



**UNIVERSIDADE FEDERAL
DO ESPÍRITO SANTO**

**CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE MESTRADO
PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO**

ADRIANA SPERANDIO MARTINELLI

**CAPACIDADE DE GESTÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
BÁSICA: ESTUDOS DE CASO NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**VITÓRIA
2023**

ADRIANA SPERANDIO MARTINELLI

**CAPACIDADE DE GESTÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
BÁSICA: ESTUDOS DE CASO NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Augusto Moscon Oliveira

VITÓRIA
2023

S749c SPERANDIO MARTINELLI, ADRIANA, 1967-
Capacidade de Gestão e Financiamento da Educação Básica:
: Estudo de Caso no Estado do Espírito Santo / ADRIANA
SPERANDIO MARTINELLI. - 2023.
202 f. : il.

Orientador: Eduardo Augusto Moscon Oliveira.
Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal
do Espírito Santo, Centro de Educação.

1. Gestão da Educação. 2. Planejamento Educacional. 3.
Gestão de Redes Municipais. 4. Financiamento da Educação. 5.
Custo Aluno Qualidade. I. Moscon Oliveira, Eduardo Augusto.
II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Educação.
III. Título.

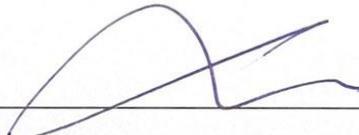
CDU: 37



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE Mestrado Profissional em Educação

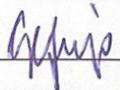
Ata da sessão da centésima quadragésima terceira defesa de dissertação do Programa de Pós-graduação de Mestrado Profissional em Educação (PPGMPE), do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, da discente **ADRIANA SPERANDIO MARTINELLI**, candidata ao título de Mestra em Educação, realizada às **09h00min** do dia **dezoito de agosto de dois mil e vinte e três**. O presidente da Banca, Eduardo Augusto Moscon Oliveira, apresentou os demais membros da comissão examinadora, constituída pelos Doutores Gilda Cardoso de Araújo e Thiago Alves. Em seguida, cedeu a palavra à candidata que em trinta minutos apresentou sua dissertação intitulada **“CAPACIDADE DE GESTÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: ESTUDOS DE CASO NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO”**. Terminada a apresentação da aluna, o presidente retomou a palavra e a cedeu aos membros da Comissão Examinadora, um a um, para procederem à arguição. O presidente convidou a Comissão Examinadora a se reunir em separado para deliberação. Ao final, a Comissão Examinadora retornou e o presidente informou aos presentes que a dissertação havia sido APROVADA. O presidente, então, deu por encerrada a sessão da qual se lavra presente ata, que vai assinada pelos membros da banca examinadora.

Vitória, 18 de agosto de 2023.



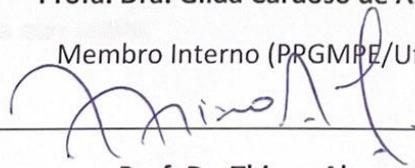
Prof. Dr. Eduardo Augusto Moscon Oliveira

Orientador



Profa. Dra. Gilda Cardoso de Araújo

Membro Interno (PPGMPE/Ufes)



Prof. Dr. Thiago Alves

Membro Externo (Universidade Federal de Goiás)

AGRADECIMENTOS

Gratidão é a palavra que me vem à memória ao registrar os agradecimentos iniciais para esta produção, acompanhada da emoção que esta pequena pausa provoca nos instantes-tempos da minha vida.

Primeiramente destaco minha mãe, a mais incrível e maravilhosa professora que tive. Ela me alfabetizou aos 4 anos de idade, de forma doce e leve, despertando desde a primeira infância o amor pela arte e pela leitura. Foi uma mulher à frente de seu tempo, que, mesmo de outra dimensão, permanece presente a todo instante em minha existência. Em seguida, dedico ao meu pai, cuja sabedoria veio da vida, do trabalho, da escuta atenta aos “estudados”, como dizia.

Trilhar o caminho acadêmico neste momento foi uma escolha amadurecida ao longo da decisão por dar uma trégua na carreira de décadas como gestora pública. Em todas as ocasiões não foi uma caminhada solitária, mas sim acompanhada por muitos queridos que sempre estiveram ao meu lado, ora lutando as batalhas, ora me dando o apoio de que sempre precisei e com que pude contar.

Das estradas percorridas, carrego o incentivo e a inspiração da minha sempre amiga-irmã Janine, os ensinamentos e a fidelidade da Carminha, da Sueli e da Fabíola; o apoio e o encorajamento do professor-orientador Moscon, a persistência e o estímulo do coordenador-amigo Alex e a cumplicidade e a influência da amiga Girlene. Sou grata especialmente aos queridos professores do PPGMPE/Ufes por compartilhar tanto saber. Agradeço imensamente a cada um (a) daqueles que seguiram ao meu lado durante todo o tempo em que fui gestora na Sedu e na Seme.

Enfim, para não me prolongar tanto, volto a minha base, à família que amo demais: minhas sobrinhas, que assistiram a minha dedicação aos estudos — Bia Mel, Dani, Sam, Rafa, Lara e Pri; minhas manas — Beth, Gina e Mia, que estavam vigilantes em cuidado à minha volta, e, por fim, ao meu marido, que é o maior exemplo de companheiro, aquele que ocupa todos os papéis da casa e da vida para que eu possa aceitar e enfrentar os desafios que me são postos para seguir sempre em frente.

RESUMO

O estudo objetiva contribuir para ampliação do debate sobre gestão pública de políticas educacionais em governos municipais. Busca compreender e analisar a capacidade técnica de governança municipal na formulação de políticas educacionais com ênfase na gestão do orçamento educacional, ao considerar as condições mínimas necessárias ao atendimento educacional que influenciam o desempenho, o acesso e a permanência do aluno na escola, traduzindo a qualidade da educação como direito social. Para o desenvolvimento da pesquisa, identificaram-se, nos municípios-tipo capixabas, um conjunto de variáveis que consideram os recursos e as habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionais que caracterizam os governos locais, com destaque para o planejamento e o financiamento necessário para cumprir as metas e as estratégias expressas nos Planos Municipais de Educação. Para apoiar a gestão e o planejamento da educação, apresenta-se um importante instrumento público disponível para o planejamento da educação — o Simulador Custo-Aluno Qualidade —, relevante ferramenta computacional de apoio ao planejamento educacional, na perspectiva de auxiliar a municipalidade no alinhamento e no cumprimento das metas e estratégias expressas nos Planos Municipais de Educação. Palavras-chave: Gestão da Educação. Planejamento Educacional. Gestão de Redes Municipais. Financiamento da Educação. Custo-Aluno Qualidade

RESUMEN

El estudio busca traer contribuciones para la ampliación del debate sobre la gestión pública de las políticas educativas en los gobiernos municipales. Busca comprender y analizar la capacidad técnica de la gobernanza municipal en la formulación de políticas educativas con énfasis en la gestión del presupuesto educativo, considerando las condiciones mínimas necesarias para los servicios educativos que inciden en el desempeño, acceso y permanencia de los estudiantes en la escuela, traduciendo la calidad de la educación la educación como un derecho social. En este estudio, fueron identificados los recursos y competencias administrativas, políticas, técnicas e institucionales que caracterizan a los gobiernos locales en los municipios de Espírito Santo, con énfasis en la planificación y financiación necesarias para cumplir con las metas y estrategias expresadas en los Planes Municipales de Educación - PME . Para apoyar la gestión y planificación educativa, presentamos un importante instrumento público disponible para la planificación educativa: el Simulador de Costo-Calidad Estudiantil, una importante herramienta computacional de apoyo a la planificación educativa, con el objetivo de ayudar al municipio a alinear y cumplir las metas y estrategias expresadas. en los Planes Municipales de Educación.

Palabras clave: Administración de educación. Planificación Educativa. Gestión de Redes Municipales. Financiamiento de la Educación. Costo-Calidad del estudiante.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo de financiamento da Educação Básica.....	103
Figura 2 - Princípios e pressupostos de uma educação de qualida.....	109
Figura 3 - Modelo conceitual do SimCAQ	110

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Matrículas na Educação Básica segundo a rede de ensino no Espírito Santo (série histórica)	122
Gráfico 2 - Ideb 5º ano do Ensino Fundamental (série histórica).....	123
Gráfico 3 - Ideb 9º ano do Ensino Fundamental (série histórica).....	124
Gráfico 4 - Despesa média anual por aluno	125
Gráfico 5 - Piso salarial dos professores no Espírito Santo.....	129
Gráfico 6 - Sistemas de educação nos municípios do Espírito Santo.....	131
Gráfico 7 - Unidades gestoras nos municípios do Espírito Santo (2023)	133
Gráfico 8 - Área de planejamento na estrutura organizacional das secretarias municipais de educação	135
Gráfico 9 - Agrupamentos dos municípios do Espírito Santo	137
Gráfico 10 - Despesas liquidadas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).....	140
Gráfico 11 - Vínculo entre professores e municípios pesquisados (2019)	142
Gráfico 12 - Piso do magistério (2019).....	143
Gráfico 13 - Insumos pedagógicos nos municípios pesquisados (2019).....	143

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Levantamento dos Programas de Pós-Graduação em Educação no Espírito Santo	32
Quadro 2 - Trabalhos acadêmicos analisados sobre a relação entre gestão e políticas públicas de financiamento	36
Quadro 3 - Fontes de financiamento da educação.....	87
Quadro 4 - Quadro comparativo Fundeb provisório e Fundeb permanente.....	91
Quadro 5 - Variáveis da Capacidade Estatal das Secretarias Municipais de Educação	121
Quadro 6 - Índice de Efetividade de Gestão Municipal dos municípios da pesquisa (2018).....	138

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Vinculação de recursos mínimos para a educação (1934-2020).....	84
Tabela 2- Estrutura de custos educacionais, estimativa de despesa por item e cálculo do CAQ para algumas etapas (Brasil, valores para 2019).....	111
Tabela 3 - Quantitativo de escolas de Educação Básica no Espírito Santo por localização e dependência administrativa (2019).....	122
Tabela 4 - Aplicação em MDE por aluno por município (2019).....	125
Tabela 5 - Matrícula na Educação Básica por município pesquisado (2029)	140
Tabela 6 - Valor aluno ano MDE e Fundeb (2018).....	141
Tabela 7 - Número de matrículas por etapa e modalidade, por localização geográfica: Serra 2019.....	147
Tabela 8 - Número de matrículas por etapa e modalidade, por localização geográfica em Viana (2019).....	149
Tabela 9 - Número de matrículas por etapa e modalidade, por localização geográfica: Santa Teresa (2019).....	151

LISTA DE SIGLAS

ADE	Arranjos de Desenvolvimento da Educação
CAQ	Custo-Aluno Qualidade/Custo Aluno Qualidade/Custo Aluno-Qualidade
CEE	Conselho Estadual de Educação
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CNDE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
Fineduca	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da 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 e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IES	Instituição de Ensino Superior
Ifes	Instituto Federal do Espírito Santo
IJSN	Instituto Jones dos Santos Neves Inep - Instituto Nacional de Educação e Pesquisa Anísio Teixeira
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Lagebes	Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional
LDE	Laboratório de Dados Educacionais
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC	Ministério da Educação
PDDE	Programa Nacional de 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
PNTE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
Siconfi	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SimCAQ	Simulador Custo-aluno Qualidade
Siope	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SME	Sistema Municipal de Educação
TCEES	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
Ufes	Universidade Federal do Espírito Santo
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UG	Unidade Gestora
UNIVC	Centro Universitário Vale do Cricaré
VAAF	Valor Anual por Aluno do Fundeb
VAAR	Valor Aluno Ano por Resultado
VAAT	Valor Anual Total por Aluno

SUMÁRIO

1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	14
1.1	SABERES E DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA: A BUSCA POR CAMINHOS POSSÍVEIS	17
1.2	EDUCAÇÃO COM QUALIDADE SOCIAL COMO DIREITO DE TODOS: A CAPACIDADE ESTATAL NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS E O DESAFIO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA COM QUALIDADE SOCIAL.....	23
2	GESTÃO PÚBLICA, FINANCIAMENTO E CAPACIDADES ESTATAIS: UM DIÁLOGO COM A LITERATURA.....	30
3	DIREITOS CIVIS, POLÍTICOS E SOCIAIS: UMA CONSTRUÇÃO COLETIVA	46
3.1	ESTADO E OS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS.....	46
3.2	EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL	51
4	ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO.....	56
5	DESAFIOS DA GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL: GESTÃO, PLANEJAMENTO E FINANCIAMENTO EDUCACIONAL EM UMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA.....	69
5.1	GESTÃO DA EDUCAÇÃO: A CAPACIDADE TÉCNICA NO ÂMBITO MUNICIPAL.....	69
5.2	PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL.....	73
5.3	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	82
5.4	QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO: QUAL O CUSTO DESSE DIREITO? 94	
5.4.1	Qualidade da educação: faces de uma construção histórica	97
5.4.2	Custo-Aluno Qualidade (CAQ).....	103
5.5	O SIMCAQ COMO FERRAMENTA DE APOIO DA AÇÃO DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL.....	107
6	CAMINHOS DA PESQUISA: ASPECTOS METODOLÓGICOS E ANÁLISE DE CONTEXTOS DA GESTÃO DO FINANCIAMENTO DE EDUCAÇÃO NO ESPÍRITO SANTO	114
6.1	DIALOGANDO COM OS RESULTADOS DA PESQUISA	152
6.2	PRODUTO EDUCACIONAL.....	156
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	158

REFERÊNCIAS	163
ANEXO A – RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO DE SANTA TERESA.....	176
ANEXO B – RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO DE SERRA.....	182
ANEXO C – RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO DE VIANA	188
ANEXO D – SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO CONSTITUÍDOS NO ESPÍRITO SANTO	194
ANEXO E – ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SERRA.....	195
ANEXO F – ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE VIANA .	196
APÊNDICE A – CARTA À SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA TERESA.....	197
APÊNDICE B – CARTA À SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SERRA.....	198
APÊNDICE C – CARTA À SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VIANA	199
APÊNDICE D – PRODUTO EDUCACIONAL	200

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente dissertação de mestrado objetiva contribuir para ampliar o debate sobre a gestão pública das políticas educacionais nos governos municipais. Busca compreender e analisar a capacidade técnica de governança municipal na formulação de políticas educacionais com ênfase na gestão do orçamento educacional, ao considerar as condições mínimas necessárias ao atendimento educacional que influenciam o desempenho, o acesso e a permanência do aluno na escola, traduzindo a qualidade da educação como direito social.

A unidade de análise territorial são os governos municipais, responsáveis pela gestão das políticas públicas educacionais, advindas da descentralização que gerou assimetrias e desigualdades entre os municípios (VELOSO *et al.*, 2011). Os governos municipais, muito heterogêneos na sua capacidade de arrecadar e gastar recursos, bem como na qualificação da burocracia pública e na densidade de sua estrutura administrativa, vivem conseqüentemente pressão e tensões, além de impactos gerados pela efetividade do direito à educação. A descentralização coloca os municípios como principais provedores de serviços públicos em lugar da instância estadual, considerando sua proximidade maior para obter informações sobre preferências e necessidades da população local.

Nesse sentido, os municípios assumiram novas atribuições e, como consequência, “[...] aumentaram tanto as exigências de profissionalização da gestão municipal quanto a necessidade de instituição de controles democráticos e populares da ação pública” (VELOSO *et al.*, 2011, p. 16).

No entanto, estudos desenvolvidos por Grin, Demarco e Abrucio (2021) e Cavalcante (2014) vêm apontando o fato de que déficits de capacidades técnico-administrativas e político-institucionais nos municípios importam no desempenho da gestão, afetando os resultados obtidos em nível municipal com estreita associação à capacidade financeira para executar as políticas. Destacam ainda que a combinação da capacidade administrativa e a capacidade financeira podem fazer a diferença nos resultados, já que não adianta ter estrutura sem recursos e tampouco recursos sem instrumentos de gestão. Embora não sejam esses os fatores mais determinantes do

desempenho escolar de uma população, é possível melhorar os resultados obtidos por meio da elevação das capacidades municipais.

Neste estudo, pretendeu-se identificar, em municípios capixabas, os recursos e as habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionais que caracterizam os governos locais, considerando a área educacional com destaque para o planejamento e o financiamento necessário para cumprir as metas e as estratégias expressas nos Planos Municipais de Educação (PME) de 2014 a 2024. Associar o Custo Aluno-Qualidade a partir dos parâmetros de qualidade-referência concebidos ao longo da última década, por meio de ação catalisadora coordenada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, pressupõe outra concepção de financiamento da educação, de forma que a objetividade dos insumos básicos, apontados como direito social, subsidie o enfrentamento quanto à oferta de uma educação com qualidade social.

Tal enfrentamento, sob o ponto de vista da gestão e do planejamento adequado do financiamento da educação, poderá beneficiar-se de um importante instrumento de planejamento da educação — o Simulador Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ)¹ —, como ferramenta computacional de apoio ao planejamento educacional, na perspectiva de auxiliar a municipalidade no alinhamento e no cumprimento de metas e estratégias expressas nos Planos Municipais de Educação. O SimCAQ foi concebido para adequar-se às especificidades do contexto educacional local, por meio da inserção e da edição de parâmetros relacionados às condições do atendimento educacional pretendido em cada município, a fim de simular o orçamento anual necessário à oferta educacional, em consonância com as metas do Plano Municipal de Educação.

¹ O SimCAQ foi uma construção realizada em três etapas. A primeira, vinculada à tese de doutorado desenvolvida por Thiago Alves (2012), envolveu o modelo conceitual, as primeiras demonstrações de cálculos e as funcionalidades. O simulador foi iniciado em 2011, com financiamento do Observatório da Educação/Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), coordenado pela professora Cláudia Souza Passador (FEARP/USP). A segunda etapa teve início em 2014, parceria entre a Sase/Mec e a Face/UFG, coordenada por Thiago Alves. Foi desenvolvido protótipo com várias funcionalidades (versão *desktop*). A partir de 2015, com recursos públicos do MEC, foi desenvolvida a versão *online*, disponibilizada para o público na internet. Essa versão é resultado de esforços de uma equipe composta por mais de vinte pessoas, coordenada por Adriana Dragone Silveira (Deplae/UFPR), Gabriela Schneider (Deplae/UFPR), Marcos Didonet Del Fabro (C3SL/UFPR) e Thiago Alves (Face/UFG). Também contou com a parceria do professor José Marcelino de Rezende Pinto (FFCLRP/USP).

A escolha pelo estado do Espírito Santo para a realização da pesquisa ocorreu devido à minha atuação como gestora pública nos últimos 30 anos, ora na esfera estadual, ora na municipal, associada ao fato de residir e ter acesso aos governos municipais e bom relacionamento com seus gestores, bem como conhecimento dos órgãos e das ferramentas que atuam no controle da gestão pública. Destaca-se ainda, como fator relevante, a necessidade de incentivar a realização de maior volume de pesquisas e publicações que revelam o contexto capixaba, com ênfase na gestão e no financiamento da Educação como agenda prioritária dos governos estaduais e municipais, como também na análise do gasto por aluno no âmbito do Espírito Santo, em contraponto ao Custo Aluno-Qualidade.

A pesquisa documental empreendida para este estudo se constitui de dados secundários, uma vez que a coleta não ocorreu diretamente pela pesquisadora, cujo papel centrou-se na sua análise e organização, com vistas ao alcance do objetivo a que se propôs com a pesquisa aqui relatada.

Enfim, o estudo possibilitou o conhecimento e a análise das capacidades de gestão municipais que podem tornar a política pública mais efetiva e de que forma o instrumento de gestão SimCAQ é capaz de aumentar a eficácia da gestão local.

A pesquisa respondeu às seguintes indagações: Como se apresenta a capacidade estatal existente na Secretaria Municipal de Educação e seus desdobramentos na autonomia administrativa e política do município? Envolve a compreensão sobre a forma pela qual a gestão da educação do município, independentemente de suas capacidades, organiza o atendimento às demandas de financiamento em seu território para atender aos padrões mínimos de qualidade. Embora a qualidade da educação tenha ganhado relevância no texto da Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, bem como em documentos oficiais, sua efetivação tem enfrentado diversos desafios, especialmente quando tratamos do controverso tema do financiamento equitativo e adequado por aluno, necessário para o provimento dos insumos mínimos para a oferta de educação com qualidade.

Na seção 2, apresentamos o resultado do levantamento dos trabalhos acadêmicos sobre a relação entre gestão pública, financiamento; Os eixos de análise para este estudo estão apresentados nas seções 3, 4 e 5: direito humano à educação, pacto

federativo, capacidade estatal dos municípios, planejamento e financiamento da educação, custo-aluno qualidade e gestão das políticas públicas por meio do planejamento educacional participativo expresso especialmente nos PME.

A seção 6 trata da metodologia, da apresentação e da análise dos resultados, indicando os achados importantes no estudo realizado, para, em seguida, no subitem seguinte, apresentar o produto educacional que trata da apresentação de programa para formação das equipes técnicas das secretarias municipais de educação com o objetivo de orientar o planejamento e a análise dos dados municipais advindos da utilização e da implantação do CAQ, em suas realidades educacionais específicas, considerando as políticas educacionais locais, com vistas ao alcance das metas do Plano Municipal de Educação.

Ao longo deste estudo, a educação será abordada como direito humano fundamental, inalienável, que possibilita a construção igualitária de uma sociedade democrática e justa, ofertada a todos os seres humanos. Não é apenas direito da pessoa, mas é elemento constitutivo. Trata-se de direito proclamado e assegurado que consiste na permanente avaliação e reconstrução das políticas públicas que assumem efetivamente esse propósito como missão social.

Por fim, nesta seção inicial, apresentamos os principais elementos da minha vivência na gestão pública e a relação com o objeto da pesquisa, destacando a educação como direito e os mecanismos de controle social. Em seguida, discorreremos sobre o direito à educação com qualidade socialmente referenciada, com alguns destaques sobre o contexto do financiamento da educação no Brasil, as expectativas construídas ao redor do custo-aluno qualidade, seguido dos objetivos (geral e específicos) deste estudo.

1.1 SABERES E DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA: A BUSCA POR CAMINHOS POSSÍVEIS

O interesse pela temática da escola pública, pela gestão e pelo financiamento da educação, de alguma forma, sempre esteve presente em minha² trajetória pessoal, social e profissional. Como afirma Minayo (2007), nenhum problema de pesquisa nasce sem estabelecer relação com a caminhada do pesquisador.

Minha relação com o objeto de pesquisa vem de longe, resgatado das memórias, que em meu entendimento, alicerçam nossas escolhas do presente. As sagas individuais ou coletivas conformam uma estrutura de conexões que ora impedem, ora potencializam o nosso caminhar. Quanto mais complexos os tempos do viver, maior a necessidade de imersões, pois possibilita organizar o presente recobrando a intencionalidade frente ao perigo do espontaneísmo e, ao mesmo tempo, revisitar o caminho percorrido com vistas a seguir produzindo processos individuais e coletivos que melhorem os percursos a seguir. O historiador Eric Hobsbawm (2006) nos relembra, em seu livro *Sobre História*, que

[...] todo ser humano tem consciência do passado (definido como o período imediatamente anterior aos eventos registrados na memória de um indivíduo) em virtude de viver com pessoas mais velhas. [...] ser membro de uma comunidade humana é situar-se em relação ao seu passado (ou da comunidade), ainda que apenas para rejeitá-lo. O passado é, portanto, uma dimensão permanente da consciência humana, um componente inevitável das instituições, valores e outros padrões da sociedade humana (HOBSBAWM, 2006, p. 22).

Da associação entre memória, história, aprendizagem e conexões entre múltiplas histórias e possibilidades, apresento elementos de minha trajetória pessoal, nascida das práxis que se confunde e se completa, revelando assim a minha ação de educadora e a minha reflexão sobre a natureza e as potencialidades desse agir. Insiro-me, dessa forma, como alguém capaz de provocar inquietações e, ao mesmo tempo, inquietar-me diante dos textos, dos discursos e das histórias.

Tomei como referência minha participação direta na educação pública estadual e municipal vivenciada no estado do Espírito Santo. A educação atravessou minha existência, desde criança, ao testemunhar a trajetória de uma mãe-professora que dividia seu tempo e sua atenção entre a maternidade e a atividade profissional, sendo

²Em parte da Introdução, utilizaremos a 1ª pessoa do singular por se tratar de minha vida pessoal, mas, no corpo da tese, utilizaremos a 1ª pessoa do plural considerando que muitas vezes povoaram a pesquisa.

a última considerada prioritária em diversas ocasiões. No entanto, isso jamais significou negligência ou omissão, mas sim o testemunho de genitores que se comprometeram com os anseios e as necessidades da comunidade local, pois a participação cidadã, reflexiva, comprometida e consciente sempre foram valores familiares. Tamanha relevância os direitos constitucionais, em especial a educação pública, representaram na minha existência que me enveredei por esse caminho atuando junto a movimentos comunitários em defesa e luta por direitos sociais, associado à vivência do cotidiano da docência na educação pública, iniciado em 1984 por meio da formalização do meu primeiro contrato de trabalho como professora da Educação Infantil em uma “creche casulo”, pois, na época, a Educação Infantil estava vinculada à assistência social, no distrito de Baunilha, situado no município de Colatina/ES.

Nos últimos 30 anos, minha atividade profissional no campo da educação consolidou-se na esfera pública, por opção e identidade de propósitos, assumindo contornos quanto à organização político-pedagógica, ao pensar estratégica e operacionalmente a efetivação do direito à educação pública e de qualidade, a partir da minha graduação em Pedagogia, com habilitação em Orientação Educacional e Administração Escolar.

Em 1991, ao assumir o cargo de pedagoga no município de Vitória, surgiu de pronto a possibilidade de participar ativamente da elaboração do primeiro documento curricular norteador para a primeira infância, na condição de pedagoga-referência, o que me levou, em 1992, a ser convidada para atuar como técnica na equipe de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação, coordenando a política municipal do trabalho junto aos bebês, correspondendo à creche; logo depois, assumi a função de diretora de Departamento de Educação Infantil.

Na década de 1990, foram consolidadas intensas mudanças na educação brasileira e conseqüentemente na educação municipal. Nesse período, teve início uma importante política de financiamento da educação pública — a política de fundos. Instituída a partir do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) com impactos na gestão das redes de ensino, especialmente no que se refere ao financiamento da educação. Nesse ciclo, também sediamos vários debates nacionais para a construção da “nova” Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), para a elaboração da política nacional de

Educação Infantil em 1994, bem como referencial curricular nacional para a Educação Infantil em 1998 (BRASIL, 1996; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO [MEC], 1994, 1998a, 1998b), entre outros objetivos.

Nesse momento, atuei na coordenação das agendas públicas, que, pouco mais tarde, culminaram na criação do Sistema Municipal de Ensino por meio da Lei Municipal nº 4.747, de 27 de julho de 1998 (VITÓRIA, 1998). Os impactos dessa lei nas políticas públicas foram ordenando o processo de implementação do sistema de ensino, implicando profundos debates para a construção das diretrizes que materializaram a autonomia municipal, na medida em que a autonomia representava a constituição das normas sistêmicas, sem a vinculação/submissão àquelas emanadas do Conselho Estadual de Educação. Em especial, a implantação da gestão democrática e participativa, que impulsionou a reordenação municipal, me permitiu atuar, ora coordenando, ora participando como membro de grupos de estudo e trabalho, pela implementação dos desdobramentos provocados pelos marcos legais: o processo de escolha democrática dos diretores escolares, as diretrizes para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, além das modalidades de EJA e Educação Especial. Nesse ínterim, também ocorreu, por força da nova LDBEN, a criação do primeiro Plano de Carreira e Vencimentos do Magistério Público Municipal (Lei nº 4264, de 26 de outubro de 1995), resultante de muitos estudos e debates acirrados junto aos movimentos sindicais.

Nesse período, acolhemos reflexões e críticas apontadas por alguns estudiosos da educação, que afirmavam a necessidade de contrapor a racionalidade financeira imposta no custo-aluno do FUNDEF, à racionalidade social, a partir do uso adequado dos recursos como forma de assegurar o valor social da educação para todos. Afinal, o fundo criado deixava à margem outras etapas e modalidades de ensino, além de estabelecer uma corrida para “encher” o censo escolar com quantidade de matrículas, cuja *per capita* representava o valor aluno-ano a ser recebido no respectivo fundo. Foi um período em que contamos com vários estudiosos do campo do financiamento da educação para que compreendêssemos a política de fundos recém instituída e seus impactos nas contas públicas de Vitória.

Desse ciclo, vivenciamos marcos importantes para a educação municipal: o estabelecimento de um padrão de rede física para prédios escolares que dialogassem

com os princípios pedagógicos da política municipal de educação; a gestão democrática como princípio da gestão educacional com a elaboração do Projeto Político-Pedagógico das escolas, bem como a criação dos conselhos de escola, a descentralização dos recursos financeiros com o repasse direto de orçamento para a gestão das Unidades Escolares, o processo de eleição para diretores escolares e, no âmbito do sistema de ensino, a criação do Conselho Municipal de Educação de Vitória; o investimento na construção e reforma de unidades escolares com a ampliação do acesso especialmente na Educação Infantil e, como medida estratégica da educação, a construção do primeiro Plano Municipal de Educação de Vitória (2002), entre outros.

As leituras e os debates associados à participação e à intervenção me apresentavam, na realidade concreta, o substantivo sentido das práxis como processo de reflexão dialética para a transformação social. Na mesma medida, houve necessidade de avançar nas políticas educacionais diante do valor atribuído à escola, concebendo a educação e o trabalho educativo como “[...] o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens” (SAVIANI, 2003, p. 6).

A década seguinte não seria diferente sob o ponto de vista da organização de uma rede de ensino. Isso porque, em 2003, ingressei na Secretaria da Educação do Estado do Espírito Santo (Sedu/ES), como Gerente da Educação Infantil e Ensino Fundamental. No final do mesmo ano, assumi a Subsecretaria de Educação Básica e Profissional, em que atuei de 2003 a 2012, com a responsabilidade de coordenar a estruturação das políticas educacionais no âmbito do estado do Espírito Santo, abrangendo todas as etapas e modalidades educacionais, inclusive a educação profissional e a Educação do Campo, Indígena e Quilombola, assegurando a todos o direito à educação e à aprendizagem, inclusive no sistema prisional e hospitalar.

O trabalho coletivo e a autonomia no desenvolvimento das atividades de gestão, alinhadas a princípios éticos e de responsabilidade pública, me permitiram estudar e dialogar também no âmbito nacional, além de influenciar e estruturar programas e projetos na esfera estadual, resultando em avanços na área da educação. Assim, exercitei ainda mais o diálogo com a comunidade educacional, especialmente por meio dos órgãos de representação.

Tal período foi ímpar no sentido de ser impregnado pela construção pública de políticas verdadeiramente emergidas da/na coletividade. Percorrendo cada cantinho do Espírito Santo, reconheci as vozes da educação estadual e, porque não considerara ainda, as vozes das secretarias municipais de educação que, ora por imposição advinda do pertencimento ao sistema estadual de ensino, ora de forma voluntária por afinidade com os programas e ações, seguiam a diretrizes gerais da política estadual, por meio de ação de cooperação técnica.

Por fim, na última década, a experiência como Secretária de Educação de Vitória me oportunizou, além do retorno à minha origem, conhecer e estruturar o trabalho junto a essa rede de ensino, nas dimensões da gestão orçamentária e financeira, da gestão da aprendizagem, da gestão de pessoas, da gestão dos processos democráticos e da gestão da infraestrutura.

Compreender a complexidade e os tensionamentos da função executiva guiada pelos princípios e valores republicanos e democráticos exige de quem está à frente da gestão fundamentar técnica, política e cientificamente as decisões ao prospectar cenários, contando com a mediação de instrumentos e ferramentas tecnológicas avançadas e, em especial, de pesquisas acadêmicas no âmbito da educação, para que possam subsidiar o/a ato/ação e a execução de recursos públicos, oriundos dos impostos, reconhecendo que as metas e as estratégias da educação estão pactuadas nos instrumentos legais com destaque para o Plano Nacional de Educação e os planos municipais de educação.

