avaliar sua execução.

O Plano Municipal de Educação de Itatira PME 2015-2025, apresenta como objetivo geral “promover a democratização da gestão educacional, com a elevação do nível de escolarização da população, a melhoria de qualidade do ensino em todos os níveis e modalidades” (ITATIRA, 2015). No rol dos objetivos específicos apresentam-se temas relevantes, desde a ampliação do atendimento, garantia do ensino, valorização do magistério, avaliação, gestão democrática, dentre outros, que merecem total atenção no trato da educação local.

De acordo com o documento, o plano é resultante de um processo democrático de construção e se define como orientador de todas as políticas de educação do município. A apresentação do plano aponta ainda para a necessidade de se investir efetivamente nas pessoas com vistas à promoção de uma educação de qualidade a partir de esforços do poder público e sociedade civil organizada.

O documento indica a intenção de que

O Plano Municipal de Educação de Itatira aponte para uma educação plena, que contribua para a formação de cidadãos, com uma nova visão de mundo, em condições para interagir, na contemporaneidade, de forma construtiva, solidária, participativa e sustentável (ITATIRA, 2015).

Saviani (1999), ao tratar sobre os planos de educação, fala da busca de introduzir a racionalidade social, isto é, o uso adequado dos recursos de modo a realizar o valor social da educação. Nesse viés de racionalidade, o PNE 2014-2024 se mostra como instrumento de planejamento do Estado democrático de direito que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor. O PME de Itatira segue a mesma linha ao se apresentar como um plano de Estado e não somente um plano de Governo, mas comete um pecado grave ao se reportar à Lei 10.172/2001 (PNE 2001-2010) como preconizadora do plano local, visto que, tendo sido aprovado em 2015, deveria ter tido como inspiração a legislação pertinente mais recente, nesse caso a Lei 13.005/2014.

“O acompanhamento e avaliação, na estrutura do Plano Municipal de Educação serão processuais, visto a necessidade de ocorrerem

permanentemente ao longo de todo processo de implementação do plano” (ITATIRA, 2015). Apesar de indicar a importância do acompanhamento às metas e estratégias do PME 2015-2025, o documento não aponta a metodologia dessa ação e, mesmo após 6 anos de sua aprovação, não foi possível identificar o andamento do cumprimento do planejado.

Um paralelo entre o nacional e o local

Concordando com Cury (2010) quando diz que a Constituição Federal de 1988 (...) optou por um federalismo cooperativo (...) regime articulado de colaboração recíproca, e aqui buscando reforçar, e compreender melhor, os termos cooperação e colaboração, faz-se uma análise de forma mais crítica ao PME 2015-2025, e percebe-se que, em alguns pontos, é uma cópia do PNE e do PEE (Plano Estadual de Educação), além de apresentar em algumas metas o termo PNE onde deveria constar PME. Traz uma série de metas que são genéricas, por não serem claras, nem é dada a indicação de forma mais objetiva de como será atingida. A situação nos parece ainda mais grave, quando temos metas estabelecidas no plano municipal, mas que, no próprio documento, são indicadas como responsabilidade de outro ente federado, como por exemplo a meta 03 que estabelece a universalização, “sob a responsabilidade do *Governo do Estado*, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final de vigência deste *PNE*, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%” (ITATIRA, 2015).

A Meta 1 do PNE 2014-2024 objetiva

universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014).

No PME de Itatira, a Meta 1 se apresenta de forma quase idêntica e com a mesma intenção, buscando “universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o ano de 2025” (ITATIRA, 2015).

O que diferencia a Meta 1 nos dois planos são as estratégias. No Plano Municipal, apesar de se falar em formação continuada e monitoramento de

acesso e permanência, o foco principal está na estrutura física, com construções, aquisições e inaugurações, tratando da parceria com os outros entes federados de forma quase exclusiva para estes fins, enquanto no Plano Nacional trata-se de metas de expansão, combate à desigualdade, formação de professores, tempo integral, dentre outras questões, além da estrutura física. O que podemos perceber no que se refere a este ponto do plano municipal, é o fato de que a grande preocupação com espaços físicos, que são importantes não há dúvidas, é indicativo, partindo de uma inferência, de que se visa a quantidade antes da qualidade.