A comunicação acerca das responsabilidades de cada parte dos integrantes da gestão educacional e escolar é marcada por consensos e especialmente por controvérsias e divergências que sempre nos possibilitam aprimorar o curso das ações educacionais. É fato que muito pode e precisa ser feito no sentido de aproximar essas duas esferas da gestão, mesmo porque sua finalidade central tem um norte comum — a educação como um “direito de todos” —, com o objetivo de promover o “[...] pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, conforme define o art. 205 da Constituição Federal (CF), reproduzido no art. 2º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDBEN) (BRASIL, 1988, 1996).

Enfim, toda essa trajetória e, em especial, a consciência de que as decisões e as ações tomadas devem refletir no direito à educação como direito humanofundamental, me levaram ao tema — gestão, planejamento e financiamento da educação e da participação social nos processos de gestão. Afinal, os recursos financeiros possibilitam a execução das políticas sociais, cuja insuficiência é percebida e a qualidade é aclamada pela sociedade.

1.2 EDUCAÇÃO COM QUALIDADE SOCIAL COMO DIREITO DE TODOS: A CAPACIDADE ESTATAL NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS E O DESAFIO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA COM QUALIDADE SOCIAL

Diante do fato de que é inegável enfrentar o desafio em assegurar qualidade na educação com melhores condições disponibilizadas para o processo educativo, estudos e pesquisas colocam em destaque como as capacidades estatais municipais se constituem em questão de crucial importância para a maioria da população brasileira que vive nas cidades. Afinal, nas últimas três décadas, os municípios tornaram-se a unidade federativa central para a qual direciona-se a implementação e a provisão das políticas públicas, sobretudo as de bem-estar, como educação, saúde e assistência social.

No entanto, existe uma questão complexa na engenharia institucional do federalismo brasileiro. Os efeitos da baixa capacidade administrativa local, gerando como efeito a necessidade de os municípios desenvolverem suas capacidades estatais, uma vez que mais atribuições continuam a ser assumidas localmente (GRIN; ABRUCIO, 2018), exigem uma gestão com maior capacidade de autorregulação, demandando mais qualidade técnica e organizacional por parte das prefeituras.

Para Grin (2012), capacidade estatal é um conceito multidimensional, que, neste estudo, concentra-se em duas dimensões: i) técnico-administrativa, como eficiência organizacional para executar funções essenciais, a saber, provisão de serviços e habilidades existentes para formular e gerir políticas públicas; ii) político-institucional, que envolve instrumentos de políticas públicas que garantem a gestão do território e condicionam o comportamento de atores sociais e os recursos para desenvolver canais de mediação de conflitos e interação com a sociedade e em nível

intergovernamental. Tais dimensões envolvem a organização e os procedimentos adotados para implementar políticas públicas que, para serem concretizadas, pressupõem a mobilização na esfera política.

Isto quer dizer que um determinado estado pode possuir capacidade burocrática, gerencial ou organizacional para implementar políticas (por meio de servidores públicos qualificados e comprometidos com a missão de suas organizações, de recursos financeiros e tecnológicos adequados, e do alcance logístico de suas estruturas no território em questão, por exemplo, mas essas faculdades podem ser subaproveitadas (ou até mesmo desmobilizadas). Para a mobilização das capacidades instaladas é necessário liderança política que defina uma agenda e priorize objetivos; acione as organizações públicas existentes para implementá-los; e mobilize forças sociais e políticas para apoiar sua agenda. Isto quer dizer que tanto as capacidades existentes quanto a sua mobilização devem ser analisadas se quisermos explicar o desempenho das políticas públicas (GOMIDE, 2021, p. 20).

Para compreender os fatores que possam explicar a gestão e o planejamento da educação no âmbito das redes municipais de ensino, faz-se necessário entender o processo de gestão, sua estrutura e seu funcionamento, bem como o financiamento da educação. O sistema educacional estabeleceu-se de forma descentralizada, e a equidade, por sua vez, foi comprometida pela falta de coordenação na estruturação do sistema (FARENZENA, 2006).

A Constituição Federal, promulgada nos idos de 1988, estabeleceu, no art. 206 (inciso VII), a “garantia de padrão de qualidade” entre os princípios do ensino (BRASIL, 1988), e definiu esse princípio no art. 211 (§ 7º), consagrado por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e **padrão mínimo de qualidade** do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

.....
 § 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23

desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — Lei nº 9.394/1996 —, por sua vez, especifica um pouco mais o tema ao definir, no art. 4º (inciso IX), “padrões mínimos de qualidade de ensino” como a “[...] variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996), complementado no art. 74.

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade (BRASIL, 1996).

O conceito de Custo Aluno Qualidade³ foi incorporado ao Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com destaque para a estratégia 20.7:

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

(BRASIL, 2014).

Ademais, além da legislação, os resultados das pesquisas e os estudos sobre o nosso sistema educacional apontam a importância de se garantir um investimento mínimo por aluno no Brasil.

A qualidade da educação é um fenômeno complexo e desafiador, que possui contornos em contextos históricos, políticos, sociais e culturais específicos. Envolve múltiplas dimensões, que passaram ao longo do tempo pelo acesso, seguida pela eficiência do fluxo, medida pela taxa de conclusão, provocando a corrida para

³ Foram encontradas três grafias diferentes quanto ao uso do hífen na expressão Custo-Aluno Qualidade: Custo Aluno Qualidade (conforme consta em alguns documentos do Ministério da Educação), Custo Aluno-Qualidade (conforme consta em obras de alguns estudiosos, cf. Rezende Pinto) e Custo-Aluno Qualidade (conforme consta em Alves e grafia adotada nesta dissertação). As grafias foram mantidas nas citações conforme constam na fonte.

programas de aceleração de estudos, progressão automática, diante dos altos índices de defasagem idade/série, reprovação e evasão escolar. Por fim, atualmente pela ausência de outros indicadores, o significado de qualidade está circunscrito aos resultados das avaliações de larga escala que integram o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

De modo geral, aponta-se a necessidade quanto ao enfrentamento do desafio da qualidade da educação, associada à criação de condições, dimensões e fatores que respondam melhor à realidade marcada pela desigualdade socioeconômico cultural, presente em regiões, localidades, segmentos sociais, sobretudo dos sujeitos estudantes da escola pública, que clamam por uma escola com qualidade social, isto é, “[...] uma qualidade capaz de promover uma atualização histórico-cultural em termos de uma formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e de resgate social” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 15).

A qualidade social insere-se no contexto de direito social juridicamente protegido e considera, nessa perspectiva, a qualidade na ótica dos direitos por meio da democracia participativa e da emancipação social.

Considerando que a educação de qualidade social é uma concepção complexa que depende da atuação conjunta de diferentes fatores, atores e insumos, acreditamos que o financiamento adequado das escolas é um aspecto fundamental para garantir uma oferta de ensino em condições de qualidade, ou seja, recursos financeiros não garantem uma educação de qualidade (em todos seus aspectos e dimensões), mas são essenciais para o custeio de recursos e insumos que garantam condições de qualidade (O QUE ENTENDEMOS..., acesso em 23 mar. 2023).

O tema da qualidade da educação como objeto de clamor social vem tornando-se objeto de investigação ao longo de décadas. Com o intento de verificar o que é relevante para a oferta de um ensino de qualidade, Soares (2002) e Dourado e Oliveira (2009) reforçam que, quando se diz que determinada escola “é boa”, subtende-se que propicia ao aluno melhores experiências para aquisição de habilidades cognitivas e para sua inserção crítica na sociedade moderna.

[...] sem sinalizar a adoção ou não de padrão único de qualidade, entende-se que é fundamental estabelecer a definição de dimensões, fatores e condições de qualidade a serem considerados como referência analítica e política no tocante à melhoria do processo educativo [...] visando produzir uma escola de qualidade socialmente referenciada. A qualidade da educação, portanto,

não se circunscreve a médias, em um dado momento, a um aspecto, mas configura-se como processo complexo e dinâmico, margeado por um conjunto de valores como credibilidade, comparabilidade, entre outros. [...] portanto, qualidade da educação é um conceito polissêmico e multifatorial, pois a definição e a compreensão teórico-conceitual e a análise da situação escolar não podem deixar de considerar as dimensões extraescolares que permeiam tal temática (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 207).

Dessa maneira, as questões sociais são essenciais para que se consiga entender a concepção de qualidade social, que se distingue da concepção de qualidade identificada com o mercado. Pensar a qualidade sob tal perspectiva gera necessariamente ruptura com os interesses hegemônicos de uma determinada classe social.

Neste estudo, partimos da concepção de educação como direito social, público e subjetivo, sem quaisquer condicionantes para o acesso e a permanência com qualidade social referenciada entendendo escola como uma instituição com infraestrutura adequada ao projeto educacional, com recursos materiais diversos e em quantidade para servir à ação educativa em articulação com o currículo escolar, com insumos pedagógicos potencializadores da prática docente e com profissionais em constante processo de formação continuada. Concebemos uma escola que responda aos desafios do seu tempo e se articule com o contexto local, em que os profissionais tenham tempo/espço para o fazer pedagógico em estreita relação com toda a comunidade escolar. Compreendemos que uma educação com qualidade social referenciada procura coerência entre a razão humana e a consciência, pela qual o homem pode transformar-se e transformar o seu contexto social.

A ação estatal materializa-se por meio da implementação de políticas educacionais que devem assegurar a efetivação e a manutenção do direito de crianças, jovens e adultos, previsto constitucionalmente. Nessa perspectiva, a gestão pública, a organização e o planejamento sistemático de ações, visando garantir não apenas a proteção do direito em questão, mas também a minimização das desigualdades sociais presentes e arraigadas em nossa sociedade, é condição *sine qua non* para que as políticas educacionais alcancem seus objetivos e, por conseguinte, sejam realizadas ações permanentes para a garantia da qualidade educacional, o que implica — entre outras questões — a democratização da educação e do ensino, a

transparência e a adequação do orçamento público e a concretização do projeto societário democrático voltado à formação do sujeito de direito.

O município, como ente federativo planejador e executor da política educacional, necessita fortalecer e qualificar sua capacidade estatal, entendida por Grin (2012) como o estoque de recursos e habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionais que os governos municipais possuem, visando superar restrições impostas pelo ambiente governamental e societal, a fim de alcançarem os objetivos políticos e de política pública, capaz de gerar valor social e fornecer bens públicos. Portanto, desenvolver capacidades, especialmente seu componente de gestão, é cada vez mais um desafio em razão da crescente lacuna entre as práticas locais e a magnitude das demandas colocadas sobre os governos municipais.

A consciência de que as decisões e as ações da gestão pública devem refletir o direito à educação como direito humano fundamental em um contexto analítico e crítico levou-me ao tema da gestão da educação. Indagações relacionadas a quais capacidades estatais dispõem as secretarias municipais de educação para responder aos papéis e às responsabilidades assumidos no direito à educação pautaram a presente pesquisa. *Como se apresenta a capacidade estatal existente na Secretaria Municipal de Educação e seus desdobramentos na autonomia administrativa e política do município?*

Além de analisar o nível dos resultados e as desigualdades horizontais, o objetivo central desta pesquisa, ao avaliar as capacidades locais, provoca o debate sobre a urgência na formulação de políticas educacionais, a partir de um sistema articulado, considerando os impactos do federalismo no território nacional, com destaque para as desigualdades no financiamento da educação. O argumento central é que as regras e os incentivos colocados aos municípios não são suficientes para garantir uma gestão eficaz dos recursos financeiros e administrativos destinados à política educacional; é preciso que os municípios sejam apoiados a fim de que reúnam condições adequadas para a oferta (capacidades administrativas), além de maior equidade dos recursos financeiros (capacidades financeiras) disponíveis para garantir assim as contrapartidas municipais, uma vez que os repasses federais não cobrem integralmente os custos dos programas e tampouco fortalecem a gestão da educação no nível local. Além disso, a ausência de um sistema nacional sobrecarrega os

municípios e abre portas para que instituições privadas com modelos estruturados e gerencialistas ocupem o papel do Estado na coordenação da formulação das políticas educacionais.

Pensando nos caminhos que poderiam nos levar às possibilidades da questão de investigação, traçamos um objetivo geral para a pesquisa:

- analisar a estrutura e a organização das capacidades municipais para a gestão e o financiamento da educação.

Para alcance do objetivo geral, estabelecemos os seguintes objetivos específicos:

- analisar as capacidades técnica e política dos órgãos de gestão e planejamento da educação nos municípios espírito-santenses de Serra, Viana e Santa Teresa;
- analisar o cumprimento de um padrão mínimo de qualidade na aplicação dos recursos financeiros dos municípios pesquisados;
- estabelecer uma relação entre o gasto-aluno aplicado, valor-aluno Fundeb e o CAQ;
- elaborar proposta de formação para gestores e técnicos das secretarias municipais de educação quanto à gestão e ao financiamento da educação a partir do CAQ, identificando ferramentas de apoio ao planejamento e ao acompanhamento das políticas educacionais locais.

2 GESTÃO PÚBLICA, FINANCIAMENTO E CAPACIDADES ESTATAIS: UM DIÁLOGO COM A LITERATURA

A consulta, a sistematização e a análise da produção acadêmica no contexto da gestão e do financiamento da educação são importantes para situar e fundamentar o presente estudo. Como apoio à fundamentação e ao desenvolvimento deste trabalho, encontramos alguns pesquisadores que percorreram caminhos que se aproximam do nosso objeto de investigação. Destacamos que, além das referências teóricas e metodológicas, os resultados das produções acadêmicas corroboraram a necessidade de organizar um panorama do financiamento da educação no que diz respeito ao custo-aluno qualidade.

Nos meses de agosto a novembro de 2022, realizamos buscas nos portais eletrônicos da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e do *Google Acadêmico*, com o objetivo de mapear a produção acadêmica nacional sobre nosso objeto de pesquisa. Nesse período, apesar de já contar com os objetivos geral e a questão de investigação, ainda não tinha clareza sobre o detalhamento do estudo, tampouco os objetivos específicos estavam completamente definidos, já que ainda seriam realizadas muitas leituras e momentos de diálogo, a fim de estruturar a proposta de estudo. Por outro lado, a revisão de literatura contribuiu para mapear a produção nacional sobre o nosso objetivo mais geral, tendo em vista identificar tendências, dialogar com os dados produzidos e as realidades descritas, além de evitar repetições, de modo que este trabalho tivesse uma contribuição singular. Em novembro de 2022, ao realizar o exame de qualificação, pude contar com preciosas contribuições da banca examinadora e sugestões de revisão dos objetivos deste trabalho, com alinhamento na condução da pesquisa. Dessa forma, a partir do mês de dezembro de 2022, começamos a definir de fato nossa proposta de pesquisa, que se afastou um pouco da ideia inicial, mas continuou tendo como foco a gestão e o financiamento da educação na perspectiva da qualidade como direito social.

Nesse segundo momento, a fim de situar o objeto de investigação no contexto das produções acadêmicas e, somado ao fato de que as pesquisas sobre custos educacionais no contexto brasileiro foram produzidas por pesquisadores de diferentes

áreas de atuação, com frequência para os trabalhos ligados aos campos da economia, da educação e da administração, foi possível notar ainda que as pesquisas sobre custo-aluno ocupavam-se principalmente com questões relativas à eficiência dos gastos com educação, sendo também presente a preocupação com as taxas de retorno que tais gastos poderiam ter, seguida por pesquisas sobre custo-aluno que passaram a explorar como e em que medida os recursos a serem destinados à educação poderiam viabilizar condições para que as escolas oferecessem um ensino de qualidade.

Optamos então por inicialmente levantar os relatórios de pesquisas dos Programas de Pós-Graduação em Educação do estado do Espírito Santo, com vistas a identificar linhas de pesquisa correlatas à gestão e ao financiamento da educação pública e identificar pesquisas científicas que apresentam contornos próprios do espaço e tempo, relacionados aos diálogos estabelecidos nesta dissertação. Inicialmente definiram-se:

- a) palavras-chave: Gestão da Educação; Poder local; Planejamento Educacional; Gestão de Redes Municipais; Financiamento da Educação; Custo-Aluno Qualidade;
- b) período de 2014 a 2021: justifica-se tal limitação temporal por abranger o período do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), o período relacionado à política de fundos, com o Fundeb, destacando o avanço ocorrido do custo-aluno qualidade;
- c) banco de dados: realizou-se inicialmente um levantamento junto à Plataforma Sucupira⁴ a fim de identificar Programas de Pós-Graduação em Educação — cursos de Mestrado e Doutorado — Acadêmicos ou Profissionais — em funcionamento. O refinamento dos dados, no que se refere às linhas de pesquisa, foram coletados na página oficial dos referidos programas. Como base de dados, destacou-se ainda a Plataforma BDTD⁵, de onde foram identificadas a maior parte das teses e dissertações apresentadas neste levantamento bibliográfico. Ao buscar artigos científicos de referência

⁴ Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/quantitativos/quantitativos.s.html?cdRegiao=3&sgUf=ES> Acesso em: 29 mar. 2023.

⁵ Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações pelo endereço <https://bdtd.ibict.br/vufind/>, Acesso em: 2022; 2023.

relacionados aos estudos do financiamento da educação, destacamos a Revista *Fineduca*⁶, periódico acadêmico *online* de acesso livre e editado pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação.

Os resultados estão organizados no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Levantamento dos Programas de Pós-Graduação em Educação no Espírito Santo

Instituição	Curso	Linha de Pesquisa
CENTRO UNIVERSITÁRIO VALE DO CRICARÉ (UNIVC)	Mestrado	L1 - A Educação e a Inovação L2 - Ciência e Tecnologia
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESPÍRITO SANTO (IFES)	Mestrado Profissional em Ensino de Humanidades Mestrado e Doutorado Profissional em Educação em Ciência e Matemática	L1- Formação de professores em Ensino de Humanidades; L2- Práticas educativas em Ensino de Humanidades. L3- Área de concentração de Educação em Ciências e Tecnologias do Educimat.
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES)	Mestrado e Doutorado Acadêmico e Profissional	L1- Docência, Currículo e Processos Culturais L2- Educação e Linguagens L3- Educação, Formação Humana e Políticas Públicas L4- Educação Especial e Processos Inclusivos

Fonte: Elaboração da autora (2022), com base nos dados da Plataforma Sucupira.

A organização do quadro contemplando as linhas de pesquisa explica-se pela representação de temas aglutinadores de estudos técnico-científicos que se fundamentam em tradição investigativa, de onde se originam projetos cujos resultados guardam relação entre si, que, no caso, associam-se aos estudos no campo da educação. O refinamento foi realizado por meio da leitura explicativa de todas as linhas de pesquisa encontradas e apresentadas no Quadro 1, acessando a base de dados da Plataforma Sucupira, bem como a página de cada instituição de ensino superior (IES) relacionadas no referido quadro.

Foram encontradas três IES no Espírito Santo com linhas de pesquisa no campo da educação com maior concentração de oferta na Grande Vitória, considerando os *campi* do Ifes de Cariacica, Vitória e Vila Velha, bem como a Ufes, ambas com oferta

⁶ Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca>.

pública. O Centro Universitário Vale do Cricaré é de natureza privada, situa-se ao norte do Estado, compreendendo inclusive o sul da Bahia na área de abrangência.

Nas linhas de pesquisa analisadas, observamos que, no território capixaba, existe predominância de estudos no campo da docência no Ensino Superior, educação inclusiva e formação de professores. Ao considerar como campo de estudos a gestão e o financiamento da educação encontramos a linha de pesquisa L3 - Educação, Formação Humana e Políticas Públicas, na Ufes. Nesse campo, com o recorte temporal após 2009, encontramos, no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), 38 resultados com pesquisas voltadas para o currículo escolar, com exceção de duas, intituladas *Anísio Teixeira e o Sistema Nacional de Educação: contribuições para o debate sobre as políticas educacionais no Brasil* e *O federalismo brasileiro e as políticas públicas educacionais: um estudo a partir do Supremo Tribunal Federal*, não se detendo à análise no território espírito-santense.

Em complementação à concentração de estudos sobre gestão da educação, identificamos na UFES dois grupos de pesquisa: o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (Nepe), criado no ano de 2007, com a preocupação de agregar as ações de pesquisa e extensão desenvolvidas pelo Centro de Educação, expandindo o conhecimento científico produzido em benefício dos sistemas educacionais do estado do Espírito Santo, e o Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo (Lagebes) espelho no link dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/0134458576713606, que tem como objetivo contribuir para a melhoria da gestão da Educação Básica no estado do Espírito Santo⁷. O Lagebes, instituído com a finalidade de intensificar a comunicação com gestores e profissionais da educação, durante o período da pandemia COVID-19, criou um canal no *YouTube*⁸, ambiente em que obteve maior visibilidade, com 3,79 mil inscritos e 12 vídeos formativos de acesso livre, que chegaram a 55.343 visualizações, constituindo-

⁷ Grupos de pesquisa vinculados ao Lagebes: Gestão, Trabalho e Avaliação Educacional (Getae), espelho no link dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/4922920161011589; Federalismo e Políticas Educacionais, espelho no link dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/9974772407621162; Educação, Pobreza e Desigualdades Sociais, espelho no link dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/5592047018559381, e Grupo de Estudos e Pesquisa Paulo Freire, espelho no link dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/9881390690566611.

⁸ Disponível em: <https://www.youtube.com/@lagebesufes9243/streams>. Acesso em: 12 maio 2023.

se em importante canal de mobilização e reflexão da educação pública espírito-santense.

A etapa seguinte que adotamos para levantamento de referências para subsidiar nossa pesquisa, considerou a aproximação entre gestão e financiamento da educação, a partir da elaboração dos estudos que se dedicaram ao custo aluno-qualidade (CARREIRA; REZENDE PINTO, 2007), indicando a necessidade não somente de trabalhos que estimaram os custos de escolas existentes/em funcionamento, mas de trabalhos dedicados a estimar o custo por aluno necessário para que escolas operassem em condições de oferecer ensino de qualidade. A explicitação de um vínculo entre recursos a serem destinados à educação e a viabilização de um ensino de qualidade influenciou as pesquisas sobre custo-aluno, produzidas a partir dos anos 2000 até os dias atuais. Os resultados indicam que o financiamento da educação tem conquistado espaço na agenda acadêmica e que o conjunto dos trabalhos observados converge para a conclusão da necessidade de mais recursos para a efetivação do direito à educação, com o devido cuidado para as capacidades de gestão e planejamento das secretarias municipais de educação.

Nessa conjuntura de entendimentos acerca dos recursos a serem destinados ao financiamento das escolas, tomamos, como ponto de partida, o estudo promovido/coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) com abrangência nacional, denominado *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais*, iniciado em 2003, que contou com a participação de grupos de pesquisadores de diferentes regiões do país e resultou em uma série de publicações (CAMARGO *et al.*, 2006; FARENZENA, 2005; GOUVEIA *et al.*, 2006; OLIVEIRA, 2006; VERHINE; MAGALHÃES, 2011). A preocupação em conhecer os valores associados à implantação e ao funcionamento das escolas se aproximou dos trabalhos dedicados à estimativa do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), como registram Carreira e Rezende Pinto (2007, p. 39). A pesquisa iniciada pelo Inep em 2003 tinha como um de seus propósitos produzir informações que contribuíssem para a elaboração de uma proposta de Custo Aluno-Qualidade, conduzidos por organizações da sociedade civil e capitaneados principalmente pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, bem como contribuir para a superação

de lacunas ainda existentes no planejamento educacional, no que tange a estudos de gasto/custo/aluno e à produção de estatísticas financeiras referentes aos gastos com educação efetivados pelos diferentes entes federativos, principalmente os municípios.

Os resultados dos estudos contribuíram para alimentar as primeiras discussões internas no MEC, sobre a transição do Fundef para o Fundeb, por se tratar da única fonte de dados empíricos de abrangência nacional, produzida nos últimos dois anos, envolvendo diversos níveis, etapas e modalidades referentes à Educação Básica. Sua relevância acentuou o quadro de expansão da Educação Infantil e do Ensino Médio, como também de redefinição dos sistemas estaduais e municipais, concernentes ao Ensino Fundamental, dos futuros efeitos do Fundeb e de outros programas que vinham interferindo na ampliação dos recursos destinados à Educação Básica.

A pesquisa bibliográfica, realizada no *site* do portal de periódicos da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações⁹, seguida de busca complementar no *Google Acadêmico*¹⁰ e no portal da *Scientific Electronic Library Online (SciELO)*¹¹ ocorreu entre julho e setembro de 2022. Como procedimentos para a realização desse levantamento, utilizaram-se as palavras-chave “custo aluno qualidade”, “CAQ”, “SIMCAQ”, “qualidade da educação” e “dimensões de qualidade”. Com base nessa revisão bibliográfica e documental, buscou-se identificar as principais ênfases que aparecem no debate sobre a noção de qualidade, bem como as dimensões e os indicadores presentes e ausentes nele.

Como resultado da busca, identificamos inicialmente 21 estudos, que, após a análise, com leitura de resumo e introdução, foram descartados. Realizamos então busca avançada associada ao SimCAQ com lastro temporal após 2002, obtendo como resultado seis trabalhos, sendo uma tese e cinco dissertações, lidas na íntegra e selecionadas para compor a revisão do presente estudo. Ainda como fonte de revisão de literatura complementar, utilizamos quatro artigos científicos relacionados à utilização de simulador em redes municipais de ensino, também comentados a seguir.

⁹ O Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict) coordena a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), que integra os sistemas de informação de teses e dissertações existentes nas instituições de ensino e pesquisa do Brasil.

¹⁰ Portal que cataloga e disponibiliza para pesquisa artigos, livros, teses e outros.

¹¹ Biblioteca eletrônica científica *online* de livre acesso a publicações digitais de periódicos científicos brasileiros.

Quadro 2 - Trabalhos acadêmicos analisados sobre a relação entre gestão e políticas públicas de financiamento

ANO	TIPO	TÍTULO	CATEGORIZAÇÃO	AUTORIA
2006	D	O Fundef no Espírito Santo: alguns processos instituídos nas políticas públicas para o Ensino Fundamental no município de Vitória	Financiamento da educação	Arthur Sérgio Rangel Viana
2012	A	Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros	Indicadores de Qualidade da Educação	Raimundo Luiz Silva Araújo
2012	A	O efeito do gasto público na qualidade da educação	Financiamento da educação	Alexandre Segovia da Silveira e Arilda Magna Campagnaro Teixeira
2014	T	Estudo sobre a cultura de gastos educacionais: os casos de Arapongas e Apucarana (PR)	Estudo comparado de gasto-aluno e valor-aluno	Lucinéia Chiarelli
2015	D	As implicações da dinâmica do financiamento da educação para as desigualdades intermunicipais quanto ao gasto por aluno no estado do Espírito Santo	Financiamento da educação	Flávia Costa Lima Dibberstein
2016	D	Sistemas municipais de ensino: a gestão das políticas educacionais do município de Serra/ES	Gestão de Redes de Ensino	Roberta Freire Bastos
2016	D	Educação integral e o Colégio de Aplicação da UFS: possibilidades e limites	Indicadores de qualidade da educação	Nemésio Augusto Alvares Silva
2018	D	Financiamento da Educação Básica: um estudo do custo aluno em alguns municípios do estado de Goiás	Relação entre investimento e qualidade	Ademar Amorim Junior
2021	A	Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ): trajetória e potencialidades	Custo-aluno qualidade	Adriana Dragone Silveira, Gabriela Schneider e Thiago Alves
2021	A	Aspectos metodológicos do cálculo do CAQ utilizando o Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ)	Custo-aluno qualidade	Adriana Dragone Silveira, Gabriela Schneider e Thiago Alves

A = Artigo; D = Dissertação; T = Tese

Fonte: Elaboração da autora (2022), com base nos dados da revisão de literatura.

Em todos os trabalhos até aqui destacados, o tema central é a relação entre gestão e políticas públicas de financiamento. A análise mostra que esse debate acadêmico não está desatrelado da luta pela garantia do direito à educação pública e de qualidade.

Na pesquisa intitulada *Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros*, Araújo (2012) concluiu sobre a fragilidade dos indicadores organizados

pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). O autor mostrou que há uma subdeclaração dos gastos municipais na Educação Infantil e na Educação de Jovens e Adultos. Demonstrou ainda que os fatores de ponderação utilizados pelo Fundeb estão distantes dos valores efetivamente praticados, especialmente para as creches. Outra conclusão de sua pesquisa é que a política de fundos não tem conseguido ser eficiente na diminuição da desigualdade territorial, comprovando ainda a distância entre o padrão mínimo de qualidade instituído pelo Conselho Nacional de Educação e os gastos efetivados pelos municípios.

Ainda no que diz respeito aos trabalhos de relevância para a revisão de literatura, especificamente os que apresentam pesquisas realizadas no estado do Espírito Santo, destacamos a dissertação de Arthur Sérgio Rangel Viana, defendida em 2006, como também o artigo apresentado em 2012 no XXXVI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, de Alexandre Segovia da Silveira e Arilda Magna Campagnaro Teixeira.

Em sua dissertação intitulada *O Fundef no Espírito Santo: alguns processos instituídos nas políticas públicas para o Ensino Fundamental do município de Vitória*, Viana (2006) investigou como e o que ocorreu com os recursos do Fundef em Vitória, no período de 1998 a 2004, considerando o impacto no orçamento da Secretaria Municipal de Educação e na distribuição dos recursos financeiros em 35 alguns itens orçamentários. O autor analisou também de que modo um mecanismo de incentivo fiscal como o Fundo para o Desenvolvimento das Atividades Portuárias do Espírito Santo interferiu na redução dos recursos vinculados à educação. Em relação à municipalização, o autor investigou se o Fundef teve influência nessa transferência de responsabilidade de matrículas do Ensino Fundamental da esfera estadual para a esfera municipal. Verificou ainda em que medida houve alterações no número de matrículas e no atendimento escolar, no que diz respeito ao acesso ao Ensino Fundamental por alunos e alunas, e como esse mecanismo de subvinculação de recursos teve influência nas políticas de formação e de valorização salarial do magistério municipal de Vitória.

O estudo de Silveira e Teixeira (2012), com o título *O efeito do gasto público na qualidade da Educação*, abarcou os 78 municípios do Espírito Santo. Para medir o efeito dos gastos, os autores utilizaram as despesas controladas pelo Produto Interno

Bruto (PIB) municipal *per capita* com Ensino Fundamental nos períodos de 2005, 2007 e 2009, como também os resultados dos alunos na Prova Brasil para a 8ª série em Matemática e Português. Os autores submeteram os dados à análise estatística e verificaram que não é estatisticamente significativo explicar o aumento dos gastos em Educação com o desempenho dos alunos. Além disso, os resultados mostram ainda que não necessariamente a qualidade na Educação está relacionada à quantidade que é aplicada para operacionalizá-la.

A dissertação de Dubberstein (2015), intitulada *As implicações da dinâmica do financiamento da educação para as desigualdade intermunicipais quanto ao gasto por aluno no estado do Espírito Santo*, teve como objetivo geral analisar as implicações da dinâmica do financiamento da educação para as desigualdades intermunicipais quanto ao gasto por aluno no estado do Espírito Santo. O estudo buscou descrever e categorizar produções acadêmicas sobre o financiamento da educação e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); contextualizar o cenário econômico e educacional do Espírito Santo; analisar descritivamente as implicações do gasto por aluno a partir da oferta de matrículas no período de 2009 a 2013. O questionamento principal foi: qual a capacidade institucional de cada município capixaba em ofertar a etapa obrigatória de escolarização?

O trabalho é de natureza qualitativa, tendo como estratégias metodológicas a pesquisa de caráter bibliográfico e documental, sendo baseada principalmente em dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). A partir da análise do gasto por aluno, praticado nos anos de 2009 a 2013 por cada um dos 78 municípios que formam o Espírito Santo, o entendimento é que, durante o período analisado, reforçou-se a ideia de que, quanto maior a oferta educacional no que diz respeito ao número de matrículas, menor o gasto por aluno. A exceção apresentada pela autora é a capital do Espírito Santo, Vitória, que, durante todo o período analisado apresentou um gasto por aluno mais elevado estando acima da média apresentada por todos os demais municípios capixabas. Conclui ainda que, assim como as condições econômicas do município interferem nos investimentos da educação local, de modo geral, os municípios com melhores condições econômicas

tendem a apresentar maiores gastos por aluno. Tomando por base os dados apresentados para o período de 2009 a 2013, o Espírito Santo não necessitou de complementação de recursos pela União, haja vista que o valor mínimo nacional gasto por aluno durante o período esteve inferior ao praticado nos seus municípios.

A dissertação de Bastos (2016), intitulada *Sistemas municipais de ensino: a gestão das políticas educacionais no município de Serra/ES*, integra a linha de pesquisa História, Cultura, Sociedade e Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGE/Ufes), que se desenvolveu no âmbito do Nepe. O objetivo geral foi analisar a gestão das políticas educacionais do município de Serra/ES no contexto do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Apontou como hipótese de pesquisa que o movimento de discussão política e algumas políticas educacionais implantadas nesses últimos anos pelo Ministério da Educação (MEC), como o Plano de Ações Articuladas (PAR), a Conferência Nacional de Educação e o PNE, centradas na participação social e na prática do planejamento educacional, caminharam na direção do fortalecimento das competências técnicas e políticas dos municípios.

Focalizou um grande município do Espírito Santo, experiente na prática de planejamento educacional, com Conselho Municipal de Educação (CME) e com Sistema Municipal de Educação (SME) constituídos há mais de dez anos. Ser de grande porte foi o critério também utilizado na seleção do município, isto é, possuir mais de 200.000 mil habitantes, ter um número significativo de matrículas no contexto do Espírito Santo e ter condições relativamente adequadas de cumprimento constitucional da responsabilidade com sua educação de acordo com a estimativa do PIB. A partir desses critérios, selecionou-se o município de Serra. A estratégia metodológica adotada é o estudo de caso do Sistema Municipal de Ensino de Serra, em uma abordagem qualitativa inspirada teoricamente no método histórico-dialético, com aplicação de entrevista semiestruturada e observação participante. A pesquisa teve como campo para a produção de dados o Conselho Municipal de Educação de Serra, o Fórum Municipal de Educação de Serra e a Secretaria Municipal de Educação de Serra.

A tese intitulada *Estudo sobre a cultura de gastos educacionais: os casos de Arapongas e Apucarana (PR)*, realizada por Chiarelli (2014), voltou-se para identificar

e analisar as despesas realizadas pelas escolas rurais e urbanas dos municípios de Arapongas e Apucarana, localizados no estado do Paraná, tendo em vista o cálculo do custo-aluno, mediante a análise das políticas públicas de financiamento implementadas no Brasil e no referido estado. A pesquisadora constata a disparidade do custo-aluno real das escolas municipais investigadas que superou, em até quatro vezes, o valor mínimo definido pelo governo federal brasileiro, via Fundeb, bem como superou ainda o valor mínimo especificado pelo governo estadual paranaense, constatando a imperiosa necessidade de avançar com a consolidação do CAQ, conforme anuncia o PNE. Destaca ainda que o debate em torno do custo-aluno pode contribuir para o processo de tomada de decisões na elaboração e implementação de políticas públicas, tendo em vista a ampliação e a melhoria dos serviços públicos educacionais exigidos pela sociedade, na medida em que a CF 1988 articula algumas receitas do estado ao investimento na educação, assegurando a aplicação de percentuais por programas para a manutenção e o desenvolvimento da educação, segundo os percentuais mínimos das receitas municipais, estaduais e federais.

Tal estudo evidencia que as despesas empenhadas para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) cresceram no período de 2000 a 2010 em relação ao PIB e o percentual de recursos relativos ao PIB, que era de 0,65% em 2010, atingiu a casa de 1,27% em 2012, sem que as despesas empenhadas com a manutenção e o desenvolvimento da educação acompanhassem positivamente a evolução da Receita Corrente Líquida de Impostos, na medida em que essa receita foi de 29,46% em 2000, com aumento para 39,44%, agravado pela Desvinculação de Receitas da União.

A pesquisa evidenciou a variedade do gasto-aluno real entre diferentes escolas do mesmo município, considerando a localização urbana ou rural e o impacto gerado pelo fechamento das escolas do campo, que significou alto investimento na política de transporte escolar, desviando o que é essencial e conceitual ao tratar da qualidade da educação.

Concluiu a pesquisadora que os gestores públicos e suas equipes técnicas devem buscar evidências que subsidiem a condução da educação de forma a assegurar uma educação de boa qualidade para todos, atendendo ao princípio da equidade. Destacou ainda que o processo de implantação da cultura de custos representa uma

alternativa possível para viabilizar um projeto de educação para todos com igualdade e equidade, com a criação de indicadores para avaliar o desempenho dos programas institucionais e medir seu grau de efetividade em cada ano de execução, pois representa importante ferramenta para a otimização de resultados para a melhoria de processos e para a análise de alternativas. Essa cultura de custos possibilita ainda dar transparência à gestão pública, sobretudo à qualidade do gasto público.

A dissertação realizada por Silva (2016) teve como objetivo definir indicadores de qualidade educacional e avaliar possibilidades e limites na implementação de um projeto de Educação em Tempo Integral no Colégio de Aplicação da Universidade Federal de Sergipe. A pesquisa envolveu análise documental e bibliográfica voltada à construção histórico-analítica dos objetos de estudo, que são os Colégios de Aplicação; à Educação Integral, como política pública para a melhoria da educação, e à qualidade da educação, com o estudo de seus indicadores. Os Colégios de Aplicação foram criados em 1946, com o propósito de promover a melhoria da formação de professores, como campo de estágio docente e de experimentação ou demonstração pedagógica, voltados para a aplicação do tripé do Ensino Superior — ensino, pesquisa, e extensão —, além de suas contribuições para os programas voltados à melhoria da qualidade da Educação Básica.

A pesquisa centrou a análise da política de Educação Integral como estratégia para melhoria da qualidade da Educação Básica, suas concepções pedagógicas e as experiências históricas desenvolvidas no Brasil. O estudo mostrou que a Educação Integral será um grande desafio que se impõe não só aos governantes responsáveis pela elaboração e gestão de programas, dentro das políticas públicas, mas também da comunidade escolar e da sociedade civil na elaboração de projetos político-pedagógicos que vão além da perspectiva da jornada escolar ampliada e do tempo integral, envolvendo também a motivação dos pesquisadores em educação para contribuir com estudos e pesquisas para as transformações que se enunciam no PNE a fim de que tenham êxito. Como terceiro referencial, o pesquisador apontou a qualidade da educação como um direito de todos, presente na legislação educacional brasileira desde a Constituição Federal de 1988 até o atual Plano Nacional de Educação.

Discutiu os conceitos que sustentaram historicamente a qualidade da educação relacionada a igualdade e equidade até ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, para concluir destacando a concepção de qualidade social da educação e a avaliação institucional como concepção estratégica para a elaboração da proposta de educação integral. Apresentou as principais concepções e os indicadores de qualidade, enfatizando a insuficiência dos indicadores existentes, que não contemplam a agenda produzida pelos movimentos sociais, pelas organizações acadêmicas-científicas e pelos pesquisadores em educação, que exigem um outro olhar na construção de indicadores de qualidade “social” da educação manifestada nos mais diferentes fóruns, como a Conferência Nacional de Educação (CONAE).

Enfim, são consideradas, na dissertação desenvolvida, duas abordagens para avaliar a qualidade da educação do Colégio de Aplicação. A qualidade aferida pelas avaliações institucionais e de mobilização da escola, para a construção do projeto político-pedagógico pela própria comunidade escolar de forma participativa e democrática, nas dimensões indissociáveis — intraescolar e extraescolar — como indicador interno, e o CAQi, desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, como referência para a construção da matriz de Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica Pública no Brasil.

Amorim Junior (2018) teve como objetivo refletir sobre as relações entre investimento financeiro e qualidade educacional, a partir da realidade de alguns municípios do estado de Goiás, investigar e compreender em que medida os recursos orçamentários e as políticas públicas dos municípios pesquisados guardavam relação com a qualidade do ensino. A pesquisa considerou os dados do ano de 2015 e ocorreu em meio à polêmica protagonizada pela iminência da entrada de organizações sociais (OS) na administração das escolas estaduais sob o pretexto de que a educação pública do estado se encontrava estagnada do ponto de vista dos resultados. Tal questão colocou novamente a educação pública em Goiás na berlinda, exigindo reflexões mais sistematizadas sobre seus rumos, suas formas de gestão e a busca pela ideia de qualidade educacional. Qual a relação entre investimento financeiro na Educação Básica e qualidade educacional nos municípios de Goiás?

Os municípios pesquisados foram aqueles que obtiveram as cinco maiores notas e as cinco menores notas do Ideb no ano de 2015. Para a efetividade do estudo, o

pesquisador criou uma ferramenta, denominada Custo Aluno Praticado no Ensino Fundamental (CAEFp) para auxiliar no entendimento da relação entre financiamento e qualidade educacional. Trata-se do resultado da divisão entre as despesas liquidadas no Ensino Fundamental pelo número de matrículas do ano, pesquisado na referida modalidade. O pesquisador concluiu que o CAEFp praticado pelos municípios não têm relação direta com a nota do Ideb. Os municípios que mais aplicaram/investiram por aluno no Ensino Fundamental não apresentaram as maiores notas do Ideb, considerando o exercício estudado. O Ideb, pelas fragilidades que apresenta, não pode ser considerado um índice confiável que representa qualidade na educação. Sua metodologia de aplicação e os elementos que utiliza são passíveis de críticas de vários estudiosos do campo pedagógico. Por essa razão, não podemos afirmar que quem mais investe em educação necessariamente estabelece uma relação direta com qualidade educacional.

A pesquisa analisou o conceito de qualidade da educação a partir da historicidade dessas discussões, das políticas educacionais que sofreram e sofrem influências de diversos setores da iniciativa privada mercantil, da sociedade organizada e de segmentos dos servidores públicos. Enfatizou o tema do financiamento público a partir de duas correntes majoritárias: liberal ou neoliberal, que adota um discurso de políticas públicas de financiamento educacional voltada para o mercado de trabalho, em contraposição a um discurso de políticas públicas de financiamento inclusivo, público, universal e gratuito, que, muitas vezes, não tem o condão de atender a interesses do mercado. O tema do financiamento educacional se tornou central na construção do próprio entendimento da ideia de qualidade, na construção do entendimento e na própria prática do que conhecemos hoje como qualidade educacional no país.

A possibilidade de implantação de políticas e ações no âmbito da educação necessariamente dependem de recursos para financiar tais ações. Conforme preconizado pelo PNE, o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) como proposta de política educacional poderá garantir efetivamente a universalização do direito humano à educação, já que o valor aluno Fundeb, determinado exclusivamente pelo governo federal, através de portaria, que deveria atingir nível suficiente para garantir um padrão mínimo de qualidade, mostrou-se insuficiente em sua fórmula. Esse valor é definido

nacionalmente, dentro de um Brasil de diferenças regionais exacerbadas. O estudo toma como referência o Ideb, entretanto ainda considera o PIB e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios pesquisados, como referências para averiguar em que contextos socioeconômicos estão inseridos os alunos dos municípios analisados, por ser indicadores que mensuram renda (PIB) e que compõe condições de vida, saúde e educação (IDH), não se limitando aos resultados atrelados a proficiência, mas também das condições sociais presentes em cada uma das realidades estudadas.

Por fim, nas considerações finais do estudo, o pesquisador destaca uma categoria de grande importância para compreender a relação educação/qualidade/financiamento: a categoria gestão e o planejamento educacional, desafio anunciado é percebido como de extrema fragilidade no campo das políticas públicas dentre elas a área da educação.

Por fim, destacamos dois artigos de Silveira, Schneider e Alves (2021) que, após incursão sobre a literatura relacionada à qualidade da educação, indica o CAQ como passo fundante para o avanço quanto ao financiamento da educação brasileira. Trata-se de um tema complexo e polêmico, pois considera a relação entre os investimentos em educação — em um país com muitas demandas sociais a serem atendidas com os recursos públicos finitos disponíveis — e a garantia de qualidade educacional.

De forma geral, os estudos citados (uma tese, cinco dissertações e quatro artigos) primeiramente apresentam a evolução teórica, conceitual, constitucional e legal do direito à educação sob a perspectiva de sua positivação e sob a ótica de seu financiamento como consequência da necessidade de se reconhecer a qualidade educacional com padrões mínimos assegurados pelo Estado, ainda que sua definição seja complexa e desafiadora, ao mesmo tempo que se coloca como estruturante e necessária. Em seguida, discorrem sobre os diversos contextos pesquisados, apresentam as propostas de metodologia de cálculo do custo aluno real e custo Fundeb, como também as elaborações advindas do esforço empreendido nos últimos vinte anos quanto à formulação do CAQ, que, aplicado nas bases de dados pesquisados, aponta para a efetiva necessidade de recursos, permitindo confrontar, em cada rede de ensino, a dicotomia disponibilidade *versus* necessidade.

A presente revisão de literatura indica a insuficiência de recursos financeiros para a Educação Básica, ao mesmo tempo que indica estudos sobre os insumos mínimos necessários à oferta de educação com qualidade, a fim de atender ao texto constitucional que trata da garantia de padrão de qualidade.

Um fator preponderante nesta revisão de literatura é que a questão da gestão do financiamento da educação ainda é pouco abordada no território espírito-santense e inexistente análise quanto à capacidade técnica das secretarias municipais de educação. É importante destacar ainda que as pesquisas, em sua grande maioria, concentram-se com maior peso nos municípios que integram a Grande Vitória.

Assim, com base nas análises das pesquisas revisadas, consideramos que o tema “gestão e financiamento da educação na perspectiva do Custo Aluno-Qualidade” representa um caminho fundamental para viabilizar o CAQ como política pública no âmbito dos municípios.

3 DIREITOS CIVIS, POLÍTICOS E SOCIAIS: UMA CONSTRUÇÃO COLETIVA

Com o nascimento do Estado de direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. [...] No Estado de direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de direito é o Estado dos cidadãos (BOBBIO, 2004, p. 61).

A proclamação de direitos afirmados como presença nos discursos sociais atuais e garantidos no ordenamento normativo de cada país é considerada uma conquista da humanidade, fruto de lutas e reivindicações de homens e mulheres ao longo da história. Tais direitos variam no decorrer do tempo e entre as sociedades. Variam segundo as concepções sobre homem e sociedade presentes nesses contextos.

Esta seção relata a trajetória dos direitos de cidadania, a formação do Estado moderno, a consolidação e a ampliação dos direitos do homem como processos correlatos e a mudança na relação Estado/sociedade, a partir da conquista das liberdades civis e políticas e dos direitos sociais, enfatizado ao longo do primeiro item. Em seguida, resgatamos, no segundo item, a trajetória do direito à educação apontado no texto legislativo brasileiro, no que diz respeito aos dispositivos nele prescritos para direcionar ações políticas em relação à educação escolar.

3.1 ESTADO E OS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS

Ainda nos dias atuais, especialmente nos tempos sombrios que atravessamos, as pessoas não reconhecem ou até desconhecem que a estrutura básica de distribuição de recursos e de direitos em nossa sociedade é uma questão de justiça a ser exigida pelos cidadãos que a constroem como expectativa de direito, consagrado nos acordos que a sociedade inscreve no seu *corpus* normativo — a legislação.

Desde que a humanidade sentiu a necessidade da existência do direito, os homens começaram a converter em leis as necessidades sociais, deixando para trás a era da prevalência da força física e da esperteza com as quais se defenderam desde o tempo das cavernas. Por muito tempo, acreditou-se amplamente que algumas pessoas deveriam viver em estado de necessidade e que somente um pequeno grupo de pessoas poderiam desfrutar de bens, de recursos e de direitos.

Sob o ponto de vista da construção histórica, os direitos apareceram vinculados ao surgimento do Estado Moderno. Os direitos naturais e sua doutrina foram se caracterizando historicamente com a evolução da humanidade a partir de situações concretas que iam surgindo, exigindo soluções dos conflitos por parte dos governantes. Para Bobbio (2004), nesse processo histórico de afirmação dos direitos e do estabelecimento de um ordenamento jurídico efetivo, importa resgatar os antecedentes desse poder, muito anteriores ao que conhecemos como Constituição. Houve tempos de poder absoluto com sistemas injustos, arbitrários e despóticos. Na Europa dos séculos XV a XVIII, o Estado Absolutista tinha como característica o poder monárquico, onde o rei formulava e aplicava as leis. Assim, a ação do Estado chegava aonde o rei desejasse com poder absoluto.

Para Bobbio (2004), a manifestação mais relevante ocorreu no final do século XVIII com a Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, que terminou exercendo maior influência no mundo e alicerçando o imaginário de várias gerações de revolucionários. A Revolução Francesa marcou o fim do absolutismo monárquico e o início do Estado Liberal com a conquista dos direitos de liberdade individual, proclamando a igualdade e a soberania popular. As revoluções inglesa e americana também se constituíram em acontecimentos significativos na defesa dos direitos. A primeira trouxe o desdobramento das bases jurídicas dos direitos individuais e, com a americana, emergiu a estruturação do Estado Constitucional.

A passagem da esfera da legitimidade para a esfera da legalidade assinalou, dessa forma, uma fase ulterior do Estado Moderno, a do Estado de Direito, fundado sobre a liberdade política (não apenas privada) e sobre a igualdade de participação (e não apenas pro-estatal) dos cidadãos (não mais súditos) frente ao poder, mas gerenciado pela burguesia como classes dominantes, como instrumentos científicos fornecidos pelo direito e pela economia na idade triunfal da Revolução Industrial (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2002, p. 430).

Ao longo do tempo, a afirmação dos direitos do homem passou por várias fases, desde seu surgimento na Idade Moderna até instituir o ordenamento jurídico atual. Do ponto de vista teórico, Bobbio (2004, p. 5) afirma que os direitos são históricos, nascem caracterizados por lutas em defesa de “[...] novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de forma gradual, não todos de uma vez nem de uma vez por todas.” Os

direitos sociais sequer eram mencionados nas declarações do século XVIII, mas aparecem de forma bastante enfática nas declarações atuais, demonstrando que os direitos acompanham as carências e as necessidades de cada tempo histórico, emergindo das lutas por emancipação e transformação das condições de vida social e individual, como produto da civilização humana, suscetíveis à transformação.

Como exemplo desse processo de transformação e ampliação dos direitos, Marshall (1967) acredita que a tendência moderna em direção da igualdade social é a mais recente fase da evolução da cidadania nos últimos séculos. Considera a evolução do conceito de cidadania na perspectiva civil, política e social, identificando-o, lógica e cronologicamente, com o processo histórico dos direitos do cidadão e com o Estado Moderno, em princípio reconhecido como liberal, depois democrático e finalmente social.

Os direitos civis do século XVIII, chamados direitos negativos, limitam o poder do Estado e reservam para o indivíduo, uma parte da liberdade em relação ao Estado. No decorrer do século XIX, surgiram os direitos políticos, chamados de direitos positivos ou direitos de participar do Estado, passando da perspectiva do não impedimento para a perspectiva da autonomia. Posteriormente, no século XX, configuraram-se os direitos sociais, que nasceram vinculados às transformações que ocorrem na vida social dos sujeitos na conquista pela cidadania e expressam o amadurecimento de novas exigências.

[...] a relação entre o nascimento e o crescimento dos direitos sociais, por um lado, e a transformação da sociedade, por outro, é inteiramente evidente. Prova disso é que as exigências de direitos sociais tornaram-se tanto mais numerosas quanto mais rápida e profunda foi a transformação da sociedade. (BOBBIO, 2004, p. 76).

Nas sociedades ocidentais, a década de 1940 é um marco expressivo na defesa e na garantia dos direitos sociais. A calamidade de duas guerras mundiais levou um conjunto de países a criar, no ano de 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU) com a finalidade de trabalhar pela resolução de conflitos de forma pacífica, preservando a paz, e pela promoção do desenvolvimento econômico e social de todos os povos. Em 1948, foi aprovada pela ONU a Declaração Universal dos Direitos do Homem, como marco jurídico, político e social, documento orientador dos estados signatários para a promoção da paz. Dessa forma, a institucionalização do Estado de

Direito foi um construto histórico fundamental para a promoção e efetivação dos direitos humanos.

A partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, os direitos sociais, como direito humano, devem ser garantidos por meio do Estado, expressaram a necessidade de novas exigências como o bem-estar e a igualdade. A incorporação dos direitos sociais ao *status* de cidadania acarretou mudanças significativas no princípio de igualdade e impôs modificações no sistema de classes, uma vez que o objetivo desses direitos consiste em uma redução no excesso das desigualdades sociais produzido pelo capitalismo (CARVALHO, 2002).

Se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. A garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo (CARVALHO, 2002, p. 10).

No Brasil, o texto constitucional apresenta positivados os direitos fundamentais, acolhendo a Declaração Universal dos Direitos Humanos da qual o Brasil é signatário, com a intenção de garantir aos cidadãos o mínimo necessário para a existência de uma vida digna, com acesso a bens materiais, cultura, saúde, educação e lazer.

A obrigatoriedade do Estado quanto à oferta e à manutenção das políticas sociais remete às lições de Norberto Bobbio, destacando que o momento atual não seria de buscar fundamentos para os direitos do cidadão, mas de colocar as condições para a realização dos direitos proclamados, principalmente dos direitos sociais, pois o “[...] problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (BOBBIO, 2004, p. 43). Assim sendo, o importante é saber como garantir esses direitos que, apesar de serem reconhecidos em declarações, são constantemente violados.

O problema grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não era mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los. [...] O problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para

impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados (BOBBIO, 2004, p.17).

A educação como direito inalienável do cidadão, segundo Cury (2002), impõe ao Estado o dever de oferecê-la gratuitamente, para que seja acessível a todos os cidadãos. No campo dos direitos sociais, a defasagem entre a norma e a efetiva aplicação é mais intensa, pois depende, além da vontade política, de condições econômicas, o que torna a sua efetivação, como destacam Oliveira e Araujo (2005), elemento de disputa política. Nesse sentido, ao desejar que a educação, como direito fundamental, seja integralmente respeitada no Brasil, deve-se exigir dos órgãos públicos para que ela seja prioridade em todos os governos, garantindo o acesso e a permanência, com qualidade, de todos os cidadãos — crianças, adolescentes, jovens ou adultos. Assim,

[...] vale lembrar que o direito à educação não se reduz ao direito do indivíduo de cursar o ensino fundamental para alcançar melhores oportunidades de emprego e contribuir para o desenvolvimento econômico da nação. Deve ter como escopo o oferecimento de condições para o desenvolvimento pleno de inúmeras capacidades individuais, jamais se limitando às exigências do mercado de trabalho, pois o ser humano é fonte inesgotável de crescimento e expansão no plano intelectual físico, espiritual, moral, criativo e social. O sistema educacional deve proporcionar oportunidades de desenvolvimento nestas diferentes dimensões, preocupando-se em fomentar valores como o respeito aos direitos humanos e a tolerância, além da participação social na vida pública, sempre em condições de liberdade e dignidade (DUARTE, 2004, p.115).

A pessoa que consegue exercer a cidadania tem consciência dos seus direitos e deveres e garante que sejam respeitados, usufruindo os direitos civis e políticos oferecidos pelo Estado. Assim, a cidadania qualifica os participantes da vida do Estado, sendo um atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e do direito de ser ouvido pela representação política.

Fortalecer a cidadania passa pela necessidade de informação adequada e educação de qualidade, o que viabiliza o crescimento, a permanência da aplicação desses direitos básicos e a evolução do indivíduo como cidadão e, por consequência, do grupo social em que se vive.

No entanto, sabe-se que diante de um país com histórico de desigualdade, discriminação e opressão, o texto constitucional não configura garantia de produção de efeitos concretos nas vidas de seus cidadãos. A Constituição de 1988, apesar de conferir a conquista da prescrição constitucional prevendo direitos sociais como direito público subjetivo, ainda não foi capaz de assegurar o cumprimento efetivo e abrangente desses direitos a todos os cidadãos brasileiros. Fatores como a precarização de estrutura e recursos, bem como a má governabilidade e a corrupção, atuam como verdadeiras barreiras à efetivação e à asseguarção de que todos os cidadãos gozem, com plenitude, de seus direitos sociais. No entanto, é de suma importância reconhecer os avanços sociais já alcançados nas décadas de 2000 e 2010 com a criação de programas de transferência de renda, proteção social, moradia, saúde, educação dentre outros.

3.2 EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL

Não há país no mundo que, em seus ordenamentos jurídicos, não garanta o acesso de seus cidadãos à educação escolar que seja considerada básica. Afirma-se, por conseguinte que a escolarização é uma dimensão fundante da cidadania, princípio indispensável para políticas que visam à participação de todos nos espaços sociais e políticos, inclusive a inserção no mundo do trabalho.

[...] a educação, para além de se constituir em determinado tipo de direito, o direito social, configura-se como condição necessária, ainda que não suficiente, para o exercício de todos os direitos, sejam eles civis, políticos, sociais, econômicos ou de qualquer outra natureza (SAVIANI, 2013, p. 745).

Historicamente o acesso à educação surge no Brasil, como primeira medida do Estado nos "Regimentos" de D. João III, editados em dezembro de 1548, para orientar as ações do primeiro governador geral do Brasil, Tomé de Souza, executadas pelos jesuítas centrados na catequese. Com a independência política e a outorgação por D. Pedro I, em 1824, a primeira Constituição brasileira, apenas em seu último artigo — art. 179 — se refere à educação. Nossa segunda Constituição, a primeira do regime republicano, promulgada em 1891, também se limitou a enunciar apenas um princípio educacional, o da laicidade, ministrado nos estabelecimentos públicos. Apenas a partir da Constituição republicana de 1934, passamos a contar com a elaboração de um capítulo inteiro destinado à questão educacional. Tratava-se do Capítulo 11, "Da

Educação e da Cultura", que contemplava doze princípios educacionais, silenciados posteriormente na Constituição de 1937, de Getúlio Vargas, que estabelecia nas suas entrelinhas a ditadura do Estado Novo.

A partir da Constituição do Estado Novo, iniciaram-se os textos legais relacionados ao ensino, com a organização da educação nacional por partes, e não como um sistema integrado, regulado por uma lei unificada, apresentando, entre as formulações, a criação do Sistema "S". Em seguida, a Constituição de 1946, promulgada em 18 de setembro, resgatou, de certo modo, a sistemática iniciada com a Constituição de 1934 e interrompida com o advento do Estado Novo, retomando a vinculação orçamentária, fixando em 20% a obrigação mínima dos estados e municípios e 10% da União. No regime militar, foi promulgada a Constituição em 24 de janeiro de 1967, que retirou a vinculação orçamentária mantida na Constituição de 1969, formalmente pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de novembro de 1969, baixada pela junta militar.

Enfim, durante o período da redemocratização do país, foi promulgada o principal alicerce da democracia, a Carta Cidadã de 1988, de caráter progressista, que garante a igualdade de gêneros e direitos sociais, como educação, saúde e trabalho a todos os cidadãos. Oliveira (1995), ao analisar as constituições brasileiras com relação à declaração do direito à educação afirma que:

[...] a Carta Constitucional de 1988 representa um salto de qualidade relativamente à legislação anterior, deslocando o debate da efetivação deste direito, da esfera jurídica para a esfera da luta social, isto porque, através da maior precisão da redação e detalhamento de tal declaração, suprimiram-se os obstáculos legais formais à universalização [...] para todos e em todas as idades, introduzindo-se, explicitamente, até mesmo, os instrumentos jurídicos para a sua efetivação (OLIVEIRA, 1995, p. 3).

A CF/88 explicita, no art. 6º, o direito à educação na declaração dos direitos sociais. Além desse direito, estão previstos como direitos sociais a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados e, mais recentemente, o direito à moradia (BRASIL, 1988). No art. 205, encontramos a prioridade do Estado na garantia do dever de educar:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Como direito social, a educação oferecida aos cidadãos se faz como serviço público. A Carta Magna instituiu ainda o regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, efetuando a repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todas voltadas para o mesmo objetivo de assegurar o direito de cada brasileiro, provendo uma educação de qualidade a toda a população.

O direito à educação também tem a sua garantia assegurada por meio do contido no art. 227 da CF/88, compreendido no Título VIII, nos seguintes termos:

Art. 227. É dever da **família, da sociedade e do Estado** assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à **educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, grifos nossos).

A regulamentação desse dispositivo da CF/88 determina prioridade de atendimento às crianças e aos adolescentes e originou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A declaração do direito à educação no ECA amplia as condições de sua efetivação:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes: I- igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II- direito de ser respeitado por seus educadores; III- direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores; IV- direito de organização e participação em entidades estudantis; V- acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentam a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica. (Redação dada pela Lei nº 13.845, de 2019) Parágrafo Único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como de participar da definição das propostas educacionais (BRASIL, 1990).

Ainda no campo da compreensão sobre o direito à educação, é sua previsão como direito público subjetivo, expresso na CF/88, conforme o art. 208 (§ 1º e 2º):

§ 1º O acesso ao ensino fundamental obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (BRASIL, 1988).

Destacado como dever do Estado, esse dispositivo significa o direito que todo cidadão tem de exigir do Estado o cumprimento de seu dever com relação à prestação

educacional, ou seja, como direito público subjetivo. É uma norma jurídica constitucional que assegura a todo cidadão, investido legitimamente de seu direito, o poder para exigir o cumprimento da legislação e, ao Estado, a obrigação de promovê-lo, conforme a redação da lei.

[...] confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo) (DUARTE, 2004, p. 113).

Dessa forma, o direito público subjetivo constitui-se em instrumento jurídico de controle da ação estatal, pois possibilita ao cidadão, investido de seu direito, exigir judicialmente do Estado o cumprimento de seus deveres, independente de quaisquer condicionantes.

É fato que a tarefa de concretização do direito educacional é de responsabilidade do Estado, que deve aparelhar-se para fornecer a todos progressivamente os serviços educacionais obrigatórios. Isso significa reconhecer que o direito à educação só se efetiva mediante o planejamento e a implementação de políticas públicas. Em outras palavras, a satisfação do direito não se esgota na realização do seu aspecto meramente individual (garantia de uma vaga na escola, por exemplo), mas abrange a realização de prestações positivas de natureza diversa por parte do poder público, num processo que se sucede no tempo. Esse desafio ainda se impõe na sociedade brasileira ao se tratar do direito à educação. Saviani, como Bobbio, realçam o distanciamento entre a proclamação de direitos de sua efetivação.

Embora seja significativa a consagração legal do direito à educação, uma vez que é ela que impulsiona e obriga a realização desse direito, é necessário implementar políticas públicas para que o direito à educação se concretize e se torne efetivo (SAVIANI, 2013, p. 745).

A educação somente poderá ser direito de todos se houver escolas em número suficiente para todos e se ninguém for excluído delas. Trata-se também de direito de acesso e permanência com progressiva promoção da equidade e provisão da adequação.

O texto da LDBEN, além de reproduzir o texto constitucional ao determinar que o acesso ao Ensino Fundamental é direito público subjetivo, introduz partes que possibilitam acionar o poder público, determinando ainda que a negligência da autoridade competente não oferecendo o ensino obrigatório implica crime de responsabilidade no que se refere ao acesso, mas também quando essa oferta se dá de forma “irregular”. Portanto, definir o que caracteriza “oferta irregular” seria um grande salto para se fazer cumprir o direito à educação. Segundo Horta (1982), não compete aos agentes do direito essa definição, por tratar-se de campo específico aberto à atuação dos educadores, às pesquisas, aos debates e à devida normatização.

A LDBEN nº. 9.394, aprovada em 1996, a terceira legislação educacional, elaborada oito anos após a vigência da CF de 1988, ao disciplinar a educação escolar, reforça a educação como direito de cidadania e dever do Estado, afirmando os princípios basilares do ensino e as obrigações do Estado na efetivação e na garantia do direito à educação.