No PNE 2014-2024, a meta 2, que trata do ensino fundamental, vem assim descrita:

Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos noventa e cinco por cento dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE (BRASIL, 2014).

Enquanto isso, no âmbito municipal, a meta 2 do PME 2015-2025, traz exatamente a mesma redação do nacional, alterando-se apenas a referência ao plano que, neste caso, é o municipal. As estratégias são também convergentes, sem grandes diferenças.

“Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2014). Essa é a meta 5 do PNE 2014-2024. Já no PME 2015-2025, lemos o seguinte texto:

Alfabetizar 100% das crianças de 2º ano considerando os níveis suficiente e desejável do Sistema Permanente de Alfabetização do Estado do Ceará até o ano de 2018 e 100% das crianças de 3º ano considerando o nível adequado da Avaliação Nacional de Alfabetização até o último ano de vigência deste PME (ITATIRA, 2015).

A meta 5 do PME 2015-2024, acima descrita, apresenta-se ousada, porém factível, na sua primeira parte, ao pretender, em três anos, alfabetizar 100% das crianças de 2º ano. No entanto, se torna um pouco confuso, ao estabelecer como meta o último ano de vigência do plano para a alfabetização das crianças de 3º ano, que em tese já estariam alfabetizadas de acordo com o texto inicial dessa meta.

Os planos nacional e municipal tratam, ambos na meta 6, sobre a oferta de educação em tempo integral. No PNE 2014-2024, propõe-se “oferecer

educação em tempo integral em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, vinte e cinco por cento dos(as) alunos(as) da educação básica” (BRASIL, 2014). Enquanto isso, no PME 2015-2025, a proposta é “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 40% (quarenta por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica, até o último ano de vigência deste PME” (ITATIRA, 2015). Percebe-se que, apesar da semelhança entre as metas nacional e local, o município de Itatira ousou mais ao propor, pelo menos, 40% dos estudantes estudando em tempo integral e impõe como prazo o último ano de vigência do PME, enquanto a proposta de oferta no plano nacional é de, pelo menos, 25%, sem prazo estabelecido.

A meta 15 do PNE e 13 do PME de Itatira, são exatamente iguais, inclusive na nomenclatura do Plano (nos dois casos a sigla que aparece é PNE). Essa meta, que trata da formação dos professores, nos dois planos vem recheadas de possibilidades, no entanto o que vemos é que, em 2018, na esfera nacional apenas 46,9% dos professores dos anos finais do ensino fundamental possuíam formação superior na área de atuação. Na cidade de Itatira, a realidade não difere muito, mas está percentualmente à frente, apresentando para a mesma etapa de ensino, de acordo com o observatório do PNE, 57% dos docentes licenciados nas suas áreas de trabalho.

Seguindo com as análises, vemos que a Meta 16 do PNE se apresenta da seguinte forma:

Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (BRASIL, 2014).

Já no âmbito local, a Meta 14 do PME objetiva:

Encejar [sic] esforços para que 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica possam se formar em nível de pós-graduação, até o último ano de vigência deste PME, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (ITATIRA, 2015).

O que percebemos aqui é que, na esfera local não fica claro como se configurarão esses esforços para formação dos professores da rede em cursos de pós-graduação, apresentando-se como uma meta, como outras dentro do plano, genérica.

Por fim, a Meta 19 do PNE que busca:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014).

Essa meta se apresenta como um grande avanço no campo da democratização da educação, no entanto pequenas cidades, como Itatira, ainda estão presas a velhos artifícios políticos que impedem o avanço de diversos setores, inclusive a educação.

Meta 17: Assegurar condições, até o final da vigência deste PME, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a reavaliação dos critérios para o provimento de cargos de diretores(as) e coordenadores(as) das escolas públicas da rede municipal, bem como, mediante mecanismos de fortalecimento e criação de conselhos municipais e conselhos escolares, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (ITATIRA, 2015).

A Meta 17 do PME também trata, com prazo até o final da vigência do plano, da efetivação de gestão democrática da educação, no entanto ao compararmos as metas 19 do PNE 2014-2024 e 17 do PME 2015-2025, podemos perceber que termos como critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a consulta pública à comunidade escolar estão ausentes do texto municipal, o que demonstra o desinteresse em romper com a arcaica política de indicação de cargos. Não nos esqueçamos que “a esfera local entre nós é o espaço por excelência do mandonismo, do coronelismo e do compadrio” (LEAL, 1975; FAORO, 1976; *apud* Oliveira, 2003).