Por fim, é inegável o avanço da sociedade no que se refere ao reconhecimento dos direitos civis, políticos e especialmente sociais, destacando, dentre eles, o direito à educação, que contempla, de forma mais explícita, o acesso, a permanência e a aprendizagem, sobretudo no texto da Constituição Federal seguida da legislação educacional — LDBEN e PNE. No entanto, apenas a inscrição legal não é suficiente para a mudança da histórica exclusão produzida e reproduzida pela própria escola, tampouco é sinônimo de garantia do direito. Acreditamos que compreender as políticas públicas é compreender também, nas ações do poder público, onde estão os entraves para uma educação para todos. Uma das vias pelas quais podemos caminhar no intuito de buscar a compreensão do conhecimento das inscrições legais que devem ser traduzidas nas ações políticas dos sistemas de ensino, ou seja, na forma de responder efetivamente à obrigatoriedade desse direito.

4 ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO

Vários fatores influenciam na concepção, na execução e na avaliação de políticas públicas educacionais. Um deles é o impacto do federalismo na organização, no funcionamento e nos resultados da educação no Brasil. Esta dissertação busca analisar a gestão da educação no modelo federativo brasileiro, considerando as disparidades regionais sob o enfoque das políticas de fundos no financiamento da educação.

Para compreender o atual modelo educacional e para buscar o seu aperfeiçoamento, faz-se necessário conhecer a dinâmica federativa na qual a política educacional está inserida, a forma de colaboração e o relacionamento entre a União e os outros entes federados. Ademais, percebe-se o financiamento da educação como instrumento decisivo para dar concretude ao direito público subjetivo da educação.

A federação brasileira é formada por 26 estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios (a menor unidade da divisão político-administrativa). Todos os municípios gozam do mesmo estatuto jurídico em consonância à concepção de um federalismo simétrico (SOUZA, 2005; GRIN; ABRUCIO; SEGATTO, 2016). Na definição oficial, o município abrange áreas municipais e distritais, bem como áreas rurais e urbanas, embora variem enormemente em todos os aspectos. O município é uma unidade integrante do sistema federativo e não está subordinado a nenhum nível superior de governo. Fazem parte de uma federação, conforme o artigo 1º da CF 88: a República Federal é uma união indissociável da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

A autonomia municipal é a pedra angular de várias disposições constitucionais que atribuem poderes aos municípios para constituir o seu próprio governo, organizar serviços, elaborar suas próprias leis e se autogerir, de acordo com o ordenamento jurídico do país. Autonomia significa capacidade de autogoverno, auto-organização, autolegislação e autoadministração (PIRES, 1999; RESENDE, 2008), ou seja, autonomia política, administrativa e financeira são as dimensões que constituem a organização do modelo federativo brasileiro. A autonomia política ficou assegurada constitucionalmente pela eleição direta do prefeito e de seus vereadores, conforme art. 29 da CF 88, pelo poder de auto-organização por meio de suas Leis Orgânicas Municipais, pela capacidade de regulação e execução dos serviços públicos sob sua

titularidade, pela competência de legislar sobre assuntos que lhe são reservados de forma exclusiva e nos demais temas de forma complementar. As funções administrativas estão submetidas aos princípios que norteiam a administração pública

– art. 37 da CF 88: legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência.

Os municípios podem instituir o regime jurídico dos servidores públicos, legislar sobre serviços públicos locais, complementar a legislação federal e estadual quando possível, criar e arrecadar seus próprios impostos, organizar e executar diretamente ou sob regime de concessão ou autorização de serviços públicos de interesse local, manter programas nas áreas de educação infantil e fundamental, entre outras funções. O art. 165 da CF 1988 define que os municípios devem aprovar o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Anual (LOA). Sob o ponto de vista da autonomia financeira, os municípios ampliaram suas faculdades tributárias, podendo arrecadar e instituir impostos sobre imóveis urbanos, serviços, transmissão de bens imóveis, contudo não podem criar impostos próprios e tampouco deixar de cobrar aqueles que a CF 88 definiu.

A capacidade de arrecadação de impostos é limitada, em média, a apenas 6 % do total das receitas locais. Segundo Souza (2016), o financiamento é altamente dependente de transferências dos estados e do governo federal. Um papel importante é desempenhado por um esquema de transferência fiscal federal automática, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), concebido como o maior programa de transferências para os municípios, e responde por quase 80 % de todos os tipos de transferências e 32 % das receitas municipais totais. Os recursos do FPM são partilhados de acordo com um mecanismo que depende das estimativas da população local e da renda *per capita*. O FPM transfere 10 % para as capitais, 86,4 % para os pequenos municípios e 3,6 % para os municípios com mais de 156.216 habitantes. A distribuição, portanto, beneficia municípios menos populosos.

Araujo (2005) anuncia que a relação entre federalismo e direitos sociais se revela bastante complexa. Os estados federativos se caracterizam por desigualdades intrafederativas e problemas quanto à coordenação das políticas públicas, gerando superposição de competências e competição entre os diversos entes federados. Com o Brasil não é diferente, ao contrário, a solução encontrada foi determinar um denominador comum necessário para organizar a coordenação das políticas públicas

e amenizar o impacto das desigualdades existentes nas federações. “Como as assimetrias intrafederativas, ou simplesmente as desigualdades, são um traço comum de todas as federações, a coordenação entre os entes federados exige o estabelecimento de padrões nacionais de qualidade para as políticas públicas. (CARA, 2014, p. 77). No Brasil, o texto Constitucional determina que o direito à educação deve ser consagrado por meio da cooperação entre os entes federados e em regime de colaboração entre os sistemas de ensino.

Ao resgatar alguns aspectos históricos que condicionaram a adoção do federalismo brasileiro, voltamos nosso olhar para o século XVIII, utilizado para designar a forma de organização implantada nos Estados Unidos resultante da união territorial do poder das colônias para formar um Estado. O modelo de federalista criado nos Estados Unidos não surgiu, para reforçar a democracia e o poder local. Enquanto nos Estados Unidos o pacto federativo nasceu de baixo para cima, resultante da agregação voluntária de treze colônias, no Brasil, ao contrário, a federação nascia de cima para baixo, no processo de desintegração do Estado unitário. Segundo Araujo (2010, p. 392), “[...] foi concebido a partir da necessidade de diminuir o poder local, o igualitarismo político e a democracia direta, com o fortalecimento do poder central e do sistema representativo”.

Na mesma perspectiva, segundo Cruz (2009), um mecanismo criado para evitar a concentração de poderes em somente uma instância, assegurando maior equilíbrio, é a separação dos poderes, ou seja, a distribuição horizontal das funções de Estado entre Legislativo, Executivo e Judiciário, cabendo a este último assumir a função de guardião da Constituição, em especial pela presença de uma suprema corte que serve de instância responsável por dirimir e interpretar polêmicas em torno do pacto federativo, pois a presença de entes igualmente soberanos impede que um poder busque obter autoridade sobre os outros.

A distribuição correta do poder entre os diferentes departamentos, a adoção do sistema de controles legislativos, a instituição de tribunais integrados por juízes não sujeitos a demissão sem justa causa, a representação do povo no Legislativo por deputados eleitos diretamente - tudo isso constituiu novidades resultantes dos acentuados progressos dos tempos modernos em busca de perfeição. Criaram-se assim meios - e meios poderosos - permitindo que sejam assegurados os méritos do governo republicano e reduzidos ou evitadas suas imperfeições (HAMILTON, 1984 *apud* CRUZ, 2009, p. 52).

Para Arretche (2002), estados federativos são “[...] forma particular de governo, dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território” (p.26). Desta forma, o federalismo pode ser caracterizado como um pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas com vistas a finalidades comuns, tendo a Constituição como fundante de uma República Federativa com o papel de distribuir responsabilidades e poderes para garantir a ordem federativa, instituído como cláusula pétrea de forma a conciliar a grande diversidade existente em um país numa unidade que permita a coexistência de autonomias e soberanias compatíveis com o regime proposto.

Araujo (2005) discorre que, no Brasil, o sistema federativo foi instituído, junto com a República, em 1891 como forma de preservar a unidade territorial, além de promover-se como resposta à centralização unitária do período colonial e imperial que atravancava o desenvolvimento das bases econômicas e políticas. Para a autora, a ideia de transformação do Brasil em uma federação funde-se com o processo de constituição da nação, com a utopia de formação de uma identidade nacional. Tal ideal estava presente nas lutas regionais pela independência, embora relegado pelas elites letradas que hegemonizaram o processo, temerosas dos riscos de desintegração do Brasil colônia. Abrucio (2010) evidencia que a federação brasileira nasceu sob a égide da concentração de recursos em poucos estados, associada a escassas relações entre os entes constitutivos da federação.

Parte-se do pressuposto de que os movimentos de centralização/descentralização que ocorreram ao longo da história do Brasil interferiram no planejamento de suas políticas educacionais e conseqüentemente alteraram a organização do sistema nacional de educação, entendido como

[...] unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país [...] (SAVIANI, 2010, p. 381).

Grande parte dos estudiosos que tratam da configuração do Estado brasileiro a partir dos processos de centralização/descentralização, a exemplo de Arretche (2002), Araujo (2005), Cruz (2009) e Abrucio (2010), concebem tais processos como a transferência de atribuições e de responsabilidade do poder central para os níveis

regionais e locais de governo. É fato que, no Brasil, também esteve associada ao autoritarismo e à centralização que caracterizaram o regime militar. De qualquer forma, para os autores, a descentralização é um elemento importante para o federalismo, por permitir uma interlocução entre as instâncias governamentais ao tempo em que são dotadas de condições técnicas e financeiras para gerir recursos e atender às demandas apresentadas pelas políticas locais. No caso do Brasil, há autores que argumentam que não houve um processo de descentralização, mas de desconcentração.

Para Arretche (2002), a descentralização pode significar, no plano local, a institucionalização de condições técnicas para a implementação de políticas sociais, na medida em que estados e municípios, resguardados pelo princípio da soberania, assumem a gestão de políticas públicas por iniciativa própria ou por meio da “adesão” muitas vezes imposta pelo governo federal a algum programa como moeda de troca, estratégia de indução e barganha. Assim, a autora defende que

Estados federativos e competição eleitoral engendram barganhas federativas, pelas quais cada nível de governo pretende transferir a uma outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão das políticas e reservar para si a maior parte dos benefícios dela derivados. No caso brasileiro, a responsabilidade pública pela gestão de políticas sociais passou a ser um dos elementos da barganha federativa. Dadas as dimensões da pobreza brasileira e, portanto, da população-alvo dos programas sociais, a gestão de políticas sociais em nosso país tende a ser simultaneamente cara e inefetiva, na medida em que tende a consumir um elevado volume de recursos e apresentar baixos níveis de proteção efetiva. Neste caso, nas situações em que os custos políticos e/ou financeiros da gestão de uma dada política forem avaliados como muito elevados, a barganha federativa consiste em buscar atribuí-los ou imputá-los a um outro nível de governo (ARRETCHE, 1999, p. 115).

Esse tipo de barganha federativa vem de longa data. Antecede a ideia de federação introduzida no Brasil desde a Proclamação da República em 1889, “[...] baseado num autonomismo estadual oligárquico, às custas do enfraquecimento das municipalidades, das práticas republicanas e do governo federal” (ABRUCIO, 2010, p. 44). Como consequência, aumentou-se a desigualdade territorial do Brasil. Na Era Vargas, o federalismo sofreu grandes modificações, primeiro, com a maior centralização do poder, fortalecendo o Executivo Federal. Em seguida, no período democrático que vai de 1946 a 1964, houve importantes modificações em prol da

maior democratização e federalização do país, com a ocorrência de eleições razoavelmente competitivas e regulares, como também com o maior poder conferido a estados e — de forma inédita — municípios. No entanto, com o golpe de 1964 a ditadura militar

[...] não só mandou às favas a democracia, como igualmente rompeu com o federalismo que estava se fortalecendo no país [...] construindo um modelo centralizador e tecnocrático de Estado, que reduziu muito a autonomia dos governos estaduais e municipais (ABRUCIO, 2010, p. 44).

Araujo (2005, p. 75) identifica “[...] um movimento pendular entre o fortalecimento dos aspectos centralizadores ou dos aspectos descentralizadores do Estado, o que ensejou políticas educacionais mais ou menos centralizadas”. Afirma ainda a autora:

Se nos Estados Unidos o federalismo surgiu como alternativa às tendências centrífugas das Colônias, no Brasil surgiu como alternativa à centralização política e administrativa do período colonial e imperial. O mote era pôr fim ao poder central nas eleições locais e acomodar as elites regionais nos postos de comando. Assim, se na própria ideia original de federação não encontramos sustentação teórica para associá-la à descentralização e à democratização do poder político, tampouco poderemos encontrar essa associação no Brasil, porquanto fora o regionalismo a base para a defesa da organização federativa. Por isso, nos primeiros tempos de implantação do federalismo, após a Proclamação da República, a descentralização caracterizou-se pela feição estadualista, com a restrição significativa da autonomia municipal, embora o município se tenha integrado de forma subordinada como peça importante na engrenagem da Política dos Governadores (ARAUJO, 2005, p. 310).

Nesse sentido, o processo de abertura política e as fortes mobilizações sociais em favor da redemocratização influenciaram diretamente o caráter do federalismo no Brasil. A luta pela descentralização colocou-se como central, no que se refere a reivindicações por maior autonomia e independência em relação ao governo federal, oportunidade de redemocratização da sociedade e de acesso a serviços públicos compatíveis com suas necessidades. O movimento municipalista e os governadores dos estados, oxigenados pelas eleições diretas em 1982, puderam fortalecer as proposições descentralizadas, que influenciaram diretamente o processo que culminou na aprovação da Constituição Federal de 1988. Enfim, a redemocratização do país colocou em questão o modelo centralizador e autoritário, consagrando na Constituição de 1988 três atributos fundamentais do Estado brasileiro: a República, que equivale à forma de governo baseado no interesse público; a Federação, que trata

da divisão e organização político-territorial do Estado, e a Democracia, que corresponde ao regime de governo dado pela soberania popular.

Afirmar o federalismo como uma das principais inovações da “Constituição Cidadã” significou a inclusão e o reconhecimento dos municípios no rol dos entes federados (art. 1º, 18, 29 e 30), tendo como consequência o fortalecimento dos governos regionais e locais e, por outro lado, revendo a centralidade e a supremacia do governo federal na organização do Estado Unitário. A diferença nas federações sustenta-se sobre o princípio da autonomia, enquanto nos estados unitários as unidades subnacionais são normalmente submetidas a um regime hierárquico.

Enquanto no Estado unitário o governo central é anterior e superior às instâncias locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal, nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. Desse modo, é possível ter mais de um agente governamental legítimo na definição e elaboração das políticas públicas, além de ser necessária, em maior ou menor medida, a ação conjunta e/ou a negociação entre os níveis de governo em questões condicionadas à interdependência entre eles (ABRUCIO, 2010, p. 41).

Baseada no modelo norte-americano de federalismo, a CF de 1988 optou pelo federalismo cooperativo, ou seja, autonomia colaborativa, dispondo de competências comuns entre os entes federados. As competências comuns, de caráter administrativo, dizem respeito a todos os entes federados, inclusive ao município.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; [...] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015, republicada no DOU de 3/3/2015) [...] X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

.....
Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Parágrafo único com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988).

Abrucio (2010) compreende que a atual Carta Magna apresenta grandes cinco pilares no campo das políticas públicas, estando os dois últimos diretamente relacionados à dinâmica federativa do Estado: i) universalização das políticas, de modo a garantir plenamente os direitos sociais; ii) democratização da gestão estatal quanto à participação no plano deliberativo e no controle do poder público; iii) profissionalização da burocracia, por meio da realização de concursos públicos e instituição de carreiras públicas como uma condição necessária para a formulação e a implementação das ações governamentais; iv) descentralização em prol principalmente da municipalização; v) interdependência federativa com a cooperação intergovernamental, traduzindo-se em medidas de combate à desigualdade.

Com esse conjunto de competências a serem compartilhadas, o texto constitucional exige que a cooperação seja regulamentada por lei complementar. Abrucio (2010) e Araujo (2005) defendem ainda que o federalismo é o principal instrumento para lidar com as heterogeneidades que caracterizam nações com grande extensão territorial e/ou enorme diversidade física, diversidade linguística, étnica, socioeconômica, diversidades culturais e políticas. A questão central é como construir uma ideologia nacional, alicerçada por instituições, e que se baseie no discurso e na prática da unidade na diversidade.

Dada a complexidade da teia de relações que se estabelecem, a efetivação e a combinação entre esses cinco pilares não ocorreram na forma planejada pelas normas constitucionais. Para Araújo (2012), há uma clara dicotomia na Lei Maior. Por um lado, a Constituição aumentou a importância dos entes subnacionais na provisão de serviços e nos gastos públicos, revelando preocupação no combate às desigualdades sociais e regionais. De outro lado, as decisões sobre a arrecadação tributária, a alocação dos gastos para a execução de políticas públicas ficaram concentradas na esfera federal.

Confirmando essa ideia, Souza (2005) aponta que o federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por dois motivos principais: existem diferentes capacidades dos governos subnacionais na implementação de políticas públicas, diante das desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes, e há poucos mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo e marcado por uma jogada de empurra, conforme destaca Abrucio

(2010), diante do conjunto de competências comuns que favorecem a indefinição de responsabilidades entre os governos subnacionais. Observa-se ainda que a conquista da posição de ente federativo foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, decorrente da disparidade regional histórica em termos financeiros, políticos e administrativos.

A perspectiva da cooperação é um processo lento, difícil, com constantes conflitos, que requer permanente diálogo e negociação, diante da congregação de 26 estados, dos mais de cinco mil municípios e do Distrito Federal. Logo, uma articulação federativa nacional se faz necessária para fortalecer a construção de uma maior unidade sobre a política pública, de modo a superar a atuação individualizada e fragmentada, presente na formulação e na implementação das políticas públicas de direito social.

Na educação, a dita cooperação se deu por meio da municipalização do ensino, como forma de gerar a melhoria da gestão do sistema de ensino; a previsão de políticas nacionais orientadoras e planejadoras, nas formas da LDB e do Plano Nacional de Educação, sem, contudo, existir um sistema nacional de educação; sob o ponto de vista do financiamento, como forma de regulamentar o federalismo cooperativo, foi estabelecido pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996 o fundo contábil no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, destinado à manutenção e ao desenvolvimento da Educação Básica, que apenas em 2020 se tornou permanente, precisando avançar ainda sob o aspecto do Custo Aluno-Qualidade. O texto constitucional original do art. 211 estabelecia que, além de cuidar de sua rede, a União deveria prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao DF e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. Já com a nova redação, os compromissos da União são ampliados e mais bem explicitados. Assim, além de cuidar do sistema federal de ensino, ela exercerá

Art. 211 [...]

.....
§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, **função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)
.....

(BRASIL, 1988, grifo nosso).

Apesar dos debates na educação quanto à importância de aprimorar a cooperação nacional entre os entes federados, distante de constituir um Sistema Nacional de Educação, o território brasileiro conta, ano após ano, com planos nacionais de educação, produzidos de forma centralizada ou elaborados de forma democrática, que padecem como “letra morta”, ignorados pelos governos, ao mesmo tempo que apresentam, em seus textos legais, o interesse privatista com a ameaça sobre a educação pública como no caso da institucionalização dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) por ocasião da aprovação da Lei nº 13.005/2014 que instituiu o PNE 2014-2024

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano. [...] § 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação (BRASIL, 2014).

Os ADE se originaram do enlace entre educação, território e desenvolvimento, fruto de matriz empresarial,

[...] um modelo adaptado dos arranjos produtivos locais, cuja premissa é a eficiência coletiva numa dada aglomeração territorial, constituindo-se em processos de cooperação entre empresas de determinada cadeia produtiva e o poder público para empreendimentos coletivos [...] (ARAUJO, 2018, p. 918).

Assim, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os agentes de interesse privado, agora com respaldo em lei, implementam modelos de colaboração para assessorar municípios, impondo, na frágil estrutura técnica de alguns municípios, definições de gestão, currículo e avaliação.

É fato que a União, em 2012, por meio da institucionalização do Plano de Ações Articuladas (PAR)¹² teve como intenção a proposição de um novo regime de colaboração com estados e municípios, subsidiando-os nos aspectos técnicos,

¹² Instrumento de planejamento da educação por um período de quatro anos. É um plano estratégico de caráter plurianual e multidimensional que possibilita a conversão dos esforços e das ações do Ministério da Educação, das secretarias de estado e municípios, num Sistema Nacional de Educação. A elaboração do PAR é requisito necessário para o recebimento de assistência técnica e financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação (FNDE/MEC).

conceituais e financeiros. No entanto, enquanto no plano político-institucional os entes federativos são autônomos, no plano econômico, social e administrativo, o Brasil é estruturalmente um país marcado por profundas desigualdades, constituído, na sua maioria, por municípios pequenos, com reduzida densidade demográfica, dependentes de transferências fiscais e sem tradição administrativa (ARRETCHE, 2000). Nesse sentido, considerando a extensa descentralização, torna-se essencial que as políticas sejam executadas, de forma coordenada, nas esferas federal, estadual e municipal, a fim de apoiar, fiscal e administrativamente, o poder local, o que pressupõe a existência de uma política de Estado. Estudos sobre o papel do Estado (ABRUCIO, 2010; ARAUJO, 2018) esclarecem que a efetiva descentralização das políticas sociais no Brasil exige mudanças significativas na estrutura federativa e no papel do Estado, haja vista a expressiva desigualdade de natureza econômica, social, política que aflige os municípios.

A autonomia municipal no território brasileiro, fundamentada em vários dispositivos constitucionais, dão poder aos municípios para constituírem governo próprio, organizarem seus serviços, fazerem suas próprias leis e se autoadministrarem. Para além dessa autonomia, a visão descentralizadora acarretou, como efeito positivo no campo das políticas públicas, as inovações criadas por várias municipalidades nas mais diversas áreas governamentais, nascidas como iniciativas de prefeitos e da sociedade local, e foram posteriormente incorporadas como política pública federal que vem de mais perto do povo e não do isolamento encastelado da Esplanada dos Ministérios.

No entanto, a perspectiva municipalista revelou também aspectos negativos produzidos, como a dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; a baixa capacidade administrativa revelada pela dificuldade para formular e implementar os programas governamentais e os males que atrapalham a democratização dos municípios, como o clientelismo e o excesso de poder nas mãos do prefeito, havendo, como consequência, um isolacionismo que contraria a situação federativa do país, que pressupõe cooperação e não competição.

Para Grin, Demarco e Abrucio (2021a), as municipalidades tornaram-se a unidade federativa central para a qual direcionam-se a implementação e a provisão das políticas públicas, sobretudo as de bem-estar social. As novas atribuições elevaram

tanto as exigências de profissionalização da gestão municipal quanto a necessidade de instituição de controles democráticos e populares da ação pública. Nesse contexto, os autores anunciam ainda que emergem e ampliam-se as exigências por qualificar a gestão municipal a fim de responder aos novos papéis e às responsabilidades atribuídas localmente. No entanto, a descentralização passou a conviver com déficits na estrutura administrativa municipal e o seu êxito foi influenciado pelas limitações institucionais e financeiras locais para responder aos encargos assumidos.

Entende-se que elevar o nível da capacidade estatal disponível no plano local possibilita que as políticas públicas sejam definidas no âmbito municipal com maior autonomia administrativa e política. Citando Completa (2017) e Weiss (1998), Grin, Demarco e Abrucio (2021a, p. 45) afirmam que

[...] capacidade estatal é concebida como o estoque de recursos e habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionais que os governos municipais possuem, visando a superar restrições impostas pelo ambiente governamental e societal, a fim alcançarem os objetivos políticos e de política pública, gerar valor social e fornecer bens públicos.

Na educação, a articulação política, a colaboração entre estados e municípios, tanto do ponto de vista da organização dos sistemas de ensino como do aspecto do financiamento da educação, é condição essencial para a garantia do direito. Tomemos como exemplo a municipalização da década de 90, vivenciada no Espírito Santo, que, até nos dias atuais, nos faz deparar com a rede pública atuando em ambas as esferas, com oferta de Ensino Fundamental em escola municipal e outra estadual bem próximas num mesmo município, apesar, inclusive, do arranjo educacional instituído nos últimos três anos, que institui a separação dos anos iniciais para a competência municipal e os anos finais para a competência estadual, fragmentando e, porque não dizer, rompendo o conceito do Ensino Fundamental de 9 anos.

[...] o alcance das funções redistributiva e supletiva e da garantia do padrão de qualidade são questões ainda hoje em aberto, se levarmos em conta o princípio da equidade para o equilíbrio federativo. Como agravante, o custo aluno-qualidade inicial e o custo aluno-qualidade ainda não foram definidas e implementadas, considerando que seriam importantes instrumentos da responsabilidade solidária e da gestão associada dos serviços públicos educacionais (ARAUJO, 2018, p. 914).

Em síntese, a questão federativa é indissociável do direito à educação, já que a forma administrativa e político-institucional do Estado brasileiro imprime um formato à educação que deve ser oferecida por esse Estado, na forma de pacto federativo, em que os poderes assumirão a governabilidade na tarefa de educar a população, que, ao longo da história, tem se revelado deficiente ou insuficiente, considerando a incapacidade real do governo federal em levar a termo os compromissos de ajuste fiscal, estabilização monetária, reformas administrativa e tributária, bem como a inserção do país na nova ordem econômica mundial, que compromete o direito social à educação com condições de qualidade social e equidade.

5 DESAFIOS DA GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL: GESTÃO, PLANEJAMENTO E FINANCIAMENTO EDUCACIONAL EM UMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

[...] para exercer a soberania, para se tornar governante ou, pelo menos, para ser capaz de escolher e controlar quem governa, os membros da população precisam ser educados. A escola surge, então, como o grande instrumento de construção da ordem democrática [...] a educação assume uma função explicitamente política. A escola passa a ser entendida como um instrumento para transformar os súditos em cidadãos, portanto, um instrumento de participação política, a via efetiva para se implantar a democracia (SAVIANI, 2017, p. 654).

Como direito social subjetivo, a oferta e o atendimento educacional, ao assegurar igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, deve orientar-se a partir da organização e do planejamento do sistema nacional de educação. Visto do ângulo político, a gestão e o planejamento estão intimamente ligados à própria estrutura do regime federativo e das condições por ele impostas no que diz respeito ao movimento de centralização-descentralização administrativa e financeira.

Nesta seção, procuramos apresentar como o direito à educação se organiza pela via da gestão e do planejamento educacional, especialmente no que se refere à importante participação dos diversos atores que articulam seus interesses e suas lutas políticas e ideológicas na constituição da política educacional. Apresentamos ainda como se deu historicamente o financiamento da Educação Básica.

5.1 GESTÃO DA EDUCAÇÃO: A CAPACIDADE TÉCNICA NO ÂMBITO MUNICIPAL

Ao longo da história republicana, as relações entre o poder central e os entes federados não tiveram evolução contínua e linear. Foram permeadas por momentos de maior ou menor centralização, compreendida como concentração de poder político e financeiro da União ou de maior distensão em relação aos estados e municípios, refletida no planejamento educacional e no financiamento da educação.

Além disso, no modelo federativo brasileiro, coexistem coordenação intergovernamental com autonomia subnacional, considerando as heterogeneidades socioculturais e sociopolíticas em nível regional, demandando respeito à diversidade de tradições culturais de cunho geográfico e à diversidade de ecossistemas existentes

no autogoverno local. Há também perfis socioeconômicos, relacionados às desigualdades entre as macrorregiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), entre os próprios estados da mesma região e entre municípios do mesmo estado.

Por fim, há heterogeneidades de natureza institucional, pois há grande diferença de capacidades estatais entre os níveis de governo, o que ocorre em um contexto de descentralização de poder, de recursos e, em particular, de implementação de políticas públicas, gerando demandas por qualificar a gestão municipal para responder às suas novas funções e responsabilidades no âmbito local e nas relações intergovernamentais. Essa autonomia municipal, no entanto, foi instituída em um contexto em que a maioria das municipalidades não tinha todas as condições para exercer esse novo poder político-administrativo. Enormes heterogeneidades caracterizam o país marcado por desigualdades relacionadas à geografia, à demografia e à desigualdade econômica e social. A Constituição e as leis subsequentes repassaram autonomia e responsabilidade pela implementação de boa parte das políticas sociais ao plano local, só que a maioria dos governos municipais tem baixa capacidade administrativa e gerencial para realizar essa tarefa.

O deslocamento da oferta de bens e serviços públicos repercute sensivelmente sobre os contornos quantitativo e qualitativo dos quadros de servidores públicos municipais.

Tanto quanto a sociedade se transforma pela educação, também a transformação consistente da administração pública depende, necessariamente, de investimentos no desenvolvimento de capacidades cognitivas e atitudinais tanto no segmento de agentes políticos, quanto de servidores públicos. A estes somam-se as ações de educação para a cidadania. Transformações significativas dependem do interesse em mudar, e este, da capacidade de compreender o contexto em profundidade e extensão suficientes para informar o que merece atenção em uma cadeia de prioridades (BERGUE, 2021, p. 233).

Nível de escolaridade dos servidores públicos, formação continuada e estabilidade do serviço público se destacam ao tratar da capacidade administrativa. Bergue (2022) enfatiza a estabilidade como atributo garantidor da continuidade do serviço público. Para o autor, tal instituto constitucional é antes uma garantia dada ao cidadão de que o serviço público não sofrerá solução de continuidade. “Não se trata primordialmente de um ‘direito’ do servidor, senão de uma garantia contra o ânimo que o valor

subjacente ao próprio discurso que sustenta a sua supressão revela, o da coerção” (BERGUE,2022, p. 235).

Da mesma forma, o movimento de qualificação deve mover-se de modo a não retornar a práticas tradicionais superadas, hierárquicas, assentadas em uma postura autoritária e coercitiva de gestão. Envolve compreender um novo arranjo de governança, construído sobre bases de cooperação, confiança, consenso, capacidade de pensar de forma plural, complexa e em profundidade. Tal exigência envolve não apenas os agentes políticos, senão também os servidores públicos em todas as esferas federativas, com destaque para a local.

Assim, diferentemente do que parece preconizar o discurso convencional, os desafios da gestão de pessoas no setor público não estão no imperativo de reformas administrativas assentadas na redução do alcance da estabilidade no serviço público ou nas propostas de “implantação” da meritocracia pela via da “avaliação” de desempenho dos servidores. Estes são discursos que — se proferidos sob a inspiração de um pensamento mecanicista convencional — estão ultrapassados e não tocam, tampouco transformarão, o atual cenário da gestão de pessoas no serviço público, menos ainda na esfera local de governo (BERGUE, 2022, p. 236).

Outra variável que se destaca na gestão pública relaciona-se com as tecnologias de informação e comunicação (TIC), principalmente a internet, nas diversas tarefas e atividades do cotidiano envolvendo uma série de benefícios, tais como apoiar a gestão das políticas públicas, facilitar o acesso a serviços e informações públicas pela sociedade e ampliar as possibilidades de interação entre governos e cidadãos. No entanto, Ribeiro (2017) e Przeybilovicz, Cunha e Meirelles (2018) anunciam que tanto o acesso como o uso dos recursos tecnológicos é desigual entre as organizações públicas no país, particularmente pelos governos municipais.

Ribeiro (2017) explica ainda que o avanço tecnológico, especialmente a ampliação das possibilidades de armazenamento e processamento de dados, permitiu que entidades públicas pudessem coletar um grande volume de dados. No entanto, sem o desenvolvimento de capacidades para analisar os dados e utilizá-los para melhorar a tomada de decisão, o governo, apesar da grandiosidade em deter muitos dados, faz-se inoperante em termos de informações e, muito provavelmente, em termos de qualidade e diversidade de serviços que pode prestar aos cidadãos.

Desigualdade administrativa tanto quanto desigualdade econômica entre municípios geram dificuldades de implementação de políticas públicas descentralizadas. Para Grin, Demarco e Abrucio (2021a), essa diferença revela diferentes condições e capacidades organizacionais, geralmente mais escassas nas localidades de até 50 mil habitantes, predominância nos municípios capixabas.

A repartição de responsabilidades estabelecida pela CF não guarda coerência com a capacidade de cada ente federado na arrecadação de tributos. Prova disso é que, em 2019, observando a divisão federativa da carga tributária por esfera de governo, a União ficou com 65,01% do bolo tributário, os estados com 27,45% e os municípios com 7,55% (AFONSO; CASTRO, 2020). Tais dados corroboram com a afirmativa de que recaem sobre os municípios crescentes sobrecargas de responsabilidades na oferta da Educação Básica no país, ainda que possam eles ser considerados como o elo mais fraco da cadeia tributária. Castro e Carvalho (2013, p. 831) destacam ainda que, mesmo não sendo responsável pela oferta direta de vagas na Educação Básica, “[...] a liderança do governo federal é imprescindível para a configuração do federalismo mais cooperativo”.

Neste estudo, partimos da ideia de que a política educacional se desenvolve em três dimensões inter-relacionadas: o nível da legislação, o nível do planejamento democrático e o nível da prática social.

A gestão educacional na contemporaneidade compreende um conjunto de medidas planejadas e executadas por uma diversidade de sujeitos, a partir de demandas e de procedimentos que envolvem determinações legais, programas, projetos, contratos e parcerias. Assumimos um conceito segundo o qual a “[...] gestão é a atividade pela qual são mobilizados meios e procedimentos para atingir os objetivos da organização, envolvendo, basicamente, os aspectos gerenciais e técnico administrativos” (LIBÂNEO, 2014, p. 438).

Por fim, cabe destacar que não basta ampliar os poderes municipais no campo das políticas públicas, sem dotá-los de autonomia administrativa, legislativa e política, sem desenvolver programas de fortalecimento da gestão municipal, apesar de reconhecermos que a capacidade estatal é condição necessária, mas não suficiente para o desempenho da ação governamental.

Não basta que a Federação brasileira amplie os poderes municipais no campo das políticas públicas, conforme ocorreu nos últimos 30 anos, sem incentivar e desenvolver programas públicos de modernização da gestão municipal. Justificar que os municípios são autônomos e devem cuidar de sua própria organização institucional não é razoável, dadas as demandas que o desenho descentralizado da Federação lhes impõe desde 1988. Desenvolver capacidades estatais municipais é questão de crucial importância para a Federação brasileira e deverá se constituir objeto permanente de estudo e pesquisas extensionistas do governo federal e especialmente dos IES.

5.2 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

No bojo das transformações econômicas e políticas desenvolvidas no Brasil nas últimas décadas, o planejamento pode ser considerado, como alertam Ferreira e Fonseca (2011, p. 70),

[...] como uma das estratégias utilizadas pelos governos para imprimir uma racionalidade e constituir culturas. Mas também pode ser o instrumento por meio do qual se estabelecem políticas descentralizadas, dando uma ideia do Estado como a entidade na qual a sociedade inteira se representa.

Nesse sentido, o planejamento é concebido como um instrumento de mediação, empregado na gestão das políticas públicas centralizadas e descentralizadas. O planejamento educacional é ação típica do poder de decisão e assume cada vez mais importância na gestão das políticas educacionais no Brasil. Deve ser compreendido como um processo amplo de formulação de planos, operacionalização e avaliação, compreendendo modos diferentes de pensar e de fazer. Podemos tomar, para situar o planejamento, a definição de educação de Paulo Freire (2005, p. 40): “É a reflexão dos homens sobre o mundo para transformá-lo”.

A crescente modernização das sociedades contemporâneas associadas aos ideais de democracia e participação, levaram a administração pública a atentar para as transformações tecnológicas e a mobilização social a fim de possibilitar a evolução na solução dos problemas sociais como a desigualdade, o desemprego e o acesso às políticas públicas com qualidade. Esse cenário demonstra como a função do planejamento governamental é básica nos dias atuais. A importância em observar os

cenários econômicos e políticos, antecipando-se às mudanças e projetando linhas de ação, com objetivos deliberados e que visem atender às necessidades da população, são tarefas centrais do planejamento. Conforme evidenciou Matus (1996), sem o planejamento os governos ficam sujeitos à própria “sorte”, perdendo a capacidade de construir o futuro desejado e operar as mudanças sociais necessárias, ou seja, sem planejamento tende a vigor a improvisação nos governos, sem resultado eficaz das ações públicas.

O argumento-chave é que o planejamento é basilar para a expansão e a qualificação de formulação e implementação de políticas públicas, sendo necessário investigar como o Estado brasileiro e, em especial os municípios, vêm executando as competências que lhes foram delegadas após 1988.

No Brasil, a concepção de planejamento registrou significativas mudanças ao longo da História: de um modelo tecnicista para uma dimensão político-participativa; de uma concepção normativo-prescritiva da realidade futura para a dimensão econômico-estratégica, com definição de diretrizes para a transformação da realidade por meio de objetivos e metas como apostas da caminhada rumo ao futuro desejado e possível. De toda forma, permanece no planejamento uma vertente técnica e política quanto à organização das ações para atender às necessidades essenciais da população com vistas ao provimento de uma estruturação econômica e social.

O planejamento é [...] ferramenta política em práticas administrativas que manifestam as relações sociais dos sujeitos, diferentemente dos autores que o defendem como mera programação das tarefas do trabalhador, dissociando o pensar do fazer, e mesmo dos que creditam ao planejamento a capacidade em si de promover mudanças. O planejamento é um dos componentes do processo de administração e exerce papel relevante, pois evidencia intenções políticas, mobiliza pessoas e recursos, com vistas à consecução de objetivos para períodos definidos (SALERMO, 2007, p. 15).

Como ferramenta de gestão, o planejamento educacional evoca grandes expectativas para os resultados que podem advir dessa prática, a exemplo dos Planos de Educação, entretanto, em muitas situações, os meios para sua efetivação têm sido negligenciados na execução do planejado, comprometendo a sustentabilidade das propostas elaboradas na medida em que o Estado nega a viabilidade financeira para a execução das metas e estratégias pactuadas nos Planos de Educação.

O olhar sobre o planejamento e sua relação com o financiamento da educação abre espaço para compreender a dinâmica institucional do Estado brasileiro, sua estrutura, os conflitos e sua função social. É política a decisão de planejar no sentido de que, por intermédio da definição dos planos, se alocam valores e objetivos junto com os recursos financeiros e se redefinem as formas como esses valores e objetivos são propostos e distribuídos.

É fato que os municípios gozam de autonomia política, administrativa e financeira, porém não é razoável justificar que devem cuidar de sua própria organização institucional, dadas as demandas que o desenho descentralizado da Federação vem lhes demandando desde 1988. Desenvolver capacidades estatais municipais é questão de crucial importância para a Federação brasileira, como enfatizado anteriormente.

Na área educacional, o planejamento de um país tem como parte intrínseca os processos participativos, refletindo as pautas, a composição de agenda e o modo como os objetivos centrais da sociedade deverão ser priorizados para serem, de forma comum, respeitados e materializados por meio de políticas públicas, estruturadas enfim por meio de projetos, programas e ações que contemplem o acordo social. O pressuposto é o de que queremos melhorar as políticas públicas que temos, a exemplo da educação, e, para isso, refletimos sobre a realidade e sobre o que fazer para mudá-la.

Entretanto, o simples reconhecimento legal e as regras formais consolidadas são insuficientes para gerar a eficácia desejada. Planejamentos meramente burocráticos, engavetados e sem aplicabilidade prática não se constituem em instrumentos da democracia. São necessárias práticas concretas e investimentos cotidianos voltados à construção de capacidades estatais, ou seja, formação contínua e fortalecimento de conselhos e comissões de controle social para que o planejamento governamental se torne, de fato, um instrumento estratégico do Estado, capaz de transformar as demandas sociais em projetos e transformações futuras.

A afirmação da necessidade de planejamento na educação vem desde a Constituição de 1934. Para Horta (1982), a ideia de planejamento na educação brasileira tem como instrumento de origem o Manifesto dos Pioneiros, escrito em 1932, com o objetivo de

fundamentar a criação de um futuro plano nacional de educação, seguido pela criação do Conselho Nacional de Educação, que teve, como primeira atribuição instituída pela Constituição de 1934, a efetiva elaboração do dito plano nacional, que, apesar de apresentado ao Congresso em 1937, não foi aprovado devido à resistência de segmentos da sociedade, especialmente dos educadores.

Na década de 1960, que abarcou os governos democráticos de Kubitschek a Goulart, ocorreram fóruns nacionais que mobilizaram os educadores em amplos debates que marcaram o planejamento da educação brasileira, especialmente pela promulgação da primeira LDBEN em 1961 e pela implementação dos primeiros planos educacionais de 1962 e 1963, sob a liderança de Darcy Ribeiro (então Ministro da Educação), inaugurando-se a vinculação entre o planejamento público voltado para o desenvolvimento e o planejamento voltado para a educação. Tais planos, apesar de guardarem uma dimensão eminentemente quantitativa por meio de metas, ainda espelhava a resistência nacional. Em seguida, no período do golpe militar, o planejamento educacional foi transferido dos educadores para os tecnocratas, com um viés economicista, voltado para os interesses internacionais, com influência do capitalismo.

Com o fim da ditadura militar, ocorreu uma reorganização do campo educacional, alinhando-se em crítica à política educacional existente, por meio de mobilização e resistência, com a exigência do restabelecimento da democracia e do fim do regime de exceção.

Ao discutir as características do planejamento educacional nas décadas de 1960 e de 70 no Brasil, Garcia (2003) previu as tendências para o planejamento educacional nos anos seguintes: incorporação de novos atores no processo de planejamento e revisão das posturas tradicionais de formação do planejador educacional. Sendo assim, a formação do planejador também deve ser atualizada e deverá contemplar

[...] possibilidades de diferentes instâncias de atuação (unidade escolar, Município, Estado, União) como forma eficaz de dar expressão à natureza das demandas sociais diferenciadas que surgem desses âmbitos de gestão educativa (GARCIA, 2003, p. 53-54).

As contradições que se impõem a esse novo modelo de gestão apresentam o desafio de construir arranjos locais por meio da estratégia de governança e a partir de uma

pluralidade de interesses, estratégias, tensões e rupturas, que podem se converter em particularismos.

A Nova República inaugura novo período democrático, com a redação e a promulgação, em 1988, da nova Constituição para o Brasil. Esse período, no entanto, também se caracteriza pela descrença no planejamento como técnica neutra de alocação dos recursos públicos e caminho exclusivo para se alcançar o desenvolvimento, sobretudo por força da pulverização dos recursos e multiplicação dos planos, mas particularmente pela ascensão da onda neoliberal (GENTILINI, 2008; SILVA, 2009).

Ferreira (2012) reconhece como primeira experiência de planejamento governamental incorporada efetivamente no Brasil, o Plano de Metas - 1956 a 1961 elaborado no período da Segunda Guerra Mundial, como prática inerente ao Estado tecnocrático.

A prática de planejamento, segundo Lafer, tornou-se relevante como mecanismo de solução do dilema surgido com a ampliação da participação política da sociedade. Mas esse dilema analisado isoladamente não esgota a problemática, pois a ampliação da participação, não tendo sido institucionalizada, gerava informações difusas e apenas servia para fixar objetivos amplos, mas incapaz, por si só, de converter-se em programa de ação administrativa (FERREIRA, 2012, p. 54-55).

O Estado tecnocrático emergiu como ação econômica, comprometido não apenas com o desenvolvimentismo e a acumulação capitalista, mas especialmente para caracterizar a natureza do Estado como planejador, atendendo às exigências do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Grupo Banco Mundial, que passaram a financiar políticas sociais.

O planejamento educacional, por sua vez, teve como fonte orientadora a Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO) (órgão ligado à Organização das Nações Unidas – ONU para o desenvolvimento da educação), com o suporte de sua entidade filiada, o Instituto Internacional para o Planejamento da Educação (IIEP). Nessa área, a UNESCO foi promotora de eventos de âmbito mundial, como a Conferência Internacional para o Planejamento da Educação, realizada em Paris, em 1968, e o Congresso Internacional de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Educacional, que teve lugar no México, em 1990 (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 72).

Destaca ainda Ferreira (2012, p. 49) que, embora o planejamento tecnocrático não se reconheça como eficiente, “[...] é uma forma de a tecnoburocracia estatal aumentar o seu poder no seio do Estado, por meio de uma rede extensa e intrincada de planos e planejadores”. Complementa a autora que “[...] consiste numa forma de controle social que converge na fase pós-concorrencial no sistema capitalista e se constitui como prática no sistema socialista (FERREIRA, 2012, p. 50).

Corroborando a ideia de que o público havia incorporado dos grupos econômico financeiros (Fundo Monetário Internacional e Grupo Banco Mundial) os elementos essenciais da técnica de planejamento, Ianni (1991, p. 156) afirma que “[...] pouco a pouco, planejamento e desenvolvimento econômico passaram a ser conceitos associados, tanto para governantes, empresários e técnicos como para boa parte da opinião pública”.

A CF de 1988 previu, no art. 165, regulamentado apenas em 1998 por meio do Decreto nº.2.829, a elaboração de: i) Planejamento Plurianual – PPA, determinando ao Executivo a sua elaboração, contemplando metas, diretrizes e objetivos da administração pública; ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e iii) Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumentos de planejamento orçamentário que tratam o investimento e comprometimento com a execução inclusive do iv) Plano Municipal de Educação e as políticas educacionais locais.

No entanto, Garcia (2000) desenvolveu uma pesquisa sobre PPA na década de 1990, demonstrando que há estreita relação entre esses planos e os interesses economicistas e modelos gerencialistas. Apontou o fato de que funcionavam como uma ferramenta para racionalizar os investimentos, considerando “recursos escassos” em detrimento às soluções necessárias às questões educacionais afloradas. Acreditava-se que assim seria reforçada a governança, como capacidade financeira e administrativa de governar, pois ocorreria a transição de um tipo de “[...] administração pública burocrática, rígida e ineficiente para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão” (FERREIRA, 2012, p. 46).

O Estado gerencial é aquele que pretende desenvolver uma gestão econômica eficiente e que, sem estar no mundo produtivo, pauta-se pela sua organização, portanto, incorpora a ideologia do mercado. Busca avaliar os resultados das políticas públicas que chegam aos cidadãos por meio das agências reguladoras nos âmbitos federal e estadual, baseadas no princípio

da autonomia e da manutenção de relações equilibradas com o Governo, os usuários e as concessionárias dos serviços públicos (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 79).

Demarcava-se uma tensão entre a perspectiva de planejamento público e de planejamento tradicional de viés tecnocrático e do planejamento participativo, ascendente com a redemocratização, “o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder, sendo estas, determinantes para configurar o caráter do planejamento e isso implica na abertura de canais institucionais de participação. (IANNI, 1995, p. 309).

Nesse sentido, o desenvolvimento da democracia passou a ser imprescindível para que o processo de planejamento fosse assegurado em sua complexidade econômica e social, significando adicionar à tecnocracia estatal as discussões e expectativas da sociedade civil organizada para corresponder às suas demandas de emancipação política e econômica, pois ressalta a necessária articulação entre as duas dimensões, tendo como horizonte a democratização da educação e o dever do Estado em garanti-la. Ferreira e Fonseca entendem “[...] uma concepção de planejamento educacional que promova um enlace entre o ato técnico e político, cujo desenlace implica em uma prática social transformadora, quando se identifica com os interesses das maiorias. (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 14).

Nessa perspectiva, o planejamento assume a função estratégica de ação coletiva na educação, nos diferentes âmbitos institucionais, que se integram e se articulam por meio do planejamento participativo, rejeitando paradigmas que se pautem em estruturas gerencialistas.

Na década de 1990, embora o planejamento educacional brasileiro incorporasse as demandas oriundas do campo internacional, diante da ampla mobilização social em torno da elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), com a participação de segmentos da sociedade organizada em fóruns nacionais, também foram incorporadas ao texto-base do PNE propostas oriundas dos congressos nacionais de educação (CONED), assim como outras surgidas no debate legislativo com a participação de diferentes entidades civis. Tamanha mobilização social gerou como conquista a afirmação da gestão democrática, inclusive abrindo oportunidade para a construção de planos estaduais e municipais e para o estabelecimento de metas de

longo prazo. Dessa forma, Ferreira (2012) conclui que o desenvolvimento da democracia é importante para que o processo de planejamento seja assegurado em sua complexidade e contradição, além de corresponder às demandas de emancipação política e econômica da sociedade. Isso significa a possibilidade de adicionar à tecnocracia estatal as discussões e expectativas da sociedade civil organizada.

Portanto, pensar as políticas educacionais e a capacidade de planejamento de um município requer pensar também o planejamento da educação nacional e estadual e a constituição/caracterização de seus sistemas de ensino. Nesse sentido, o PNE deve orientar os sistemas estaduais e municipais na elaboração de seus planos na perspectiva de organizar o Sistema Nacional de Educação (SNE). A efetividade do cumprimento de metas e de objetivos das políticas educacionais nos âmbitos federal, municipal ou estadual tem como pressuposto a prática do planejamento educacional das ações postas como prioridade, considerando essa uma estratégia de importância fundamental para o sucesso das políticas educacionais, pois possibilita que os planos educacionais sejam realizados de fato e não se tornem medidas para justificar políticas já definidas e implementadas, quando não a falta de políticas.

Em 25 de junho de 2014, a presidenta do Brasil, Dilma Rousseff (2011-2014), sancionou sem vetos o PNE após quase quatro anos de sua tramitação no Congresso Nacional. O PNE estabelece metas para a educação brasileira ao longo dos próximos dez anos. O PNE anterior, vigente no período de 2001-2011, expirou sem que muitas de suas metas fossem cumpridas e em meio a planos e programas que sobrepuseram suas metas iniciais, como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que foi lançado em 2007, no segundo mandato do governo Lula da Silva (2007-2010), durante a vigência do PNE, e abarcou alguns de seus objetivos, deixando as metas do PNE em segundo lugar nas políticas educacionais concebidas no âmbito federal.

Atualmente, o PNE (2014-2024) é o epicentro do planejamento educacional desenvolvido em todo o país, pois representa as metas e os objetivos para a nação brasileira em termos de educação e se apresenta como fundamental para a constituição de um Sistema Nacional de Educação. As implicações e as possibilidades advindas do PNE se multiplicam e ecoam nos estados e municípios, mas, como todo projeto coletivo, depende de planejamento participativo e do estabelecimento de

estratégias para sua concretização. Há que se considerar as constantes rupturas (políticas, econômicas, culturais, sociais) que caracterizam a gestão dos sistemas municipais de ensino no Brasil e transformam suas práticas, além das tensões que permanecem: qualidade/quantidade; descentralização/centralização e público/privado. Diante dessa complexa realidade, cabe investigar a gestão dos sistemas municipais de ensino no Brasil por meio de um olhar crítico, analisando essa relação social em consonância a estudos e pesquisas que apontam as potencialidades e os limites dessas novas formas de regulação na constituição das políticas educacionais.

A gestão educacional na contemporaneidade compreende um conjunto de medidas planejadas e executadas por uma diversidade de sujeitos, a partir de demandas e de procedimentos que envolvem determinações legais, programas, projetos, contratos e parcerias. Assumimos um conceito segundo o qual Libâneo (2014) entende a gestão como atividade pela qual são mobilizados meios e procedimentos para atingir os objetivos da organização, envolvendo basicamente os aspectos gerenciais e técnico-administrativos.

No Brasil, destacamos como variável fundante da democracia a participação social, com a criação dos conselhos de controle social previstos constitucionalmente como elemento obrigatório nas políticas de educação. Constituem-se em fóruns participativos, em muitos casos obrigatórios por dispositivos da Carta de 1988, para formulação, regulação e execução das políticas públicas. Além dos conselhos municipais, observa-se que a participação na gestão municipal também está prevista constitucionalmente nos art. 182 e 183, regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257, 10 de julho de 2001). Portanto, os fóruns participativos são importantes arranjos constitucionais e normativos na formulação de políticas públicas. Vários espaços políticos criados a partir desse modelo foram transformados em fóruns permanentes entre os vários atores sociais.

A variedade de formas de controle¹³ e supervisão que conectam sociedade e governos é conhecida na literatura como *accountability*. Embora o termo não possua uma

¹³ Entendemos o controle como informação e monitoramento, exigências normativas associadas ao funcionamento da democracia representativa e de sua burocracia pública. Espera-se que, nas

tradução literal para o português, seu sentido foi amplamente debatido por autores como O'Donnell (1998) e Przeworski, Stokes e Manin (1999), entre outros, relacionando-o à obrigatoriedade de prestação de contas dos representantes ao povo.

A primeira forma de *accountability* é o processo eleitoral, garantidor da soberania popular. A segunda é o controle institucional durante os mandatos, que fornece os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia com responsabilidade decisória. A terceira forma de *accountability* democrática relaciona-se a criação de regras estatais intertemporais pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de garantir que os direitos dos indivíduos e da coletividade não possam simplesmente ser alterados pelos governos de ocasião (ARANTES *et al.*, 2010, p. 113).

Como as políticas sociais são definidas em espaço colegiado, o monitoramento e a responsabilização política dos governantes se realiza em um processo amplo de planejamento, monitoramento e controle: os conselhos municipais. Na educação, destacam-se os conselhos municipais de educação, o conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb, o conselho de alimentação escolar, o fórum municipal de educação, os conselhos de escola. Todos possuem funções diversificadas e ajudam a estabelecer maior controle da gestão municipal.

5.3 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O debate e a estrutura do financiamento da educação no Brasil historicamente está estruturado a partir de três eixos centrais: vinculação de recursos, política de fundos para a educação e o padrão mínimo de qualidade. Para resguardar o direito à educação, o Estado estabeleceu a estrutura e as fontes de financiamento, ao determinar, em legislação, a vinculação de recursos financeiros para a educação, contidas nas legislações citadas e em demais leis ordinárias. No entanto, os municípios ampliaram suas obrigações quanto à ampliação do direito à educação, sem, contudo, reajustar os recursos e as fontes relacionadas.

Conforme a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (2019), quase 35% das prefeituras não geram receitas suficientes sequer para manter sua estrutura administrativa e quase 50% dos municípios gastam mais de 54% de sua receita com

democracias, a conduta dos agentes públicos e os resultados de suas políticas sejam passíveis de verificação e sanção.

pagamento de pessoal. A sustentabilidade fiscal, considerando a capacidade de manter essa trajetória desigual entre receitas e despesas, já era preocupante e deve ser aprofundada com a queda da receita provocada pela Covid-19.

Pode-se afirmar que existe um consenso quanto à necessidade de incremento do investimento público a curto e longo prazo como condição estruturante para viabilização da ampliação do acesso aos serviços educacionais na Educação Básica, bem como para a melhoria da qualidade do atendimento educacional que vem sendo propiciado nas diferentes etapas e modalidades de ensino. O gasto por aluno ainda é muito baixo considerando os valores praticados nos países desenvolvidos segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), bem como nas escolas privadas frequentadas por crianças da classe média. Portanto, há um problema grave de subfinanciamento no gasto por aluno na Educação Básica pública, mesmo considerando a expansão do gasto total dos últimos 20 anos. Importante considerar ainda que há demandas de expansão de matrícula, particularmente na Educação Infantil, no Ensino Médio e nas modalidades de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Especial, estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação que, ao serem cumpridas, tendem a reduzir o gasto por aluno, se não houver aporte adicional de recursos.

Um bom financiamento para a educação pressupõe a garantia de recursos suficientes ao exercício progressivo desse direito social, requisito democrático essencial conforme a legislação, considerando a diversidade socioeconômica e educacional. Indagações a respeito sobre o modo como está estabelecido o direito à educação no território brasileiro têm pautado debates e estudos sobre o financiamento da educação. Afinal, quais princípios orientam a ação pública do Estado? Quais são as implicações dessas definições para o financiamento da educação por parte do Estado? Quanto custa o direito à educação?

A atual política de financiamento está imbricada nas relações federativas entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Farenzena e Araujo (2006) argumentam que o financiamento constitui uma espécie de linha de fronteira que demarca as possibilidades de atuação dos entes federados e a amplitude de suas opções e estratégias na consecução de políticas próprias ou de políticas de colaboração intergovernamental.

A preocupação em assegurar amparo legal vinculando o financiamento para a educação no Brasil tem uma longa história. Rezende Pinto e Adrião (2006), de forma didática, organizam em três períodos: o primeiro corresponde ao monopólio dos jesuítas, de 1549 a 1759; o segundo, ao período cuja fonte específica era conhecida como subsídio literário ou como dotações orçamentárias arbitrárias para a educação; o terceiro momento, que nasceu em 1934, ganhou contornos específicos ao declarar ser a educação um direito de todos, cabendo aos entes federados a destinação vinculada de recursos específicos para a sua garantia. Esse último período, no entanto, sofreu alterações importantes nos últimos 20 anos, com destaque para a criação da política de fundos para a educação, sintetizado no quadro a seguir.

Tabela 1 - Vinculação de recursos mínimos para a educação (1934-2020)

ANO	DISPOSITIVO LEGAL	% UNIÃO	% ESTADO	% MUNICÍPIOS
1934	CF 1934	10%	20%	10%
1937	CF 1937	-	-	-
1942	Decreto-Lei nº 4958	-	15 a 20%	10 a 15%
1946	CF 1946	10%	20%	20%
1961	LDB 4024	12%	20%	20%
1967	CF 1967	-	-	-
1969	EC nº 1	-	-	-
1971	Lei nº 5962	-	-	20%
1983	Emenda Calmon nº 14	13%	25%	25%
1988	CF 1988	18%	25%	25%
1996	EC nº 14	18%	25%	25%
2020	EC nº 108	18%	25%	25%

Fonte: Rezende Pinto e Adrião (2006).

Nota: Adaptação da autora (2022).

As cartas constitucionais, salvo as relacionadas ao período ditatorial, mantêm a positivação do direito à educação e a vinculação dos recursos, além de avançar ao reconhecer a obrigatoriedade da escolarização dos 4 aos 17 anos de idade, compreendendo três etapas: Educação Infantil (para crianças com até cinco anos), Ensino Fundamental (para alunos de seis a 14 anos) e Ensino Médio (para alunos de 15 a 17 anos).

Os recursos vinculados à educação são provenientes da Receita Líquida e Transferida (RLIT), cujas fontes destinadas à aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, segundo o art. 212 da Constituição Federal, compreendem: i) Receita Tributária Própria — IPTU, ISS, ITBI, Dívida Ativa de Impostos, Juros, Multas e Atualização Monetária de Impostos e Dívida Ativa; ii) Transferências Federais: FPM, Quota parte do IPI, Cota-parte ITR, Cota-parte IOF s/Ouro, Desoneração ICMS (LC 87/96), IRRF; iii) Transferências Estaduais: Quota parte do IPVA, Quota parte do ICMS; iv) Total dos Impostos e Transferências (1.1+1.2+1.3), Valor a aplicar (art. 212, CF/88): Complementação do Fundeb.

O advento da política de fundos teve início a partir da criação do Fundef por meio da Emenda Constitucional nº 14 de 1996, limitando-se a contemplar recursos para o Ensino Fundamental, e sobretudo dez anos depois, com o Fundeb por meio da Emenda Constitucional nº 53 de 2006, estendendo-se para todos os níveis e todas as modalidades, consolidando-se como fundo permanente com a Emenda Constitucional nº108/2020, que compatibilizou o maior mecanismo de financiamento da Educação Básica pública nacional com importantes avanços, ainda que o novo Fundeb seja uma política extremamente recente, não sendo possível avaliar sua efetividade.

O estabelecimento de princípios e a definição dos deveres do Estado constituem norte para a estruturação de mecanismos de financiamento das escolas públicas.

Art. 208 O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (BRASIL, 1988).

Para Melchior (1997), o texto constitucional assegura o direito a todas as pessoas, ou seja, crianças, jovens, adultos e idosos, superando a história de uma educação para poucos, de forma que os recursos voltam-se para a garantia do acesso e da permanência com igualdade de condições, gratuito e de qualidade, estabelecendo bases para a oferta de ensino em escolas públicas com vistas a superar históricas desigualdades educacionais que culminaram na negação de direitos para a população mais pobre. Por fim, o autor destaca a importância em observar que o texto constitucional apresenta ainda como princípios a “gratuidade ativa”, de forma que o Estado assegure e financie programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Enfim, compreender a garantia do direito à educação sob o ponto de vista do seu financiamento implica compreender as funções redistributiva e supletiva na distribuição de recursos a escolas e redes de ensino. O termo “função redistributiva” apareceu pela primeira vez em uma Constituição Federal em 1996, quando a EC nº 14 modificou a CF/88 com intuito de instituir o Fundef. Redistribuir indica distribuir novamente, direcionando para diferentes direções o que se pretende distribuir. Dessa forma, aqui não se concebe a possibilidade de concentração, o que nos leva a compreender que tal redistribuição deve ter critérios que permitam justamente o contrário — a desconcentração. A redistribuição está relacionada à função supletiva que acompanha o termo “redistributivo”, gravado na CF. O papel supletivo está relacionado à necessidade de crescer, suprir ou compensar a deficiência de algo. Isso revela que a União aqui não estaria voltada a exercer esse papel supletivo e redistributivo aleatoriamente, mas direcionando suas ações para aqueles entes federados que necessitem dessa ação supletiva e redistributiva para exercer suas funções. Ainda com relação à distribuição de recursos, fórmulas matemáticas subsidiam a distribuição de recursos da educação de forma objetiva, considerando variáveis e critérios relacionados às etapas e modalidades da educação nacional, bem como à localização.

As transferências de recursos são realizadas de uma esfera da administração para outra, tendo como finalidade equalizar a capacidade arrecadadora e as responsabilidades na prestação de serviços das diferentes esferas da Administração Pública. Os fundos de participação dos estados e dos municípios são exemplos

dessas transferências de recursos. Além dos impostos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou seja, tributo arrecadado diretamente por cada ente federado, existem outras fontes de captação de recursos para a educação, provenientes de receita de transferências constitucionais e outras transferências; contribuição do salário-educação, outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei.

Quadro 3 - Fontes de financiamento da educação

COMPONENTES DAS RECEITAS PÚBLICAS DISPONÍVEIS PARA INVESTIMENTO NA EDUCAÇÃO BÁSICA	SISTEMA PARA ACESSO AO DADO
25% de impostos vinculados ao ente federado, excluídas as receitas recebidas do Fundeb	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)
5% dos impostos e transferências do Fundeb	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)
Receitas recebidas do Fundeb	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)
Receitas dos programas de atendimento universal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), Programa Nacional de Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)
Receitas recebidas via Salário Educação	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)
Complementação transferida pela União via Fundeb	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)
Royalties do Petróleo	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)

Fonte: Elaboração da autora (2022).

O Quadro 3 apresenta as características do financiamento fiscal provenientes de fontes de receitas estaduais e municipais, das quais os maiores volumes de arrecadação estão na receita de impostos que compõem o Fundeb e no salário-educação. Com isso, os recursos condicionam-se conforme as oscilações da economia nacional, regional e local, bem como das políticas fiscais adotadas pelos governos, desse modo prejudicando o planejamento e a execução orçamentários quando há a presença de fatores como estagnação ou recessão econômica, renúncia

fiscal ou mecanismos que restrinjam a base de incidência dos percentuais mínimos do setor educacional, como a desvinculação dos recursos da união (FARENZENA, 2006).

Para Cury (2018), a política de fundos iniciada com o Fundef teve um impacto tão grande ou maior do que a própria LDB; afinal, ela tange o pacto federativo e o sistema de financiamento do ensino obrigatório pela subvinculação, pelo controle dos recursos por meio dos Tribunais de Contas e dos Conselhos de Acompanhamento e Fiscalização como mecanismo de controle social. O Fundef representou a conquista da disputa histórica pela vinculação financeira para a educação obrigatória, cujo disciplinamento em matéria de destinação sempre esteve na pauta dos educadores. Destinado inicialmente somente ao Ensino Fundamental, a política de fundos evoluiu para toda a Educação Básica com o Fundeb, regulamentado pela Lei nº 11494, de 20 de junho de 2007, preenchendo as lacunas apontadas, ainda que de modo insuficiente, para um acesso em todas as etapas da Educação Básica e sua respectiva qualidade.