Financiamento

Genérico ou não, o plano precisa de financiamento que, para que seja viabilizado, necessita obedecer à legislação vigente, o que nos leva ao artigo 165 da Constituição Federal de 1988, que estabelece como leis de iniciativa

do Poder Executivo o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA).

O PPA tem vigência de quatro anos e sua função é estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Já a LDO enuncia, anualmente, as políticas públicas e respectivas prioridades, dentre as diretrizes apontadas no PPA vigente, para o exercício seguinte, tornando-se o elo entre o PPA e a LOA. Por fim, a LOA objetiva estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro.

A Lei nº 101/2000 dedica todo um capítulo, o II, ao planejamento, onde vem tratar das leis orçamentárias. Essas leis são o Norte a ser seguido pelo executivo, podendo este fazer uso apenas dos recursos que estiverem previstos nessa legislação específica. Cury (2010) aponta para o fato de que “além das possibilidades legislativas e normativas, há a divisão das responsabilidades materiais e financeiras própria da vinculação de impostos para o financiamento da educação” (CURY, 2010, p. 151). Dourado (2013) leciona que “o Estado brasileiro é marcado por desigualdades sociais e assimetrias entre os entes federados e, por consequência, apresenta limites no horizonte de efetivação dos direitos sociais e na capilaridade das políticas, com destaque para as políticas educacionais” (DOURADO, 2013, p. 763).

Ao fazer a análise das leis orçamentárias itatirenses a partir de 2015, ano de aprovação do PME, percebemos que não há como suas metas figurarem no PPA 2014/2017, visto que este último foi elaborado e aprovado dois anos antes do primeiro.

Da mesma forma as LDO's e LOA's não tratam de forma explícita das metas do plano pois, mesmo sendo referentes há anos posteriores ao PME, não podem fugir ao que está posto no PPA. No entanto, mesmo assim nos atrevemos a apreciar os documentos, que nos parecem tão genéricos quanto o PME, na intenção de perceber como a educação é tratada na cidade.

Sobre do PPA 2014/2017 da cidade de Itatira, no campo da educação, a lei trata apenas de ampliação de rede de ensino, enquanto no plano, especifica-se a construção de salas de aula, construção de creches, além de aquisição de imóveis destinados a ampliação da rede educacional, com uma previsão de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais).

Em relação as LDO's referentes aos anos de 2015, 2016 e 2017, sempre no artigo 6º dessas leis, há a vinculação dos gastos àquilo que está proposto no PPA. Da mesma forma as LOA's referentes aos mesmos anos seguem as diretrizes impostas pelas LDO's.

Na LOA referente ao ano de 2015 (única que pudemos ter acesso ao teor completo, já que os anos seguintes só está disponível a Lei propriamente dita), podemos encontrar, tal como consta no PPA, as construções de salas de aula e de creches e a aquisição de imóveis para a ampliação da rede, aqui com o valor de R\$ 1.700.000,00 (um milhão e setecentos mil reais). No entanto essa ação não está posta no Relatório de Execução Orçamentária de 2015, pelo menos não da forma que uma pessoa leiga no assunto possa facilmente identificar.

No PPA 2018-2021, o PME 2015-2025 também não é figura de destaque. No que se refere à educação, o plano faz menção principalmente às despesas de custeio, como manutenção e folha de pagamento. Para além desses itens, se destaca apenas a previsão da expansão da oferta de vagas de educação infantil (R\$ 430.000,00); aquisição de imóvel na Sede e na Zona Rural para a ampliação da oferta de vagas no ensino fundamental (R\$ 219.000,00); e construção de sala de aula e quadra de esportes na rede de ensino fundamental (R\$ 2.400.000,00).

Após análise das Leis de Diretrizes Orçamentárias, Leis Orçamentárias Anuais e Relatórios de Execução Orçamentária dos anos de 2018 e 2019, não foi possível identificar as previsões postas no PPA 2018-2021.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Inciso VII do artigo 206 da Constituição Federal de 1988, coloca a garantia do padrão de qualidade no rol dos princípios sobre os quais o ensino será ministrado. Essa garantia de qualidade passa, indubitavelmente, pelo planejamento das ações.