Proporcionou significativo impacto sobre o conjunto da Educação Básica, contemplando a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio e as modalidades. Seu funcionamento se equipara a uma grande “cesta de recursos” em cada estado brasileiro. Cada prefeitura daquele estado e o governo estadual contribuem com uma parte de impostos para essa cesta. A partir daí, divide-se pelo número de crianças e alunos atendidos na educação pública municipal e estadual em cada etapa (creche, Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e modalidade de ensino (Educação do Campo, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e Educação Indígena e Quilombola).

Desse modo, chega-se a um valor mínimo estadual para cada uma. Se esses valores mínimos estaduais forem inferiores aos valores mínimos nacionais, definidos pelo governo federal no início de cada ano, a União complementa a diferença. O objetivo é que nenhuma rede municipal ou estadual invista menos recursos que o mínimo nacional por aluno. O mesmo valor é válido para o governo estadual, que retira da cesta um valor proporcional ao número de alunos de sua rede. É importante prestar atenção ao fato de que o valor que cada estado ou município recebe por matrícula varia de acordo com as etapas e modalidades de ensino. Trata-se do “fator de

ponderação”, que estabelece o valor por aluno de cada etapa e modalidade tendo como referência os anos iniciais do Ensino Fundamental.

No entanto, na prática, significa que a matrícula de uma criança na creche (de 0 a 3 anos) está equivalente à matrícula de um aluno no Ensino Médio, embora o custo da creche seja muito maior que o do Ensino Médio, conforme atestam os estudos de custo-aluno acumulados, inclusive pelo INEP, ao longo desses anos, sem considerar o desafio do déficit de cobertura e a vulnerabilidade socioeconômica das crianças. No Fundeb, também são contabilizadas as matrículas em creches e instituições de Educação Especial sem fins lucrativos que sejam conveniadas ao poder público. Ao lado do Fundeb, foi instituída outra importante lei que responde aos reclames da educação brasileira — o Piso Salarial Profissional Nacional — Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que estabelece um piso salarial para os docentes da Educação Básica.

Atualmente contamos com o Fundeb permanente, creditado às lutas sociais, instituído pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. O Fundeb permanente consolida o conceito de um fundo estadual que conta com os recursos de estados e municípios, além dos recursos provenientes da União a título de complementação aos entes federados que não atingem o valor mínimo por aluno/ano definido nacionalmente, porém com um adicional referente à complementação da União, que avança dos 10% até 2020 para o percentual de 12% em 2021 e progressivamente alcançará 23% em 2026 compreendendo as seguintes especificidades: Complementação-VAAF – 10% no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do *caput* do art. 6º dessa lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente; Complementação-VAAT – no mínimo, 10,5% em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o Valor Anual Total por Aluno (VAAT), nos termos da alínea a do inciso II do *caput* do art. 6º dessa lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente; Complementação-VAAR – 2,5 % para as redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

Como reconhecidos pontos de avanços tanto pela Fineduca quanto pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, destacam-se:

O aumento da complementação da União de 10% para 23%, com recursos novos preservando o Salário-Educação; A constitucionalização do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), como parâmetro para qualidade adequada da educação e como mecanismo de controle social, melhoria da gestão, segurança jurídica, fazendo avançar a justiça federativa no Brasil; A incorporação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) como política de avaliação que inclui, mas supera as avaliações de larga escala; Sua distribuição pelo sistema híbrido – por meio do Valor AlunoAno dos Fundos (VAAF) e Valor Aluno Ano Total (VAAT) – sendo mais equitativo; A destinação de pelo menos 70% dos recursos à remuneração dos profissionais da educação básica, de forma a valorizar todos os profissionais da educação; Proibição do desvio dos recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para o pagamento de aposentadorias; e Uso do recurso público exclusivamente para a educação pública (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO; FINEDUCA, 2020, p. 1).

No entanto, permanecem algumas críticas em relação ao Fundeb permanente. Os valores gerados por aluno, com base na receita das fontes subvinculadas e as matrículas de cada rede estadual e municipal não refletem o custo-aluno real, ofertado de acordo com as especificidades que considera etapas, modalidades, jornadas de ensino, tampouco dialogam com os contextos urbano ou rural, considerando o custo de vida que impacta os custos dos insumos educacionais. Os estudos existentes sobre o custo-aluno real evidenciam que os valores por aluno-ano, estimados para distribuição dos recursos do fundo, são insuficientes para a operacionalização das etapas em suas especificidades em relação ao quadro de pessoal, ao piso nacional, aos insumos diversos (didáticos, equipamentos, mobiliários) e aos processos (número de alunos por turma, duração da jornada etc.). Isso significa que, mesmo diante dos avanços expressivos com o Fundeb permanente, as diferenças regionais e mesmos locais ainda são grandes e evidenciam a necessidade de aprimorar os mecanismos de equalização que se aproximem de uma educação com qualidade social, conforme texto constitucional.

Também constitui ameaça ao financiamento da educação a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu um Novo Regime Fiscal no país, sob a estrutura capitalista e a ótica liberal que prevalecem na sociedade brasileira. Atendendo à disciplina fiscal, traduzida pela redução dos gastos públicos, a “PEC da Morte” altera o regime fiscal e tem como seu principal foco o congelamento por 20 anos, até o ano

de 2036, do orçamento destinado ao Poder Executivo, implicando a impossibilidade de ser reajustado o orçamento anual por percentuais acima da inflação do ano anterior, no que se refere às despesas primárias (pagamento de pessoal e encargos sociais, água, luz, telefone, limpeza, vigilância, pessoal terceirizado, material de consumo, aquisição de equipamentos, material permanente, construções, aquisição de imóveis etc.), impactando diretamente nos recursos das áreas sociais, como a educação. Para Amaral (2017), o contexto estabelecido na EC nº 95 torna impossível o cumprimento das metas contidas no PNE (2014-2024) que perdurará até o ano de 2036, abarcando também o próximo PNE decenal.

Por outro lado, mesmo diante das críticas e limitações manifestadas, é fundamental reconhecer os avanços obtidos com o fundo permanente, conforme demonstrado no quadro comparativo.

Quadro 4 - Quadro comparativo Fundeb provisório e Fundeb permanente

DESTAQUES	FUNDEB PROVISÓRIO	FUNDEB PERMANENTE
% complementação da União	10%	23%
Complementação da União	VAAF	VAAF, VAAT e VAAR
Fatores de ponderação para distribuição de recursos	Etapas e modalidades, jornada escolar (integral) e localização (urbano e rural)	Etapas, modalidades, jornada, localização além de critérios de complementação associados ao nível socioeconômico, resultados educacionais.
Mínimo de aplicação em remuneração	60% para profissionais do magistério	70% para profissionais da educação

VAAF = Valor Anual por Aluno; VAAT = Valor Anual Total por Aluno; VAAR = Valor Aluno Ano por Resultado

Fonte: Elaboração da autora (2022), com base em Rezende Pinto (2019).

De modo geral, até o presente momento, constata-se que a política de fundos não aumentou os recursos disponíveis para a educação, exceto via complementação da União, uma vez que os impostos que os compõem já estavam vinculados à educação antes mesmo da criação do fundo. Os impostos subvinculados dentro de cada estado da federação pautam-se no limite dos recursos existentes, sem uma definição de qual seria o montante necessário para a promoção de uma educação de qualidade. É essencial alterar a concepção de que a efetivação dos direitos deve estar condicionada aos recursos financeiros disponíveis, devendo ocorrer o contrário, ou

seja, os recursos necessários devem ser disponibilizados para a concretização dos direitos já definidos na legislação.

Previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988, o salário-educação, como fonte complementar de financiamento da educação, é uma contribuição social, cujos recursos são destinados a programas, projetos e ações voltados para a Educação Básica pública como fonte adicional. A importância do salário-educação está centrada no fato de se constituir em importante fonte de financiamento da educação, sendo importante pelo seu papel de fornecer condições para a consolidação das políticas sociais na área educacional, uma vez que financia várias ações que não poderiam ser custeadas diretamente pelos recursos de manutenção e desenvolvimento de ensino.

O salário-educação advém da contribuição recolhida à base de 2,5% do salário de contribuição das empresas vinculadas à Previdência Social (Decreto nº 6.003/2006). A divisão do montante segue o que estabelece a Lei nº 10.832/2003 e é realizada da seguinte forma: 10% para o FNDE (destinados ao financiamento de projetos, programas e ações da Educação Básica); 90% destinados sob a forma de quotas, sendo 1/3 para quota federal destinado para o FNDE aplicar no financiamento de programas suplementares e projetos voltados para a Educação Básica, a exemplo do PNAE, PNATE e PDDE, e 2/3 vão para a quota estadual e municipal, creditados, mensal e automaticamente, nas contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, proporcionalmente ao número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a Educação Básica. Além dos impostos do salário-educação, a LDBEN, no artigo 68, apresenta possibilidade de ampliação dos recursos

[...] permite destinar à educação recursos originários da receita de outras contribuições sociais, de incentivos fiscais ou de outras transferências. Essa previsão, embora careça de especificidade e peque pela generalidade, apresenta-se como indicador para ampliação dos investimentos em educação, se for considerado que os valores per capita praticados no Brasil são insuficientes para assegurar um ensino de qualidade (REZENDE PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 30).

Nesse sentido, a discussão sobre equidade escolar é realizada preponderantemente no âmbito dos estudos sobre o financiamento da educação, porque focaliza os níveis

de equidade entre e nos sistemas de ensino, como também identifica fatores de ponderação que incidem sobre a desigualdade escolar, oferecendo pistas para o desenho e o aprimoramento de políticas educacionais que implicam o financiamento. No entanto, carece de maiores relações ao conceito de equidade, que está fundamentalmente atrelado à distribuição de bens sociais por meio de decisões e efetivação de políticas públicas.

A perspectiva de equidade no financiamento da educação que fundamenta esta pesquisa está ancorada no conceito de padrão mínimo de qualidade e metodologicamente na abordagem de insumos, ambos, conceito e abordagem, definidos na legislação educacional. Este último eixo central, embora previsto na legislação, ainda não se encontra operacionalizado na estrutura de financiamento da Educação Básica. A busca pela fórmula para o financiamento que reflita a necessidade de recursos para o provimento de uma educação “adequada” se constrói no Brasil em torno da ideia de um padrão mínimo de qualidade a ser definido nacionalmente.

O PNE, aprovado pela Lei nº 13.005, de 2014, reafirma o compromisso nacional com a busca de um padrão mínimo de qualidade e de um nível de financiamento adequado em sua Meta 20, conforme dispõe o inciso VI, art. 214 da CF, incluído pela EC nº 59, de 2009. Em particular, as estratégias 20.5, 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10 vão direcionar o esforço nacional, respectivamente, quanto a: 1) realização de estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica; 2) implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino aprendizagem e progressivamente reajustado até a implementação plena do CAQ; 3) implementar o CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, com base no cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; e em aquisição de material didático- escolar, alimentação e transporte escolar; [...] (SIMÕES, 2021, p. 65).

Apesar de considerar que uma lista de insumos não assegura a qualidade do processo educacional, é inegável o fato de que as condições objetivas definem a dimensão do financiamento e a elaboração dos orçamentos que procuram assegurar o direito à educação para todos. A legislação reflete o estabelecido em relação à qualidade do

ensino; logo, pressupõe a qualidade dos processos que, por sua vez, está associada à qualidade dos insumos. Nesse sentido, a garantia dos insumos é condição necessária, embora não suficiente, para a qualidade da educação (CARREIRA; REZENDE PINTO, 2007).

O CAQ tem como referência um conjunto de direitos educacionais que, segundo Oliveira e Araujo (2005), englobam a garantia de acesso e condições adequadas de permanência e aprendizagem; a promoção do desenvolvimento sob o ponto de vista humano, político e social; a emancipação e a imersão social; a não reprodução de mecanismos de diferenciação e de exclusão social.

5.4 QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO: QUAL O CUSTO DESSE DIREITO?

Qual é o investimento por aluno (a) necessário para que haja a ampliação do acesso e a melhoria da qualidade da educação de acordo com as metas do PNE (Plano Nacional de Educação) e do PME (Plano Municipal de Educação)? Como assegurar educação com qualidade social referenciada com maior equidade?

A qualidade na garantia e efetividade do direito à educação não foram desconsideradas pela legislação brasileira, conforme aprofundado nas seções anteriores. Desde a Constituição Federal até a LDBEN, o texto normativo vem afirmando a garantia da educação com padrão de qualidade como um dos princípios desse direito público subjetivo, podendo os governantes ser responsabilizados juridicamente pelo seu não oferecimento ou por sua oferta irregular. O direito à educação abrange a garantia não só do acesso e da permanência, mas também de padrão de qualidade como um dos princípios segundo o qual se estruturará o ensino, conforme art. 206 (inciso VII) da CF) (BRASIL, 1988).

Ao estabelecer a qualidade do ensino como um princípio constitucional, a Constituição Federal assume que ao Estado brasileiro compete “[...] a adoção de medidas, positivas e negativas, com o máximo de recursos disponíveis e progressivamente, com a finalidade de assegurar o exercício, por todos, da máxima qualidade na escolarização” (XIMENES, 2014, p. 220).

Nesse aspecto, Oliveira e Araujo (2005) destacam a necessidade em consolidar bom conjunto de indicadores que permitam a avaliação da qualidade da educação ofertada nas escolas e nos sistemas de ensino, a partir da referência praticada em países desenvolvidos, classificados em três categorias: indicadores de investimento, de desempenho dentro da realidade educativa e de sucesso/fracasso escolar.

Os indicadores de investimento são aqueles relacionados à remuneração docente, proporção de alunos por professor, custo-aluno etc. Os relativos ao desempenho na realidade educativa são aqueles que dizem respeito ao clima e à cultura organizacional da escola. E, enfim, os indicadores de sucesso/fracasso escolar estão associados ao desenvolvimento de competências e habilidades para determinado nível ou etapa de escolarização (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 18).

No Brasil, ainda padecemos sobre a conceituação entre gasto-aluno, erroneamente entendido como custo-aluno, considerando o indicador de investimento. Alves (2012) considera o custo-aluno como o investimento necessário para a garantia do direito à educação, fator fundamental para orientar a administração pública na tomada de decisões sobre alocação e efetivo planejamento das políticas educacionais.

Ao tratar o conceito de custo-aluno, Farenzena (2005) afirma tratar-se do avanço no conceito financeiro considerado essencial para garantir às escolas os insumos necessários para uma educação de qualidade, capaz de assegurar o cumprimento das metas a serem atingidas em termos de melhoria de infraestrutura, equipamentos, instalações, salário, de formação inicial e continuada e programas de assistência ao estudante.

Oliveira e Araujo (2005), ao resgatar estudos do início da década de 90 realizados por Xavier e outros (1992), constataram a proposição de alocação de recursos articulados às condições básicas na educação com vistas ao acesso e à permanência, denominados “padrões mínimos de oportunidades educacionais”, definidos a partir dos princípios de eficiência (otimização de recursos) e equidade (justiça distributiva) educacionais. No final da mesma década, a partir de pesquisa realizada em 1997 pela UNESCO em 13 países da América Latina e do Caribe, com a proposta de compreender o que os alunos da região estavam aprendendo, de que maneira aprendiam e como os países da região poderiam melhorar a qualidade da educação, concluiu-se que a variável de insumos é condição propulsora de efeitos sobre a

qualidade educacional, pois atenuam o efeito negativo das adversas condições socioeconômicas e culturais dos estudantes. Embora os insumos não se constituam em fator determinante para a melhoria da qualidade da educação, é condição *sine qua non*, potencializada por outros fatores associados como a cultura, as atitudes, as práticas e as inter-relações entre professores, alunos, diretores e demais membros da comunidade escolar.

Assim, embora a redefinição de políticas de financiamento e alocação de recursos para a educação brasileira seja urgente e necessária, é preciso pensar de forma articulada num conjunto de indicadores que permita configurar uma escola e um ensino de qualidade numa perspectiva que abranja insumos, clima e cultura organizacional e avaliação. Ou seja, é preciso pensar numa política de melhoria da qualidade de ensino que articule insumos e processos (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005 p. 20).

Corroborando o avanço no padrão de qualidade, o art. 4º da Lei nº 9.394/96 fixa, especialmente nos incisos VIII e IX, critérios progressivos correspondentes a um padrão mínimo, que se configura em indicadores de qualidade.

Art. 4º [...]

.....
VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013);

IX - padrões mínimos de qualidade do ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados; (Redação dada pela Lei nº 14.333, de 2022).

.....
(BRASIL, 1996).

Tais indicadores, reconhecidos como consenso entre educadores, pais e sociedade em geral, se constituíram em critérios importantes que favorecem alguma definição mensurável, já regulamentadas em normativas estabelecidas pelos conselhos nacional, estaduais e municipais de educação, que norteiam a elaboração do Custo Aluno-Qualidade.

Pensar a gestão pública como premissa de qualidade, embora seja abstrata e sujeita a diversas interpretações, constitui um histórico desafio em construção na educação brasileira, que tem ocupado tempos e espaços das agendas da educação, no campo

social e político, destacando-se o esforço de elaboração e estudos expressos nas pesquisas e publicações nacionais.

5.4.1 Qualidade da educação: faces de uma construção histórica

No campo educacional, vimos que qualidade é um termo polissêmico (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005; CURY, 2014), que deve ser construído socialmente, levando em consideração o contexto histórico e cultural, alterando-se de acordo com o tempo e o espaço (DOURADO; OLIVEIRA; 2009).

Para Bauer, Arcas e Oliveira (2021), as obras de Paulo Freire, ainda na década de 1970, contribuíram para o fortalecimento da crítica à educação bancária em favor do que seria uma boa educação, especialmente nos países da Ásia e África, indicando que a qualidade educativa, em especial dos países do chamado Terceiro Mundo, era extremamente deficitária. O discurso freireano ecoa, mobilizando e conscientizando as comunidades sobre a importância de se pressionar por melhorias na educação, apoiando a conclamação de mudanças políticas e reformas mais profundas, necessárias ao aprimoramento da qualidade da educação.

A década de 1970 viu emergirem outras pesquisas que abriram a caixa-preta da escola para olhar para a sala de aula, para as relações pedagógicas, para o caráter simbólico do conhecimento escolar e para os efeitos mais profundos da cultura institucional. Tais pesquisas revelaram a lacuna entre ricos e pobres e demonstraram que a igualdade de oportunidades educacionais permanecia como uma questão, desafiando a tradição de estratégias tecnocráticas propostas por especialistas e apontando para a necessidade de promover reformas que levassem em consideração o contexto socioeconômico e político da educação (BAUER; ARCAS; OLIVEIRA, 2021, p. 205).

Para os autores, a compreensão do que constitui a qualidade da educação está evoluindo desde o início da década de 90. Esta afirmativa teve como fonte a análise comparada de textos da Organização Mundial das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) a partir de declarações das reuniões internacionais, respectivamente em Salamanca em 1994, Dakar em 2001 e Incheon em 2015.

[...] as escolas regulares que possuem tal orientação inclusiva constituem os meios mais eficazes de combater atitudes discriminatórias criando-se comunidades acolhedoras, construindo uma sociedade inclusiva e alcançando educação para todos; além disso, tais escolas proveem uma

educação efetiva à maioria das crianças e aprimoram a eficiência e, em última instância, o custo da eficácia de todo o sistema educacional (CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE AS NECESSIDADES EDUCATIVAS ESPECIAIS, 1994).

[...] melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos, de forma a garantir a todos resultados reconhecidos e mensuráveis, especialmente na alfabetização, matemática e habilidades essenciais à vida (FÓRUM MUNDIAL DE EDUCAÇÃO, 2001).

Expressa ainda na Declaração de Incheon, na Coreia do Sul, essa noção de educação de qualidade fica reforçada ao relacionar “[...] com a melhoria dos resultados de aprendizagem, o que exige o reforço de insumos e processos, além da avaliação de resultados de aprendizagem e de mecanismos para medir o progresso” (FÓRUM MUNDIAL DE EDUCAÇÃO, 2015, p. 4).

Uma educação de qualidade requer, no mínimo, que os alunos desenvolvam habilidades básicas em leitura, escrita e matemática como fundamento para a aprendizagem futura, bem como para habilidades mais complexas. Isso requer métodos e conteúdos relevantes de ensino e aprendizagem, que atendam às necessidades de todos os alunos, com professores bem qualificados, treinados, motivados e bem pagos, que usem abordagens pedagógicas adequadas e apoie-se em tecnologias da informação e comunicação (TIC) apropriadas. Requer, ainda, a criação de ambientes seguros, saudáveis, responsivos a gênero, inclusivos e devidamente equipados, que facilitem a aprendizagem (FÓRUM MUNDIAL DE EDUCAÇÃO, 2015, p. 9).

Não há dúvida do quanto tais concepções influenciam o rumo das políticas públicas brasileiras.

[...] no Brasil, a qualidade de ensino foi percebida de três formas distintas. Na primeira, a qualidade determinada pela oferta insuficiente; na segunda, a qualidade percebida pelas disfunções no fluxo ao longo do ensino fundamental; e na terceira, por meio da generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 6).

Oliveira e Araujo (2005), ao resgatar o breve percurso histórico brasileiro que estabelece associação entre políticas educacionais e qualidade, apresentam como elemento de reflexão o que inicialmente se destacou a partir do binômio “qualidade x quantidade” no que se refere ao acesso à educação, um desafio enfrentado especialmente no final dos anos 90, cujos dados relevantes anunciam uma taxa de atendimento de 95,7%, apesar de restrito apenas ao Ensino Fundamental que se tornara obrigatório. Cabe destacar que o acesso universal não contemplava as demais etapas e modalidades da Educação Básica, com necessidade ainda de compreender

e aprofundar estudos quanto às “condições de acesso”, haja vista o crescente investimento na política de transporte escolar (PNTE; PNATE), cujos estudos anunciavam crescimento vertiginoso anunciando um direito à educação “sobre rodas”, acendendo um alerta quanto ao contraponto da qualidade x quantidade, na medida em que mais estudantes percorrem maiores distâncias para acessar a escola, comprometendo as condições de atenção e aprendizagem, além da falta de identidade do currículo urbano que não dialoga com a vida no campo. Em outras palavras, o percentual do atendimento na Educação Básica, mesmo que atingindo índice geral satisfatório, não poderá ser interpretado como sinônimo de qualidade x quantidade, na medida em que não garante a equalização de oportunidades educacionais.

Se, por um lado, o primeiro indicador de qualidade incorporado na cultura escolar brasileira foi condicionado pela oferta limitada, e um dos seus principais efeitos foi a política de expansão da oferta pela ampliação da rede escolar, por outro, a ampliação das oportunidades de escolarização da população gerou obstáculos relativos ao prosseguimento dos estudos desses novos usuários da escola pública, visto que não tinham as mesmas experiências culturais dos grupos que tinham acesso à escola anteriormente, e esta não se reestruturou para receber essa nova população. Dessa forma, os obstáculos à democratização do ensino foram transferindo-se do acesso para a permanência com sucesso no interior do sistema escolar (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 10).

Nesse sentido, a qualidade associada à permanência teve inicialmente como base estruturante os exames de admissão dos anos 70, eliminado com a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, entretanto substituído por outro tipo de seletividade (o fluxo), ou seja, a progressão dos estudantes dentro do sistema de ensino. Assim, nos anos 80 emergiram com força as análises retratadas pela “eficiência do fluxo”, medida por indicadores como taxa de aprovação, reprovação, evasão e defasagem idade/série. Nesse período, ficaram evidentes as altas taxas de reprovação e a elevada taxa de defasagem idade-série, pois “[...] de cada 100 crianças que ingressaram na 1ª série, 48 eram reprovadas e duas evadiam (Brasil, Ministério da Educação, 1998), retratando a baixa qualidade da educação oferecida à população brasileira” (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 10).

A promulgação da Lei nº 9394/96 impôs força ao surgimento de programas de aceleração de estudos e progressão automática, inclusive com a adoção de ciclos de

escolarização, produzindo impacto sobre a redução das taxas de reprovação e de defasagem idade-série

A adoção de ciclos, da promoção automática e de programas de aceleração da aprendizagem incide exatamente na questão da falta de qualidade, evitando os mecanismos internos de seletividade escolar que consistiam basicamente na reprovação e na exclusão pela expulsão “contabilizada” como evasão. Pode-se discutir se essas políticas e programas surtem o efeito de melhoria da qualidade de ensino. Na verdade, o seu grande impacto observa-se nos índices utilizados até então para medir a eficiência dos sistemas de ensino, não incidindo diretamente sobre o problema (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 11).

Nesse contexto, emergiu como sinônimo de qualidade a aferição da capacidade cognitiva dos estudantes, medida em testes padronizados de larga escala, instituídos nos moldes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), abrangendo inclusive o Ensino Superior. Ao mesmo tempo, com o avanço do neoliberalismo e o protagonismo concedido às agências multilaterais como Banco Mundial, Unesco e ONU, são potencializados o uso de ferramentas e métodos de controle associados ao modelo gerencialista, conferindo uma relação entre a qualidade e a eficiência¹⁴ do gasto público, contexto no qual o governo federal criou o Ideb, com grande repercussão junto à sociedade.

Diante da quase universalização do acesso à etapa obrigatória de escolarização, bem como dos reiterados episódios trazidos pela imprensa e vividos no cotidiano escolar quanto aos alunos que estão na escola, mas não se apropriam do mínimo indispensável para viver em sociedade, parece que o grande desafio do atual momento histórico, no que diz respeito ao direito à educação, é fazer com que seja, além de garantido e efetivado por meio de medidas de universalização do acesso e da permanência, uma experiência enriquecedora do ponto de vista humano, político e social, e que consubstancia, de fato, um projeto de emancipação e inserção social. Portanto, que o direito à educação tenha como pressuposto um ensino básico de qualidade para todos e que não reproduza mecanismos de diferenciação e de exclusão social (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 16-17).

Mesmo diante de tantas elaborações sobre a qualidade da educação, acumuladas ao longo de quase um século, persiste sabiamente no universo educacional a

¹⁴ Métodos que consistem em procedimentos matemáticos que permitem avaliar individualmente os municípios selecionados, em relação àqueles que apresentaram a melhor prática, isto é, as melhores gestões do gasto público na educação. Envolve mensurações de eficiência na qualidade e na aplicação dos recursos através da estimação de fronteiras de produção e de custo da educação. Concebem uma lógica em que associa “mais com menos” ou seja, poucos recursos x muitas metas.

argumentação de que, para fazer avançar a discussão e a busca por caminhos para enfrentar o tema da qualidade da educação, é necessário que as condições intra- e extraescolares e os diferentes atores individuais e institucionais sejam tratados como elementos fundamentais para a análise da situação escolar sob o enfoque da qualidade.

[...] sem sinalizar a adoção ou não de padrão único de qualidade, entende-se que é fundamental estabelecer a definição de dimensões, fatores e condições de qualidade a serem considerados como referência analítica e política no tocante à melhoria do processo educativo e, também, à consolidação de mecanismos de controle social da produção, à implantação e monitoramento de políticas educacionais e de seus resultados, visando produzir uma escola de qualidade socialmente referenciada (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 207).

Afinal, pensamos na escola como local onde convivem simultaneamente diversos sujeitos com seus valores, conhecimentos, interesses, visões de mundo e de sociedade, que influenciam de diferentes formas o debate sobre a qualidade da educação.

A escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas (SILVA, 2009, p. 225).

Oliveira e Araujo (2005) desenvolvem importantes reflexões e fazem um alerta sobre o conceito de qualidade

Qualidade é uma palavra polissêmica, ou seja, comporta diversos significados e por isso tem potencial para desencadear falsos consensos, na medida em que possibilita interpretações diferentes do seu significado segundo diferentes capacidades valorativas (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 7).

Para os autores, qualidade na educação não se configura a partir de uma propriedade a ser identificada e apreendida de um produto da/na realidade, mas da emissão de um juízo de valor a partir da concepção que se tenha de qualidade. O sentido de atribuir um juízo de valor à educação tem a ver com um ideal de pessoa e de

sociedade, podendo ser coincidente e muitas vezes não coincidente entre os diversos sujeitos. Os autores manifestam a identificação com a qualidade atribuída ao processo. Da mesma forma, encontramos em Casassus (2002, p. 151) a indicação de um conjunto de “condições favoráveis à aprendizagem” que devem ser consideradas em uma escola,

Uma escola que favorece as aprendizagens apresenta uma diversidade de fatores vinculados, a saber: a) conta com prédios adequados; b) dispõe de materiais didáticos e uma quantidade suficiente de livros e recursos na biblioteca; c) tem autonomia na gestão; d) os docentes têm uma formação inicial; e) tem poucos alunos por professor na sala; f) os docentes têm autonomia profissional e assumem a responsabilidade pelo êxito ou fracasso de seus alunos; g) prática a avaliação de forma sistemática; h) não há nenhum tipo de segregação; i) os pais se envolvem com as atividades da comunidade escolar; e, j) o ambiente emocional é favorável à aprendizagem.

Enfim, o compromisso com a qualidade do processo educacional inclui, certamente, o financiamento das escolas, materializado pelo Valor Anual por Aluno (VAA), devendo estender seu conceito para Custo-Aluno Qualidade, como unidade de medida que orienta nossa política de fundos e especialmente considera o principal sujeito do direito à educação. Torna-se essencial compreender a realidade e a estrutura técnicos sistemas municipais, as necessidades das equipes de gestão, os desafios que precisam enfrentar para assegurar o direito em cada etapa, ciclo ou modalidade da educação para a indicação do financiamento necessário à garantia da educação com qualidade. Enfim, o CAQ revela o investimento mínimo necessário por estudante para que as redes públicas tenham condições de ofertar uma Educação Básica de qualidade. A necessidade de definição metodológica do CAQ já está bem consolidada na legislação educacional brasileira, com destaque para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

A qualidade da educação vem sendo entendida a partir do consenso que melhor responde aos diversos interesses sociais, não se reduzindo a um conjunto de questões puramente técnicas. Nesse contexto, emergiu das discussões originadas na CONAE, em substituição ao Saeb, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), aprovado por meio da Portaria nº 369, de 6 de maio de 2016, e revogada em setembro do mesmo ano. O Sinaeb, instrumento legal destinado a qualificar a avaliação da Educação Básica, teve como objetivo assegurar o processo nacional de avaliação em todas as etapas e modalidades da Educação Básica,

considerando a qualidade do ensino em suas múltiplas dimensões, destacando como diretrizes a garantia da universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do aprendizado, a valorização dos profissionais da educação, a gestão democrática e a superação das desigualdades educacionais. O Sinaeb resultou de um processo dinâmico de diálogo e negociações entre os diversos atores, figurando como produto de um pacto social que compreende a educação como um bem público – educação com qualidade socialmente referenciada.

5.4.2 Custo-Aluno Qualidade (CAQ)

Como afirmam Carreira e Rezende Pinto (2007), Melchior (1997 e Rezende Pinto (2019), o financiamento da educação é eixo estruturante para o avanço social, político e econômico de um país, impulsionador da redução das desigualdades, ao elevar a escolaridade da população a partir do acesso a uma educação de qualidade.

Nessa perspectiva, o Brasil tem realizado estudos e formulações acerca dos padrões mínimos de uma educação de qualidade que se reflita em um Custo-Aluno Qualidade (CAQ), concebido para além de um modelo de gestão e financiamento de redes públicas de ensino e um parâmetro de justiça federativa (CARA, 2014), pautado na interlocução entre condições nacionais de oferta do ensino, estabelecidas por insumos garantidores de qualidade, a serem materializadas por custos calculados por etapas e modalidades da Educação Básica pública. Reconhece a escola como referência, entretanto considera como unidade de financiamento o custo por aluno ao ano, a partir de duas motivações. “A primeira é filosófica: o aluno ou a aluna é o sujeito primordial do direito à educação. A segunda é uma motivação estrutural: o custo-aluno por ano é a tradição da política de fundos”. (CARA; PELLANDA, 2021, p. 243). No entanto, propõe uma completa inversão da lógica existente, expressa na Figura 1.

Figura 1 - Modelo de financiamento da Educação Básica

<p>MODELO VIGENTE: Valor-aluno</p> <p>Considera as receitas disponíveis: lógica do financiamento pré-estabelecido</p>	<p>X</p>	<p>MODELO CAQ</p> <p>Custo-aluno baseado nas necessidades das escolas: lógica do financiamento adequado</p>
--	----------	--

Fonte: Silveira, Schneider e Alves (2021a).