O Plano Nacional de Educação traz metas que representam, caso cumpridas, um importante caminho de crescimento para a educação do país. Educação democrática, financiamento da educação de acordo com o PIB, são questões que apontam para um novo rumo na educação nacional, permitindo-se o vislumbre de novas possibilidades e uma considerável melhoria na qualidade da educação no Brasil. No entanto, a Emenda Constitucional 95, bem como o veto ao artigo 21 da Lei 13.473/2017, que indicava a alocação de recursos na área da educação tendo como objetivo o cumprimento das metas previstas no PNE, dentro do orçamento da União no ano de 2018, por exemplo, apontam para o iminente risco do não atingimento das metas previstas no PNE 2014-2024.

Enquanto isso, no Plano Municipal de Educação de Itatira, o que se apresentam são metas que se colocam, na sua maioria como uma mera cópia do PNE, ou representam versões pioradas destas, comprometendo a qualidade da educação, prevista na Carta Magna, no âmbito local, demonstrando pouco comprometimento daqueles responsáveis por sua produção. As leis orçamentárias também não trazem indicações precisas sobre o cumprimento das metas e estratégias do plano, levando à inferência de que, assim como o plano nacional, o plano municipal não terá suas metas cumpridas até o final de sua vigência.

Evidenciou-se, a partir das análises, que parte dos documentos municipais disponíveis online para consulta, foram enviados de forma errada, tendo no link uma indicação, enquanto o arquivo traz outras informações e que estes foram elaborados, e publicados, com o intuito unicamente de cumprir um protocolo legal, dificultando o seu acompanhamento. No entanto reforça-se a necessidade de nos habituarmos a fiscalizar as finanças públicas. Para ilustrar essa necessidade, ou inépcia, se assim preferirmos, em um país com população estimada, conforme o IBGE, em mais de 210.000.000 de pessoas em 2019, segundo dados do Portal gov.br, apenas 17,5 milhões de acessos (o que não significa 17,5 milhões de pessoas) foram registrados no portal da transparência nesse mesmo ano.

REFERÊNCIAS

BERMUDEZ, Ana Carla. **Mais de 60% dos jovens fora da escola no Brasil têm de 15 a 17 anos**. UOL Educação. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/listas/mais-de-60-dos-jovens-fora-da-escola-no-brasil-tem-de-15-a-17-anos.htm>> Acesso em: 03 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** [recurso eletrônico]. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2017. 514 p.

_____. Vetos à Lei 13.473. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13473-8-agosto-2017-785285-veto-pl.pdf>> Acesso em: 30 dez. 2019.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime**

Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm> Acesso em: 03 jan. 2020.

_____. 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.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 03 jan. 2020.

_____. Lei n. 13.473 de 08 de agosto de 2017. **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13473.htm> Acesso em 30 dez. 2019.

_____. Lei n. 13.587 de 02 de janeiro de 2018. **Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018.** Disponível em: <<http://www.impresanacional.gov.br>> Acesso em: 03 jan. 2020.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____, Lei 11.738, de 16 de julho de 2008. **Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm> Acesso em: 03 jan. 2020.

_____. **Plano Nacional de Educação 2014-2024** [recurso eletrônico] : Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p.

CURY, C. R. J. **A Questão Federativa e a Educação Escolar.** In: Santa, Wagner e Oliveira, Romualdo Portela de. (Org.). Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. 1aed. Brasília: UNESCO, 2010, v., p. 149-168.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A qualidade da educação brasileira como direito.** Educ. Soc., Campinas, v.35, n.129, pp.1053-1066, out./dez. 2014.

DOURADO, Luiz Fernandes. **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.

IBGE, **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação.** Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>> Acesso em: 07 out. 2019.

ITATIRA. Lei nº 692 de 15 de Junho de 2015. **Institui o Plano Municipal de Educação de Itatira.**

_____. **Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2015.** Disponível em: <https://docs.wixstatic.com/ugd/5e4916_80429821bf5745c89cc97d4c9f340125.pdf> Acesso em: 08 out. 2019.

_____. **Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2016.** Disponível em: <https://docs.wixstatic.com/ugd/5e4916_5e5af15616c9402b94845ddef5982840.pdf> Acesso em: 08 out. 2019.

_____. **Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2017.** Disponível em: <https://docs.wixstatic.com/ugd/5e4916_e987266cf2c2457eb5c81a977b25db76.pdf> Acesso em: 08 out. 2019.

_____. **Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2018.** Disponível em: <https://www.itatira.ce.gov.br/arquivos/30/LDO%20-%20Lei%20de%20Diretrizes%20Orçamentaria_Anuar_2017_0000001.pdf> Acesso em: 08 out. 2019.

_____. **Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2019.** Disponível em: <https://www.itatira.ce.gov.br/arquivos/27/LDO%20-%20Lei%20de%20Diretrizes%20Orçamentaria_Anuar_2018_0000001.pdf> Acesso em: 08 out. 2019.

_____. **Lei Orçamentária Anual – 2015.** Disponível em: <https://docs.wixstatic.com/ugd/5e4916_b907edf35d794193b70770c99e36d9eb.pdf> Acesso em: 08 out. 2019.

_____. **Lei Orçamentária Anual – 2016**. Disponível em: <https://docs.wixstatic.com/ugd/5e4916_28a57a2eb4f247be998c1a429ad6ce22.pdf> Acesso em: 08 out. 2019.

_____. **Lei Orçamentária Anual – 2017**. Disponível em: <https://docs.wixstatic.com/ugd/5e4916_7f6c5530b92e492095475968f102b9d2.pdf> Acesso em: 08 out. 2019.

_____. **Lei Orçamentária Anual – 2018**. Disponível em: <https://www.itatira.ce.gov.br/arquivos/88/LOA%20-%20LEI%20ORCAMENTARIA%20ANUAL_Anuual_2018_0000001.pdf> Acesso em: 08 out. 2019.

_____. **Lei Orçamentária Anual – 2019**. Disponível em: <https://www.itatira.ce.gov.br/arquivos/96/LOA%20-%20LEI%20ORCAMENTARIA%20ANUAL_Anuual_2019_0000001.pdf> Acesso em: 08 out. 2019.

_____. **Plano Plurianual 2014-2017**. Disponível em: <https://docs.wixstatic.com/ugd/5e4916_45bc4d20867d43f8b264035b91dbc69a.pdf> Acesso em: 08 out. 2019.

_____. **Plano Plurianual 2018-2021**. Disponível em: <https://www.itatira.ce.gov.br/arquivos/13/PPA%20-%20Plano%20Plurianual_Quadrienal_2018_0000001.pdf> Acesso em: 03 jan. 2020.

_____. **Relatórios de Execução Orçamentária 2015/2016/2017**. Disponível em: <<https://www.itatira.ce.gov.br/rreo>> Acesso em: 08 out. 2019.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

MATSUSHITA, Thiago Lopes; CAVALCANTI, Rodrigo de Camargo. A Proposta do Estado Brasileiro para o Desenvolvimento Econômico Nacional em Face da Emenda Constitucional Nº 95 e seus Reflexos na Saúde e na Educação. **Revista Duc In Altum Cadernos de Direito**, Pernambuco, v. 9, n. 17, jan.-abr. 2017. Disponível em <<http://www.faculdedamas.edu.br/revistafd/index.php/cihjur/article/view/466>>. Acesso em 09 dez. 2019.

OBSERVATÓRIO DO PNE. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/>> Acesso em: 22 nov. 2019.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico.** in BROOKE, Nigel. **Marcos Históricos na Reforma da Educação.** 1ªed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012. 520p. Edvcere;19.

PLANALTO. **Orçamento de 2017 é sancionado com mais recursos para saúde e educação.** Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/01/orcamento-de-2017-e-sancionado-com-mais-recursos-para-saude-e-educacao>> Acesso em: 03 jan. 2020.

Portal Custo Aluno Qualidade. Disponível em: <<http://www.custoalunoqualidade.org.br/o-que-e-caqi-e-o-caq>> Acesso em: 30 dez. 2019.

SAVIANI, Dermeval. **Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios.** Educação e Sociedade, ano XX, nº 69, Dezembro/99, pp.119-136.