O quadro anuncia uma nova forma de pensar o financiamento da educação, ao apresentar como principal objetivo a definição de um padrão mínimo de custo-aluno, capaz de ampliar o acesso das pessoas à escola e responder às necessidades dos estudantes.

O Custo Aluno-Qualidade representa uma inversão completa da lógica que pauta o financiamento da educação e das demais políticas sociais no Brasil, marcado pela subordinação do investimento social à disponibilidade orçamentária imposta pelo ajuste fiscal. A lógica vigente no Brasil estabelece que o valor médio gasto por aluno seja, quando muito, o resultado da divisão dos escassos recursos da vinculação constitucional – que muitas vezes não é cumprida – pelo número de estudantes matriculados, variando conforme as oscilações da arrecadação (CARREIRA; REZENDE PINTO, 2007, p.13).

Com grande impulso a partir de 2002, o CAQ tem origem com o movimento nacional criado especialmente pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, evoluindo na construção de referenciais de Custo Aluno Qualidade a partir de ambientes públicos envolvendo representantes de organizações, grupos, movimentos e pesquisadores(as) de forma a colocar em evidência e debate os diferentes acúmulos existentes, sem contudo definir padrões de qualidade, mas saber quais as condições básicas necessárias em uma escola.

Mesmo com a concordância que a definição de qualidade não deveria passar apenas pela definição de insumos, do ponto de vista dos custos a garantia de infraestrutura, de equipamentos adequados e de condições de trabalho satisfatórias já eram entendidos como componentes imprescindíveis para a efetividade dos processos de ensino e de aprendizagem. Assim, a matriz construída na segunda etapa de discussão do CAQ pela Campanha relacionava a qualidade oferecida nas etapas e nas modalidades de ensino com os insumos necessários, além de contextualizar os desafios referentes aos recortes de equidade que impactam a educação e as dimensões fundamentais dos processos de ensino e aprendizagem (MEC, 2015, p. 24-25).

Segundo Rezende Pinto e Adrião (2006), estudos conduzidos nos EUA mostram que a melhoria dos insumos tem um impacto particularmente favorável para as escolas públicas que atendem os grupos de etnias minoritárias ou economicamente desfavorecidos. Nesse sentido, as elaborações formuladas pela Campanha Nacional de Direito à Educação estão publicadas no livro de 2007, intitulado *Custo Aluno-Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*, de autoria de Denise Carreira e José Marcelino de Rezende Pinto, editado por Iracema Santos do

Nascimento, e a publicação de 2018, intitulada *CAQi¹⁵ e CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?*, coordenada por José Marcelino de Rezende Pinto, Iracema Nascimento, Daniel Cara e Andressa Pellanda.

Na publicação de 2018, os autores destacam e conceituam as proposições cumulativas que dão origem ao CAQi e CAQ.

O CAQi é o padrão mínimo de qualidade estabelecido no PNE como meta que seria atingida até 2016; já o CAQ, o passo seguinte, é a materialização de uma etapa posterior, mais próxima à realização plena do princípio do padrão de qualidade nas dimensões relativas aos insumos e ao financiamento (CARA, 2018, p. 12).

O CAQ, dessa forma, avança em relação ao padrão mínimo, pois considera o caráter dinâmico do conceito de custo por aluno em diálogo com o avanço progressivo do financiamento da educação no Brasil, posicionado como uma das maiores economias do mundo. O CAQ traduz um padrão de qualidade do ensino em termos de insumos que se aproxima dos padrões de oferta dos países mais desenvolvidos em termos educacionais, representa uma nova fórmula de financiamento, capaz de expressar o custo da provisão de uma educação considerada “adequada” aos objetivos educacionais ou padrões de desempenho esperados.

Em paralelo, no ano de 2005, o Inep publicou um estudo que representou um marco na trajetória do CAQ, com o título *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais*, analisando os principais componentes do custo-aluno, abrangendo várias regiões brasileiras e escolas públicas com diferentes etapas e modalidades

De forma geral, os estudos apontaram grande variação nos custos; em alguns casos observou-se menor variação quando comparadas às escolas segundo seu agrupamento por esfera administrativa, localização e tipologia. Não houve correlação significativa direta das condições de oferta e rendimento do aluno com os gastos estimados, mas sim correlação positiva entre o custo por aluno e o número de profissionais das escolas, por exemplo. Os estudos consideram também a necessidade de constituir uma tipologia para a análise das escolas, procedimento que ensejaria comparações mais eficientes e capazes de dar conta das especificidades da rede escolar (MEC, 2015, p. 20).

¹⁵ Custo Aluno-Qualidade Inicial

Os estudos e os debates acumulados com relação ao CAQ ancoram-se conceitualmente no padrão mínimo de qualidade e metodologicamente na abordagem por insumos, um como conceito e outro como abordagem, definidos na legislação educacional.

Cabe registrar que, nas pesquisas estadunidenses, outros métodos foram elaborados com o objetivo de indicar o custo da oferta educacional de qualidade como forma de subsidiar a política de financiamento: um voltado para insumos e processos didáticos e administrativos (mais enfatizados pelas expressões “qualidade da escola, “do sistema educativo” e “do ensino”) e o outro, para resultados e impactos da educação na sociedade (demonstrado por meio da expressão “qualidade da educação”).

Para Silveira, Schneider e Alves (2021b), a *abordagem por insumos* parte da identificação de um rol de insumos considerados necessários à oferta de serviços e programas educacionais capazes de gerar benefícios educacionais para todos os alunos e conta com duas vertentes: a) julgamento de profissionais e b) base em evidências. Já a *abordagem por resultados* alcançados por instituições ou programas de ensino tenta inferir os custos agregados incorridos por tais instituições ou programas para gerar aqueles resultados. Utiliza como método o “*benchmarking* educacional” (custo-efetividade, escolas eficazes) e as funções de custo.

O CAQ metodologicamente fundamentado na abordagem por insumos tem como base de elaboração os estudos acadêmicos e teórico-empíricos — fundamentados no modelo de julgamento profissional —, articulando-se ainda as normativas elaboradas nacionalmente para o provimento de uma educação “adequada” a partir de um padrão mínimo de qualidade a ser definido nacionalmente. A qualidade da educação nas escolas depende de condições objetivas (profissionais da educação, infraestrutura escolar, projeto pedagógico, alimentação escolar e transporte, por exemplo) e condições subjetivas — ênfase e expectativa no aprendizado dos estudantes, responsabilidades e direitos definidos, liderança, monitoramento etc.

No CAQ, a opção em adotar como metodologia a classificação e o dimensionamento da qualidade educacional baseada em insumos e condições materiais para o desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem na escola pública permitiu uma organização dos insumos necessários nas seguintes categorias: estrutura e

funcionamento; trabalhadoras e trabalhadores (profissionais docentes e não docentes); gestão democrática; acesso e permanência. O resultado foi traduzido em custos, com a definição dos valores de cada insumo. Tais valores tiveram como base não só os estudos, mas também a negociação entre os atores. Muitas vezes, as demandas e expectativas entre dirigentes municipais de educação e sindicatos conflitavam, sendo resolvidas com longas negociações. Assim, o CAQ foi concebido como um valor mínimo para efeito de cálculo dos insumos de uma escola de qualidade.

Como acumulado de estudos, debates e proposições nacionais resultantes do CAQ, foi construída uma robusta ferramenta de processamento de dados denominada Simulador Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ).

Uma das grandes dificuldades em relação a essas questões refere-se ao levantamento de custo. Nesse sentido, o SimCAQ é apresentado como a ferramenta capaz de colaborar com a discussão, pois simula os valores necessários para garantir o CAQi, a partir de parâmetros de qualidade definidos nacionalmente. A partir de um conjunto de parâmetros, o SimCAQ apresenta os valores de CAQi que retratam a distância entre os VAA do Fundeb, praticados atualmente, e os valores necessários à garantia de um determinado conjunto de condições de qualidade. Mostra, também, a problemática definição dos fatores de ponderação no Fundeb atual (ALVES; SILVEIRA; SCHNEIDER, 2019, p. 407).

Enfim, o CAQ contribui para a organização dos investimentos por parte da gestão e o provisionamento onde se faz mais necessário, especialmente favorecido a partir do desenvolvimento da plataforma do SIMCAQ, que além de facilitar a prestação de contas à sociedade e, logo, a transparência no uso do recurso público, colabora com a transformação da realidade de um país que ainda engatinha com relação a implementação das políticas.

5.5 O SIMCAQ COMO FERRAMENTA DE APOIO DA AÇÃO DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Compreender o Custo-Aluno Qualidade necessário, para além do gasto real ou o valor aluno Fundeb, para uma educação com qualidade social e pedagogicamente desejável é um dos aspectos fundamentais do financiamento da educação, especialmente para se alcançar as metas do PNE e do PME, instrumentos oriundos

de planejamento democrático e participativo, com o objetivo de criar, ampliar e consolidar espaços institucionais que permitam à sociedade civil ser corresponsável nas grandes decisões nacionais e na orientação das políticas públicas por meio da ação compartilhada de compromissos de desempenho entre os entes federados e a sociedade.

O CAQ é um mecanismo que, por indicar os insumos nos quais deve ser investido o recurso, é um potencial auxiliar da gestão pública. Ele contribui para a organização dos investimentos por parte da gestão e o provisionamento onde se faz mais necessário, além de facilitar a prestação de contas e, logo, a transparência no uso do recurso público. Ele tem potencial, portanto, de trazer forte colaboração para a transformação da realidade de um país que bem legisla e mal realiza (CARA; PELLANDA, 2021, p. 257).

A presença de um robusto sistema de custo para a educação nas redes de ensino, justifica-se pela necessidade de gerar informações que possam subsidiar o planejamento sistêmico da educação, por meio da utilização de um mecanismo que instaure colaboração entre os entes federados, auxiliando na tomada de decisões quanto à alocação de recursos; monitoramento e avaliação de resultados; controle, transparência e prestação de contas à sociedade. Dessa forma, a definição de dimensões, fatores e condições de qualidade possibilitam fazer avançar o controle social sobre a produção, a implantação e o monitoramento de políticas educacionais e seus resultados com relação à garantia do padrão da qualidade. Para tanto, é imprescindível que, tanto a comunidade escolar quanto a população, disponham de referências de qualidade a serem descritas e discutidas.

Figura 2 - Princípios e pressupostos de uma educação de qualidade



Fonte: Princípios... (acesso em 10 jul. 2023).

Nesse sentido, o simulador Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ), sistema computacional *online*, permite o entendimento de valores do CAQ por meio da simulação de diversos cenários, respeitando e reconhecendo as especificidades de cada rede municipal, a partir de dados sociodemográficos locais, o que possibilita uma contextualização da realidade a ser analisada, calculando o orçamento necessário para financiar o CAQ.

O SimCAQ apresenta uma proposta de parâmetros de qualidade referentes a insumos com base na análise dos documentos normativos e pareceres estabelecidos pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), conselhos estaduais de educação e conselhos municipais de educação das capitais brasileiras; em dados do diagnóstico da realidade das escolas; em levantamentos de dados das secretarias municipais e estaduais; e em rodadas de apresentação e discussão com gestores e pesquisadores. Em ambas as metodologias, objetiva-se estimar o custo dos insumos necessários para garantir condições de qualidade ainda não asseguradas a todos os brasileiros e que são essenciais, independentemente dos resultados dos estudantes. Além disso, o conjunto de insumos pressuposto refere-se a questões de carga horária, jornada, remuneração de profissionais, tamanho das turmas, manutenção e conservação dos prédios escolares e da rede de ensino (SILVEIRA; SCHNEIDER; ALVES, 2021b, p.283).

Como importantes indicadores de análise resultante do SimCAQ, Silveira, Schneider e Alves (2021b) destacam o debate sobre financiamento da Educação Básica, a fim de analisar o impacto da definição de um padrão de qualidade para a realidade orçamentária de cada localidade brasileira e, de forma agregada, em âmbito estadual

e nacional; conhecer a parcela do orçamento de despesas correntes da localidade que caberá a cada ente federativo, bem como uma comparação entre a receita potencial e a despesa necessária e calcula uma variação percentual. Por fim, também é possível comparar o orçamento necessário com a despesa realizada no ano anterior e prospectar cenários em um horizonte de 10 anos.

[...] o SimCAQ, [...] permite consultas em três módulos distintos: 1) o que estima o CAQ de cada etapa/modalidade no nível nacional; 2) o que estima o orçamento necessário para financiar a educação no nível municipal; e 3) o que analisa as estimativas do orçamento necessário para financiar o CAQ em cada ente federativo (SILVEIRA; SCHNEIDER; ALVES, 2021b, p.309).

Na ferramenta, são inseridos os recursos/insumos dispostos em leis, decretos e outras normas municipais, estaduais ou nacionais que orientam a política pública em cada contexto. Uma vez especificados os recursos/insumos, ajustados os Parâmetros Qualidade Referência (PQR) na ferramenta *online*, os valores são adequados e, quando aplicados a todos os componentes de recursos e somados, produzem uma estimativa de Custo Aluno-Qualidade do município.

Figura 3 - Modelo conceitual do SimCAQ



Fonte: Alves e outros (2019).

O modelo conceitual do SimCAQ está estruturado para: 1) realizar um diagnóstico da realidade educacional dos municípios com base nos dados de diferentes fontes; 2) comparar a realidade verificada no diagnóstico com um padrão de qualidade nacional tomado como referência; 3) simular valores do CAQ do orçamento necessário e o impacto do CAQ no montante total investido em Educação Básica, em âmbito local e nacional; 4) inserir no simulador as metas do PME (ALVES *et al.*, 2019).

O Simulador SimCAQ, disponibilizado para a sociedade em 2019, no endereço <https://simcaq.c3sl.ufpr.br/>, é concebido a partir de uma abordagem metodológica de definição dos custos educacionais, que considera um conjunto de insumos necessários para dotar as escolas com as condições de trabalho adequadas a um processo de ensino e aprendizagem, denominado Padrão de Qualidade de Referência (PQR), organizado em quatro grupos: 1) PQR utilizado no cálculo do CAQ – dias letivos, carga horária de ensino; tempo integral; tamanho das turmas; jornada dos professores; nível de formação e remuneração de professores; composição do quadro, formação e remuneração de funcionários; adicional para professores; materiais didáticos; formação continuada; infraestrutura das escolas; despesas com a área administrativa; 2) encargos sociais; 3) despesas de capital – infraestrutura dos prédios escolares; novas salas de aula e prédio escolares, 4) despesas com programas de assistência PNTE e PNAE.

Tabela 2- Estrutura de custos educacionais, estimativa de despesa por item e cálculo do CAQ para algumas etapas (Brasil, valores para 2019)

(Continua)

Item	Descrição	Critério alocação custos	Total (todas etapas)		Creche Urbana Parcial	
			R\$	%	R\$	%
1	Pessoal		199.066.302.169	64,5	3.848.056.829	72,9
1.1	Docentes	Direto	105.033.475.754	34	2.507.039.361	47,5
1.2	Profissionais não docentes	Rateio	60.855.109.386	19,7	699.674.663	13,3
1.3	Encargos sociais	Direto	33.177.717.028	10,8	641.342.805	12,2
2	Bens e serviços		44.537.857.598	14,4	528.139.563	10
2.1	Energia, água, telefonia e internet	Direto	5.606.359.920	1,8	66.481.430	1,3
2.4	Material de limpeza		1.088.568.218	0,4	12.908.478	0,2
2.5	Material de escritório		467.196.660	0,2	5.540.119	0,1
2.6	Conservação predial		15.573.222.000	5	184.670.640	3,5
2.7	Manutenção e reposição de equipamentos		8.954.602.650	2,9	106.185.618	2

(Conclusão)

Item	Descrição	Critério alocação custos	Total (todas etapas)	Creche Urbana Parcial	Item	Descrição
2.8	Kit de materiais didáticos		7.007.949.900	2,3	83.101.788	1,6
2.9	Projetos de ação pedagógica		5.839.958.250	1,9	69.251.490	1,3
3	Alimentação escolar		35.580.310.702	11,5	373.925.893	7,1
3.1	Auxiliar de alimentação	Rateio	13.376.773.279	4,3	146.940.257	2,8
3.2	Encargos sociais	Rateio	2.675.354.656	0,9	29.388.051	0,6
3.2	Alimentos e gás de cozinha	Direto	19.528.182.767	6,3	197.597.585	3,7
4	Custos administração central		29.350.971.530	9,5	527.802.548	10
4.1	Formação docente	Rateio	1.053.181.800	0,3	25.821.000	0,5
4.2	Formação dos funcionários		1.002.276.600	0,3	11.581.654	0,2
4.4	Administração e supervisão da rede		27.295.513.130	8,8	490.399.894	9,3
5	Total geral		308.535.441.998	100	5.277.924.834	100
6	Total MDE		272.955.131.296		4.903.998.940	
7	Número de matrículas		38.933.055		461.676	
8	CAQ Total (5/7)		7.925		11.432	
9	CAQ MDE (6/7)		7.011		10.622	

MDE: manutenção e desenvolvimento do ensino. Fonte: com base nos resultados do Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ), disponível em <www.simcaq.c3sl.ufpr.br>. Acesso em: 17 mar. 2019

Fonte: Alves e outros (2019).

O estudo do CAQ e o uso da ferramenta SimCAQ têm como pressuposto anunciado disponibilizar aos administradores públicos e à sociedade instrumentos que possam subsidiar o planejamento e a tomada de decisão, o monitoramento das metas dos PME, além de contribuir para fundamentar as reivindicações sociais sobre o montante e o uso dos recursos orçamentários necessários para implementação das políticas educacionais com qualidade social.

A incorporação do conceito de Custo Aluno Qualidade como parâmetro a ser atingido por meio da distribuição de recursos, segundo critério VAAT, agrega nova variável na definição das políticas educacionais: a participação mínima da União a fim de que sejam assegurados os insumos, a qualquer rede de

ensino, necessários para a oferta de um padrão mínimo de qualidade (TANNO, 2021, p. 141).

Por fim, o SimCAQ atende aos princípios da “equidade e adequação”. É equitativo na medida em que consegue reduzir as diferenças de gasto-aluno sem deixar de considerar os custos diferenciais da oferta de ensino, que possibilita que algumas localidades necessitem de mais recursos para atingir os mesmos resultados educacionais; é um sistema adequado, ao assegurar recursos em níveis suficientes para garantir o processo de ensino-aprendizagem de modo que cada estudante tenha igual oportunidade de exercer o direito à educação e alcançar resultados educacionais satisfatórios.

Nesta seção, apresentamos o desafio do financiamento no que se refere à limitação de recursos disponíveis para o atendimento à complexidade das demandas em suas diferentes etapas e modalidades da Educação Básica; a compreensão do conceito de Custo-Aluno Qualidade com a identificação da ferramenta SimCAQ como instrumento de apoio ao diagnóstico e ao planejamento das redes de ensino, com destaque para a insuficiência da capacidade técnica dos municípios na dimensão da gestão técnica, administrativa e política, o que causa a construção de parcerias público-privadas desses entes federados como estratégias de cooperação, haja vista a ausência de um Sistema Nacional de Educação. O SNE é mecanismo importante na arquitetura educacional de uma Federação, pois estabelece a forma e os caminhos por meio dos quais será possível integrar, articular e organizar a educação nacional, a partir de entes autônomos, que compartilham diferentes responsabilidades e recursos financeiros e de pessoal bastante distintos, além de fator essencial para que se superem as tremendas desigualdades na área da educação. Pressupõe não somente cooperação entre si, mas efetivamente colaboração e atuação de forma sinérgica, em direção à inclusão, à equidade e à qualidade do ensino oferecido para todos os estudantes. É a consagração da visão sistêmica, da visão do todo, em que todos os parceiros se articulam horizontalmente, isto é, sem hierarquia, de forma a efetivar pedagogicamente o princípio da continuidade no processo ensino-aprendizagem, desde a Educação Infantil até o Ensino Superior.

6 CAMINHOS DA PESQUISA: ASPECTOS METODOLÓGICOS E ANÁLISE DE CONTEXTOS DA GESTÃO DO FINANCIAMENTO DE EDUCAÇÃO NO ESPÍRITO SANTO

A pesquisa em questão, voltada para a gestão da educação, face às características da investigação proposta, assume um caráter predominantemente qualitativo. Dados, números, procedimentos serão apresentados, mas a análise quantitativa não será preponderante. Será preponderante na análise considerar a adequação e a aplicabilidade dessas informações para subsidiar o planejamento educacional no âmbito dos municípios, considerando os parâmetros da educação local, os indicadores e as metas dos respectivos planos municipais de educação, aplicados na ferramenta SimCAQ. Adotamos a pesquisa qualitativa do tipo exploratória com método de estudo de caso e utilizamos como técnica a análise documental.

Para Lüdke e André (2013), a pesquisa qualitativa tem como preocupação fundamental o estudo e a análise do mundo empírico, considerando o pesquisador seu principal instrumento. Para as autoras, recai sobre o pesquisador grande responsabilidade em relação à qualidade de sua pesquisa, evidenciando a importância de sua qualificação, do referencial teórico que subsidia seu próprio desempenho.

Para Bogdan e Biklen (1994), a pesquisa qualitativa envolve a obtenção de dados descritivos, obtidos no contato direto do pesquisador com a situação estudada, enfatizando mais o processo do que o produto. Desta forma, o pesquisador procura associar os estudos teóricos ao analisar os dados obtidos, buscando compreender os fenômenos pela sua descrição e interpretação. Para Lüdke e André (2013, p. 20), o estudo qualitativo “[...] é o que se desenvolve numa situação natural, é rico em dados descritivos, tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada”.

Sugerem ainda que atenção deve ser dada para as experiências pessoais do pesquisador, considerados elementos importantes na análise e compreensão dos fenômenos estudados.

Não há, portanto, possibilidade de se estabelecer uma separação nítida e asséptica entre o pesquisador e o que ele estuda e também os resultados do que ele estuda. Ele não se abriga, [...] em uma posição de neutralidade científica, pois está implicado necessariamente nos fenômenos que conhece

e nas consequências desse conhecimento que ajudou a estabelecer (LÜDKE; ANDRÉ, 2013, p. 5).

Concordamos que, a visão do mundo, os valores, princípios e pressupostos que orientam o pensamento do pesquisador, ou seja, todas as suas peculiaridades irão também nortear sua abordagem na pesquisa, já que inexistente separação entre o sujeito da pesquisa, o pesquisador e seu objeto de estudo, levando-o a fazer escolhas, já que o pesquisador se coloca no meio da cena investigada. O pesquisador é veículo inteligente e ativo entre o conhecimento construído na área e as novas evidências que sua investigação lhe possibilitará apreender. Nas palavras de Rubem Alves (1984) é preciso saber de que lado o pesquisador está, o que imprime ao ato de pesquisa um fazer político, corroborando a superação de uma visão positivista da ciência que a considerava pura, neutra e imparcial, o que também foi desconstruído por Marx e Weber. Recorrer aos conhecimentos e às experiências pessoais como auxiliares no processo de compreensão e interpretação do fenômeno estudado, sem, contudo, gerar uma visão parcial e tendenciosa do fenômeno não é somente possível, como também objeto analisado e refutado por estudiosos em métodos da pesquisa.

Para o alcance dos objetivos propostos, assim como para um entendimento mais profícuo acerca das questões levantadas a respeito da temática e na apresentação de alguns dos principais estudos que têm como foco analítico o financiamento da educação no que se refere ao CAQ e a seus desdobramentos em realidades distintas, este estudo foi desenvolvido a partir de uma perspectiva qualitativa de pesquisa em educação na medida em que tal abordagem possibilita entender, registrar, interpretar, analisar, comparar dados e aspectos do cotidiano de forma aprofundada, considerando contextos locais.

Para maior compreensão do caminho percorrido nesta pesquisa, definimos e organizamos o início desta seção em dois itens. No primeiro, destacamos a relevância da pesquisa qualitativa ao analisar com profundidade programas e projetos constitutivos de políticas públicas de caráter social, seguindo o fio condutor da formulação dessa política, a partir da unidade entre seu processo de implantação e sua implementação. Em seguida, vamos abordar o conjunto de técnicas que envolve o estudo de caso, finalizando com a apresentação dos procedimentos adotados para

levantamento, seleção, coleta e análise dos dados relacionados ao estudo em foco, destacando ainda a definição do período histórico considerado.

- A pesquisa qualitativa com estudo de caso e a análise documental e bibliográfica

Para os estudos relacionados às políticas sociais, em especial no campo da educação, ocorreu nas últimas quatro décadas um grande crescimento no uso de metodologias com enfoque qualitativo, já que as técnicas experimentais positivistas utilizadas até então revelaram-se insuficientes para compreender a complexidade do campo educacional tampouco para elaborar alternativas para a solução dos problemas prementes da educação brasileira.

Em lugar dos questionários aplicados a grandes amostras, ou dos coeficientes de correlação, [...] são utilizadas mais frequentemente neste novo tipo de estudo a observação participante, que cola o pesquisador à realidade estudada; a entrevista permite maior aprofundamento das informações obtidas; e a análise documental, que complementa os dados obtidos através da observação e da entrevista e que aponta novos aspectos da realidade pesquisada (LÜDKE; ANDRÉ, 2013, p. 10).

Além disso, entendemos que a pesquisa qualitativa em educação possibilita uma maior compreensão teórica do tema em questão, detectando aspectos que são determinantes para o desenvolvimento da temática central e quiçá a proposição de novas políticas e propostas para a melhoria da qualidade da educação, destacando o custo-aluno e as possibilidades de implementação dos PME pelas redes de ensino.

Como método de pesquisa, optamos por desenvolver um estudo de caso. O estudo de caso é adequado ao proposto neste trabalho, já que pode proporcionar uma contribuição teórico-prática de consistência ao estudo posterior aos aspectos relacionados à temática central de nossa pesquisa. O método de estudo de caso, utilizado a partir da década de 80, considera a realidade concreta e o contexto, analisando um fenômeno específico em suas múltiplas dimensões. Para Gil (2009), o estudo de caso demonstra o caráter científico quando se evidenciam a adequação, a objetividade das técnicas de coletas de dados, da análise dos resultados da pesquisa, bem como na atitude e pré-disposição do pesquisador ao agir em consonância com princípios científicos, contando especialmente com recorte temporal previamente definido, além do uso da análise documental e bibliográfica.

Citados por Gil (2009, p. 6-7), autores como Yin, Gerring e Creswell definem estudo de caso como

[...] uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2005, p. 32).

Estudo profundo de uma simples unidade (ou fenômeno relativamente limitado) em que o objetivo do pesquisador é elucidar características de uma classe mais ampla de fenômenos similares (GERRING, 2004, p. 341).

Processo em que o pesquisador explora uma simples entidade ou fenômeno limitado pelo tempo e atividade (um programa, evento, processo, instituição ou grupo social) e coleta detalhada informação utilizando um período de tempo definido (CRESWELL, 1994, p. 12).

Reconhecemos que as definições apresentadas anunciam elementos distintos na conceituação, porém complementares e fundamentais para o alcance do estudo proposto nesta pesquisa.

Como elemento essencial no estudo de caso, as condições contextuais específicas devem ser conhecidas, analisadas e compreendidas, o que requer um planejamento prévio por parte do pesquisador. Yin (2001) destaca ainda que o processo de investigação de estudo de caso

[...] enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir [...] beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados (YIN, 2001 p. 45).

Segundo Yin (2001), os estudos de casos podem ser classificados de acordo com seu conteúdo e objetivo final (exploratórios, explanatórios ou descritivos) ou quantidade de casos (caso único, holístico ou incorporado ou múltiplos casos). A principal tendência em todos os tipos de estudo de caso é que tentam esclarecer o motivo pelo qual uma decisão ou um conjunto de decisões foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados alcançados (YIN, 2001). Diante de tais considerações, entendemos como adequado utilizar para esta pesquisa o estudo de caso do tipo exploratório, valendo-se de múltiplas fontes e evidências.

Como técnica para nosso estudo, utilizamos a análise documental e bibliográfica, que, de acordo com Gil (2008), é desenvolvida a partir de materiais elaborados *a priori*. As

fontes documentais inspiram credibilidade e representatividade (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

A pesquisa documental consiste num intenso e amplo exame de diversos materiais, chamados de documentos, que não foram utilizados para nenhum trabalho de análise ou que podem ser reexaminados, buscando-se outras interpretações ou informações complementares. A escolha dos documentos consiste em delimitar o universo que será investigado. O documento a ser escolhido para a pesquisa dependerá do problema a que se busca uma resposta, portanto não é aleatória a escolha. Ela se dá em função dos objetivos e/ou hipóteses sobre apoio teórico.

No contexto da pesquisa qualitativa, a análise documental constitui um método importante seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (Alves-Mazzotti, 1998; Lüdke & André, 1986). Assim o pesquisador irá extrair os elementos informativos de um documento original a fim de expressar seu conteúdo de forma abreviada, resultando na conversão de um documento primário em documento secundário (KRIPKA; SCHELLER; BONOTTO, 2015, p. 61).

Para as autoras, no caso específico da análise de documentos, torna-se fundamental a compreensão, a identificação e a classificação dos tipos de documentos utilizados, bem como o cuidado com o processo de seleção e constituição dos dados, de modo que possibilitem a fidedignidade em relação à realidade pesquisada.

Os documentos normativos, *a priori* considerados nesta dissertação sobre a gestão e financiamento da educação, envolve resoluções e pareceres estabelecidos pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Estadual de Educação (CEE) e Conselhos Municipais de Educação dos municípios de Serra, Viana e Santa Tereza; dados educacionais do Censo Escolar; relatórios financeiros disponíveis no Siope, além dos respectivos PME e políticas educacionais locais.

- O campo de pesquisa e a coleta de dados: procedimentos, instrumentos e cronograma

Esta pesquisa se propõe contribuir para a discussão sobre gestão da educação no que se refere ao planejamento e financiamento voltado à construção de escolas públicas de Educação Básica mais equitativas e, portanto, mais justas.

Apresentamos, a seguir, o campo de investigação, os procedimentos e os instrumentos, o período de coleta de dados e a triangulação dos dados.

As informações e dados da pesquisa foram extraídos de várias fontes, considerando a singularidade do dado e a fonte referencial coletora das informações. Destacamos como principal fonte de dados o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), instituído pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em 2006, transferido para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em 2008. O Siope monitora os gastos municipais, estaduais e do Distrito Federal com a educação, com objetivos de contribuir para o planejamento e dimensionamento das ações supletivas da União, subsidiar a elaboração de políticas públicas em todos os níveis de governo, incrementar mecanismos de controle legal e social em relação aos percentuais mínimos de recursos vinculados à educação, como também monitorar o Fundeb.

O Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) segue os preceitos gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e se encontra implantado com o intuito de padronizar a coleta de dados das contas anuais em ambiente *web*, com envio direto e automático pelos órgãos municipais, estaduais e do Distrito Federal ao Tesouro Nacional (BRASIL, 2000).

Entre suas várias funcionalidades, o Siconfi organiza o conjunto de informações consolidadas das contas anuais, do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), contando com receitas e despesas para a educação, determinadas como obrigatórias para prestação de contas pelos entes na LRF (BRASIL, 2000). Para analisar a relação entre o RREO e o CAQ no contexto municipal, utilizamos a ferramenta SimCAQ, disponível no Laboratório de Dados Educacionais (LDE) da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Em relação às informações sobre dados populacionais, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e renda *per capita*, utilizamos *site* do IBGE e, para as informações relacionadas a matrícula, desempenho educacional e Ideb, foram selecionados os indicadores de aprovação, reprovação e abandono de alunos do 5º e 9º ano, obtidos na página do LDE da UFPR, bem como na página do Inep.

Já as informações sobre os municípios foram obtidas no *site* do respectivo município, *site* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no *link*: Perfil dos Municípios Brasileiros, gestão pública de 2020, complementada por informação do Painel de Controle e Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), destacando o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) como um indicador de processo, composto por sete índices temáticos (Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Cidades Protegidas, Governança em Tecnologia da Informação), consolidados em um único índice por meio de um modelo matemático, com o objetivo de avaliar aspectos relevantes das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores.

No que se refere aos documentos pesquisados, destacam-se as páginas e *site* dos municípios onde realizamos o estudo exploratório.

A) Os cenários da pesquisa: estado do Espírito Santo e os municípios de Serra, Viana e Santa Tereza

O estado do Espírito Santo, segundo estimativa do IBGE 2010, conta com 4.108.508 habitantes e possui área de 46.077,519 km². Possui IDH de 0,740 considerado alto e tem como principais atividades econômicas a agricultura, a pecuária, o comércio, a indústria, o turismo e a mineração. Apresenta historicamente características peculiares no contexto da Região Sudeste, especialmente no que concerne à sua formação social e econômica e à sua configuração política. Encontra-se inserido como espaço social e econômico partícipe dos demais fluxos da economia brasileira a partir de meados do século XIX, devido à monocultura cafeeira, que desempenhou papel importante na configuração da trajetória social e política capixaba até os dias atuais. Em seguida, impulsionado pelos novos circuitos de expansão e de acumulação do capital, tem a industrialização como principal vetor desse processo, com crescimento econômico superior ao da economia nacional, entretanto obtém maior crescimento do PIB por ocasião da mudança estrutural relacionada à diversificação da estrutura produtiva, com destaque para as atividades na Indústria de Transformação (com peso de 24%), na Agropecuária (idem, 22%), no Comércio (idem, 13%), nos Transportes (idem, 9%), na Indústria da Construção (idem, 8%), na Intermediação Financeira (idem, 5%) e na Extrativa Mineral (idem, 5%), segundo dados do IBGE 2010. Tais mudanças produziram impactos na dinâmica social, econômica, política e cultural do

estado, em completo descompasso com os indicadores sociais, entre os quais se destaca a educação.

Para o presente estudos organizamos um conjunto de variáveis apresentados por categorias.

Quadro 5 - Variáveis da Capacidade Estatal das Secretarias Municipais de Educação

CATEGORIAS	VARIÁVEIS ANALISADAS
Institucionalização e autonomia	Organização e estrutura da SEMED; Unidades Gestoras; Sistema Municipal de Educação; Conselho Municipal de Educação; Vínculo empregatício dos professores;
Acesso e permanência	Matrícula; Estabelecimentos de Ensino; Ideb; Insumos Educacionais;
Instrumentos da política educacional	Plano Municipal de Educação; Lei do Conselho Municipal de Educação; Lei do Sistema Municipal de Educação;
Financiamento da educação	Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO; Valor aluno Fundeb; Aplicação por aluno - MDE; Piso Nacional dos professores;

Conforme Resumo Técnico do Censo Escolar do Inep, tomando como referência o ano da pesquisa, 2019, registraram-se 881.826 matrículas de Educação Básica no estado do Espírito Santo, sendo observado decréscimo de 2,4% comparado com o ano de 2015.

Gráfico 1 - Matrículas na Educação Básica segundo a rede de ensino no Espírito Santo (série histórica)



Fonte: Inep (2019).

Ao avaliar a distribuição das matrículas por dependência administrativa, percebem-se maiores valores absolutos na rede municipal, que detém 58,2% das matrículas na Educação Básica, equivalente a 513.069 matrículas, enquanto a rede estadual de ensino conta com 247.721 matrículas na Educação Básica. Observamos ainda que, enquanto as matrículas das redes estadual, federal e privada decrescem, as matrículas na rede municipal têm elevação a cada ano.

Consultando o Inep referente a estabelecimentos de ensino, identificamos que a rede pública escolar capixaba, totalizava 2.728 escolas de Educação Básica, distribuídas conforme a Tabela 3:

Tabela 3 - Quantitativo de escolas de Educação Básica no Espírito Santo por localização e dependência administrativa (2019)

LOCALIZAÇÃO	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	TOTAL
URBANA	17	358	1.351	1.726
RURAL	4	92	906	1.002

TOTAL	21	450	2.257	2.728
--------------	----	-----	-------	-------

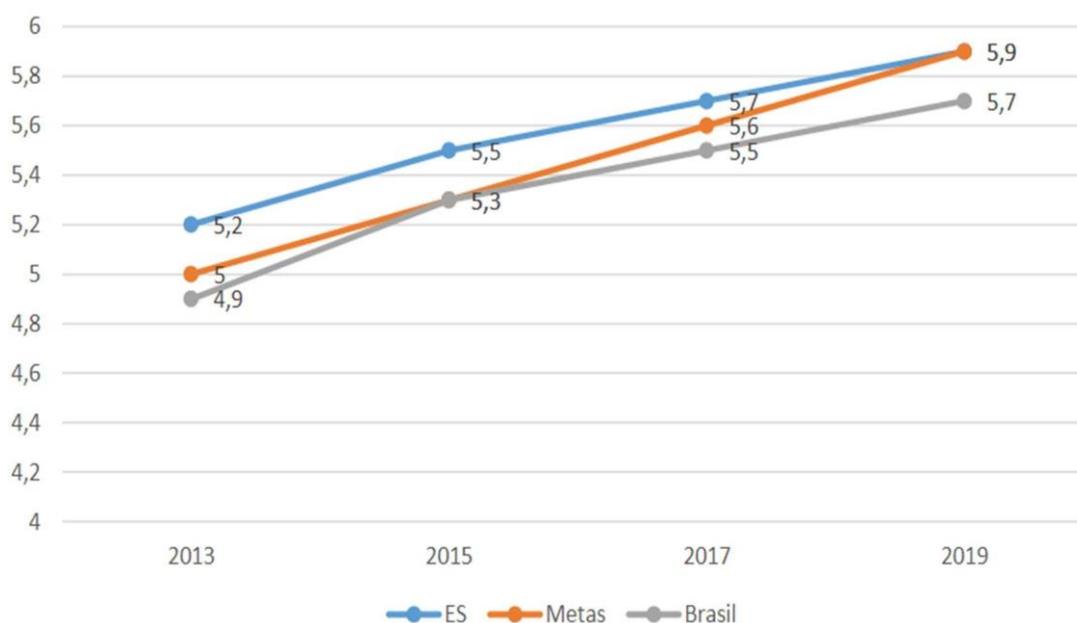
Fonte: Elaboração da autora (2022), com base nos dados do Inep.

Observamos que, também com relação a quantidade de unidades escolares, os dados evidenciam a majoritária responsabilidade municipal com o quantitativo de 2.257 escolas, em contraponto a 450 escolas pertencentes à rede pública estadual seguida após pela rede federal com apenas 21 unidades escolares, ratificando a tendência nacional também observada por Veloso (2011).

No tocante à localização, desse total de escolas, 65% das escolas do Espírito Santo estão na zona urbana, em contraponto a 35% que correspondem a 1.002 unidades escolares que se encontram em zona rural, mais uma vez destacando-se a oferta municipal para a educação do campo. Os dados vêm afirmar a centralidade da atenção à gestão dos municípios como consequência do desenho federativo brasileiro, conforme alerta Araujo (2018) ao denunciar a omissão quanto à cooperação técnica e financeira entre os entes.

Quanto aos resultados educacionais, destacamos o Ideb¹⁶ do 5º e 9º ano apresentados nos gráficos a seguir.

Gráfico 2 - Ideb 5º ano do Ensino Fundamental (série histórica)



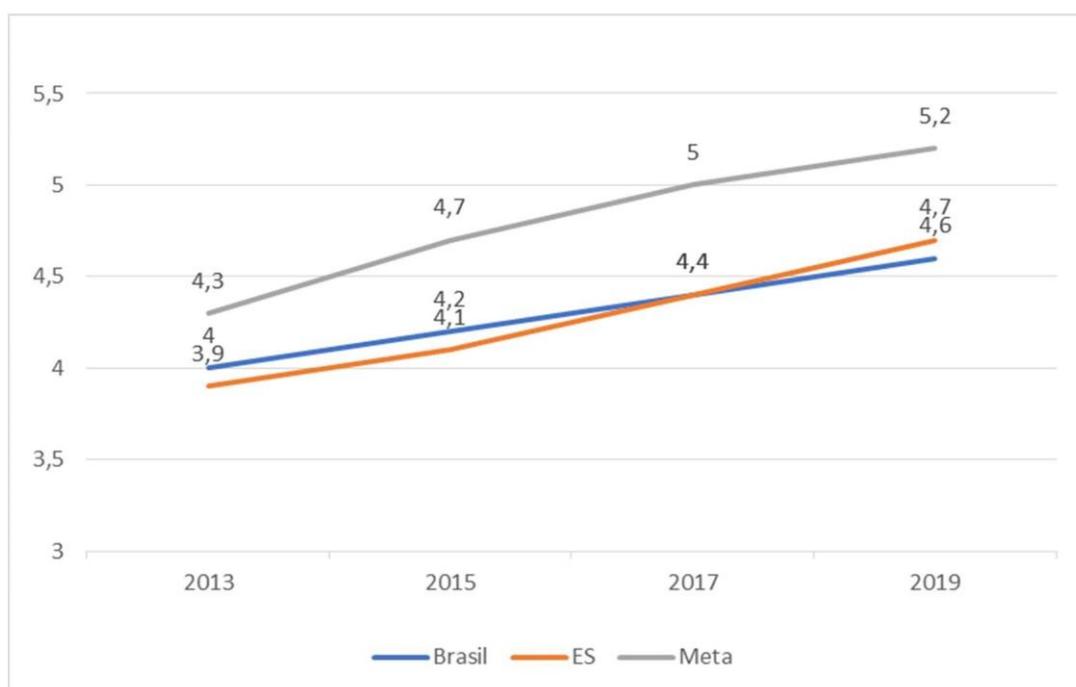
¹⁶ Índice calculado com base no aprendizado (Saeb) e o no fluxo escolar.

Fonte: Elaboração da autora (2022), com base nos dados do Inep.

Ao analisar o resultado do Ideb no 5º ano do Ensino Fundamental, percebemos que a média das notas das redes do ES é maior que a média no Brasil, com curva em ascendência, levando ao alcance das metas estabelecidas. Cabe destacar que neste quadro encontram-se as escolas municipais.

Para o 9º ano do Ensino Fundamental, as notas obtidas para o Ideb no Espírito Santo se encontram abaixo das metas projetadas, porém ainda assim, estamos acima da média das notas nacionais. Apesar do registro quanto ao atendimento na rede estadual correspondente aos anos finais do EF, reconhece-se predominância também neste atendimento pelas redes municipais.

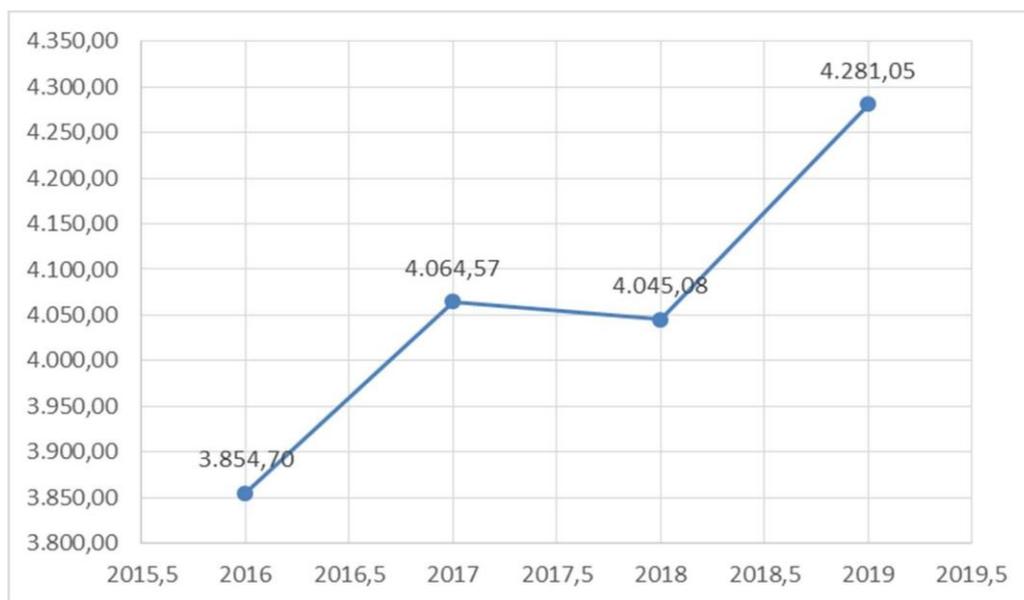
Gráfico 3 - Ideb 9º ano do Ensino Fundamental (série histórica)



Fonte: Elaboração da autora (2022), com base nos dados do Inep.

Ao analisar o gasto médio anual por estudante, a partir do Painel de Controle do TCEES, encontramos variação entre os municípios capixabas, ao mesmo tempo que identificamos elevação do gasto médio anual por estudante.

Gráfico 4 - Despesa média anual por aluno



Fonte: Elaboração da autora (2022), com base no Painel de Controle do TCEES.

Em 2019, o gasto médio aluno em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) foi de R\$ 4.281,05, um avanço de 7,1% em relação a 2018, entretanto, embora a média anual por aluno apresentada no Gráfico 4 apresente curva em ascendência, ao analisar o gasto por aluno em cada município capixaba, identificamos uma grande dispersão ao considerar a aplicação-aluno, evidenciando as desigualdades na educação que se refletem na precariedade dos insumos educacionais, conforme analisado na pesquisa de Amorim Junior (2018) e no artigo de Silveira, Schneider e Alves (2021a) ao apresentarem um novo conceito e uma fórmula alternativa para o financiamento da educação brasileira a partir do CAQ.

Tabela 4 - Aplicação em MDE por aluno por município (2019)

(Continua)

MUNICÍPIO	APLICAÇÃO POR ALUNO	APLICAÇÃO FUNDEB POR ALUNO
Governador Lindenberg	R\$ 10.176,69	R\$ 4.090,60
Divino São Lourenço	R\$ 9.827,81	R\$ 4.322,77
Santa Maria de Jetibá	R\$ 9.340,84	R\$ 4.450,72
Itarana	R\$ 8.647,96	R\$ 4.242,80
Anchieta	R\$ 8.374,52	R\$ 4.229,27
Vitória	R\$ 7.795,21	R\$ 4.209,73
Mucurici	R\$ 7.616,09	R\$ 4.884,36

MUNICÍPIO	APLICAÇÃO POR ALUNO	APLICAÇÃO FUNDEB POR ALUNO
Governador Lindenberg	R\$ 10.176,69	R\$ 4.090,60
São Roque do Canaã	R\$ 7.561,89	R\$ 4.441,10
Laranja da Terra	R\$ 6.859,61	R\$ 4.094,00
Santa Leopoldina	R\$ 6.695,00	R\$ 4.524,45
Ibiraçu	R\$ 6.188,79	R\$ 4.036,70
Mimoso do Sul	R\$ 6.024,69	R\$ 4.491,15
Ecoporanga	R\$ 5.879,03	R\$ 4.337,70
Marilândia	R\$ 5.775,59	R\$ 4.492,64
Venda Nova do Imigrante	R\$ 5.763,88	R\$ 4.251,18
Bom Jesus do Norte	R\$ 5.603,94	R\$ 4.632,01
Dores do Rio Preto	R\$ 5.500,62	R\$ 4.220,30
Muqui	R\$ 5.449,24	R\$ 4.534,11
Alfredo Chaves	R\$ 5.445,71	R\$ 4.646,18
Iconha	R\$ 5.296,35	R\$ 4.296,79
Itaguaçu	R\$ 5.222,75	R\$ 4.071,04

(Continua)

MUNICÍPIO	APLICAÇÃO POR ALUNO	APLICAÇÃO FUNDEB POR ALUNO
Águia Branca	R\$ 5.157,92	R\$ 4.339,70
Rio Novo do Sul	R\$ 5.033,02	R\$ 4.290,93
Vila Valério	R\$ 4.923,64	R\$ 4.170,74
Marechal Floriano	R\$ 4.828,47	R\$ 4.627,67
Ponto Belo	R\$ 4.807,95	R\$ 4.072,54
Conceição do Castelo	R\$ 4.802,70	R\$ 5.702,52
Alegre	R\$ 4.795,74	R\$ 4.286,48
Irupi	R\$ 4.692,91	R\$ 4.324,11
Brejetuba	R\$ 4.673,95	R\$ 4.311,45
Alto Rio Novo	R\$ 4.479,84	R\$ 4.138,28
São Domingos	R\$ 4.443,18	R\$ 4.123,80
Pancas	R\$ 4.384,20	R\$ 4.235,64
Ibitirama	R\$ 4.364,61	R\$ 4.223,88
Afonso Cláudio	R\$ 4.336,94	R\$ 4.339,24
Boa Esperança	R\$ 4.327,48	R\$ 4.346,05
Mantenópolis	R\$ 4.317,10	R\$ 4.186,79
São José do Calçado	R\$ 4.282,37	R\$ 4.058,35
Jerônimo Monteiro	R\$ 4.274,01	R\$ 4.010,48
Aracruz	R\$ 4.269,05	R\$ 4.069,51
Piúma	R\$ 4.211,13	R\$ 4.054,09
Santa Teresa	R\$ 4.098,81	R\$ 4.080,48
Linhares	R\$ 3.998,95	R\$ 3.987,43
Domingos Martins	R\$ 3.972,74	R\$ 4.080,49
Rio Bananal	R\$ 3.959,05	R\$ 4.234,38
Apiacá	R\$ 3.925,53	R\$ 4.567,79
Muniz Freire	R\$ 3.845,94	R\$ 4.318,46
Castelo	R\$ 3.805,66	R\$ 4.406,93
Montanha	R\$ 3.786,67	R\$ 4.474,62
Baixo Guandu	R\$ 3.744,08	R\$ 4.179,70
Vargem Alta	R\$ 3.712,19	R\$ 4.299,70
Vila Pavão	R\$ 3.699,18	R\$ 4.271,64
João Neiva	R\$ 3.681,50	R\$ 4.342,50

(Conclusão)

MUNICÍPIO	APLICAÇÃO POR ALUNO	APLICAÇÃO FUNDEB POR ALUNO
Serra	R\$ 3.617,28	R\$ 4.004,28
Barra de São Francisco	R\$ 3.553,60	R\$ 4.149,50
Itapemirim	R\$ 3.524,97	R\$ 4.081,33
Cachoeiro de Itapemirim	R\$ 3.419,74	R\$ 4.177,37
Atilio Vivacqua	R\$ 3.387,65	R\$ 4.487,98
Presidente Kennedy	R\$ 3.275,15	R\$ 4.251,93
São Gabriel da Palha	R\$ 3.216,49	R\$ 4.368,12
Colatina	R\$ 3.199,97	R\$ 4.103,66
Pedro Canário	R\$ 3.198,29	R\$ 4.230,47
Água Doce	R\$ 3.196,03	R\$ 4.180,66
São Mateus	R\$ 3.192,90	R\$ 4.222,55
Nova Venécia	R\$ 3.127,60	R\$ 4.336,99
Fundão	R\$ 3.026,21	R\$ 4.415,80
Iúna	R\$ 3.002,51	R\$ 4.722,38
Pinheiros	R\$ 2.964,53	R\$ 4.367,81
Guaçuí	R\$ 2.760,63	R\$ 4.375,47
Vila Velha	R\$ 2.759,23	R\$ 4.067,57
Ibatiba	R\$ 2.685,46	R\$ 3.975,75
Viana	R\$ 2.644,01	R\$ 4.111,82
Jaguaré	R\$ 2.604,16	R\$ 4.258,45
Cariacica	R\$ 2.508,66	R\$ 3.927,32
Sooretama	R\$ 2.406,20	R\$ 4.378,01
Conceição da Barra	R\$ 2.283,36	R\$ 4.321,37
Marataízes	R\$ 2.178,46	R\$ 4.141,39
Guarapari	R\$ 2.157,54	R\$ 4.108,01
Aplicação por aluno	Total de recursos públicos do município aplicados em MDE dividido pelo número de alunos matriculados na rede pública de ensino municipal.	
Aplicação Fundeb por aluno	Total de recursos do Fundeb, aplicados na educação básica, dividido pelo número de alunos matriculados na educação básica municipal.	

Fonte : Elaboração da autora (2023), com base no Painel de Controle do TCEES¹⁷

¹⁷ <https://paineldecontrole.tcees.tc.br/rankings/2019/municipios/educacao-educacaoPorAlunoFUNDEB>. Acesso em 10 abr. 2023.

A Tabela 4 revela tendências já apontadas por Galvão (2021) quanto às disparidades no valor-aluno ano, também observadas nas pesquisas de Dubberstein (2015) ao analisar os municípios capixabas. Permanece a variação entre o valor-aluno praticado em 2019, observado entre os municípios capixabas, quer seja quanto à aplicação dos recursos públicos em MDE, quer seja no valor-aluno Fundeb; o primeiro evidencia a insuficiência do VAA/Fundeb, bem como revela a disparidade de valores entre os municípios capixabas. Enquanto o valor-aluno MDE em Governador Lindenberg foi de R\$10.176,69, em Guarapari esse indicador ficou em R\$2.157,54 no ano de 2019. Essa disparidade deve-se às grandes diferenças de receita *per capita* e representa o investimento do município em MDE por aluno. A oscilação também se manifesta no valor-aluno/Fundeb com diferença de R\$1.775,20 ao considerar a variação de R\$ 5.702,52 e R\$ 3.927,32.

Os valores praticados denunciam ainda o insuficiente investimento em educação e o quanto afeta o trabalho e a valorização da carreira docente (como remuneração e formação continuada) e das escolas (jornada escolar, instalações e equipamentos; bens e serviços; material didático, transporte escolar etc.), comprometendo o direito à educação. Em 2019, o Piso Nacional era de R\$ 1.598,59 correspondente a 25 horas.

Gráfico 5 - Piso salarial dos professores no Espírito Santo



Fonte: Elaboração da autora (2022) com dados das prefeituras.

Conforme demonstra o Gráfico 5, dos 78 municípios capixabas, 35 pagavam abaixo do piso nacional, com flagrante descumprimento da Lei nº 11.738, de 16 de julho de

2008, revelando um problema central — o subfinanciamento da educação —, impossibilitando o alcance de avanços nas condições de trabalho, em que os professores precisam cumprir até três jornadas diárias, além da desvalorização da carreira do magistério com impactos no processo ensino-aprendizagem, considerando o desgaste do professor pela exaustão ou pela quantidade de alunos a ele atribuídos.

No que se refere aos estudantes, há que se considerar que a desfavorável condição social e econômica de muitos, reforçada pelas precárias condições das escolas, requer maior enfrentamento quanto às condições materiais e estruturais mínimas necessárias à escola pública, não só pela correlação positiva com os resultados estudantis, mas especialmente porque ela é condição *sine qua non* para a justiça social na educação, exigindo maior capacidade estatal dos governos municipais.

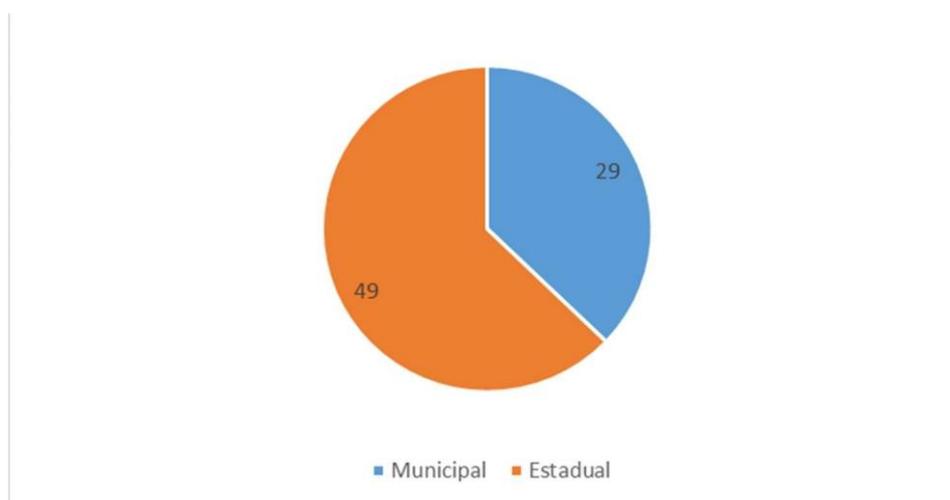
Segundo o *Resumo Técnico do Estado do Espírito Santo: censo escolar da Educação Básica 2019*, com relação à infraestrutura e à existência de espaços e insumos pedagógicos nas escolas de Ensino Fundamental, verifica-se um quadro mais agravado nas redes municipais, destacando que elas detêm 58,2% das matrículas da Educação Básica. O percentual de escolas municipais com biblioteca ou sala de leitura é de 41,4%, praticamente a metade do valor observado nas redes privada (80,5%) e estadual (81,4%). No Espírito Santo, apenas 3,6% das escolas municipais contam com laboratório de ciências. Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, a rede municipal apresenta a maior participação, com 67,6% das matrículas, entretanto apenas 16,2% contam com parquinho infantil. Os recursos associados a atividades de esporte e lazer, como quadra de esporte e pátio (coberto ou descoberto), também apresentam baixo percentual nas escolas municipais, com 31,4%, enquanto as estaduais contam com 64,7%. As escolas municipais são as que menos dispõem de recursos tecnológicos, como lousa digital (8,8%), projetor multimídia (52,9%), computador de mesa (34,3%) ou portátil (20,4%) para os alunos ou mesmo internet disponível para uso discente (21,1%). Trata-se de uma realidade em que os estudantes clamam por cadeiras e mesas em quantidade suficiente para todos e que reivindicam o transporte escolar com mínimas condições e regularidade.

Tais condições insuficientes se estendem e se agravam para a Educação Infantil, cujos dados do Censo Escolar indicam que 69% dos Centros Municipais de Educação Infantil no Espírito Santo sequer contam com banheiro adequado à faixa etária das

crianças que frequentam a creche. Os dados do Censo Escolar revelam ainda que as escolas com as piores condições estão localizadas nos municípios cujos índices de IDHM são mais baixos e cujos prédios escolares são do tipo residencial com algumas adaptações.

Ao destacar a autonomia de gestão da educação dos municípios espírito-santense, de acordo com o *site* do Conselho Estadual de Educação¹⁸ (ANEXO D), representado no Gráfico 6, dos 78 municípios existentes no Espírito Santo, apenas 29 se constituem SME, representando apenas 38%.

Gráfico 6 - Sistemas de educação nos municípios do Espírito Santo



Fonte: Elaboração da autora (2022), com base nos dados do Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo [CEE/ES].

Isto é, 49 municípios capixabas seguem as normatizações da rede estadual, não imprimindo qualquer identidade própria que reflita as realidades locais. No ano de 2019, eram 27 municípios que se caracterizavam como Sistemas de Ensino, revelando uma perspectiva de evolução extremamente baixa. A instituição do sistema municipal corresponde à efetiva concretização da autonomia municipal na área da educação, com as correspondentes liberdades e responsabilidades. Um município não tem efetivamente um sistema de educação unicamente pela afirmação de um princípio constitucional (e legal), mas também e sobretudo pela construção e prática cotidiana desse princípio, pelos processos que eles estabelecem e reafirmam cotidianamente. Para Saviani (2010), um sistema educacional é resultado de uma práxis intencional, que ocorre quando o ato de educar é o objeto explícito de atenção.

¹⁸ Informação disponível no endereço <https://cee.es.gov.br/Media/cee/Escolas/smeconstituídos.pdf>.

O autor destaca que esse sistema refletirá a realidade social e se desenvolverá de acordo com os limites e as possibilidades dessas estruturas sociais, representando uma unidade composta por um todo coletivo e diverso, mas com objetivos comuns.

Nos estudos feitos por Bastos, em 2016, já ficam evidentes os limites na atuação dos conselhos municipais de educação no Espírito Santo ao considerar o funcionamento desses órgãos. Destaca ainda que, além da reduzida atuação dos conselhos nos municípios em que não há sistema de ensino em grande parte desses entes, a presidência é ocupada pelo Secretário Municipal de Educação que, em geral, define a pauta das ações dos conselhos. Bastos (2016) aponta ainda que, não havendo em todos os municípios do Espírito Santo mecanismos que promovam a gestão democrática da educação, como a constituição de secretaria municipal de educação e conselho municipal ativo, poderá ocorrer o desenvolvimento de práticas não normatizadas, clientelistas e que não facilitam a participação social.

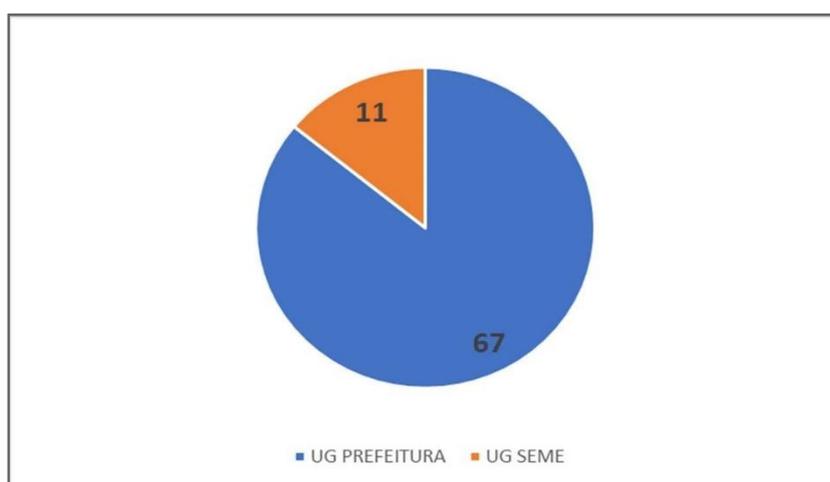
A constituição dos sistemas municipais de educação não acontece, portanto, de forma homogênea nos municípios capixabas, a exemplo de todo Brasil, pois depende dos aspectos socioeconômicos, culturais e políticos de cada ente, mas os processos seguem um mesmo padrão devido à obrigatoriedade da atualização ou da constituição de um conselho municipal de educação seguido ou não da criação do sistema municipal de educação. Gadotti (1993) afirma que o conselho municipal de educação é um órgão essencial para a existência de um sistema municipal de educação e sua função básica é a elaboração, em parceria com o órgão municipal de educação, do plano municipal de educação. Além das já conhecidas funções consultiva, normativa e fiscalizadora do conselho, o autor destaca ainda suas funções propositiva e mobilizadora, isto é, assume também o papel de reivindicar a equidade da representatividade no âmbito desse órgão e de agregar a sociedade civil em torno do controle da educação. Controle social é entendido como o acompanhamento e a verificação das ações dos gestores públicos em todos os níveis (federal, estadual e municipal), por meio da participação da sociedade, que deverá também avaliar os objetivos, os processos e os resultados dessas ações.

Diante da relevância quanto à constituição dos sistemas municipais, levantamos como indagação a não constituição de sistemas municipais em alguns municípios de médio porte, cujos territórios se caracterizam pela tradição e vanguardismo quanto à

formulação de políticas educacionais de referência estadual, a exemplo dos municípios de Colatina, Linhares, Barra de São Francisco e Santa Maria de Jetibá, onde ficam situados inclusive instituições de ensino superior públicas e privadas, objeto este que merece maiores estudos e pesquisas.

Como elemento relevante no que se refere ao princípio constitucional de autonomia e descentralização da educação municipal, buscamos junto ao TCEES, inicialmente por meio de busca e análise no Painel de Controle disponível no *site*, e, em não encontrando, por meio de solicitação à ouvidoria do órgão, a informação representada no Gráfico 7 com relação a quem ordena as despesas da educação, ou seja, quais secretarias municipais de educação se caracterizam como unidades gestoras¹⁹.

Gráfico 7 - Unidades gestoras nos municípios do Espírito Santo (2023)



Fonte: Elaboração da autora (2023), com base nos dados do TCEES.

Esse gráfico apresenta que, dos 78 municípios capixabas, em 67 municípios a Unidade Gestora (UG) é a prefeitura municipal e somente em 11 municípios a secretaria municipal de educação assume o papel de ordenador de despesas, se constituindo-se em UG investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização.

Na prática, isso significa que a decisão quanto à execução orçamentária para a aquisição de qualquer insumo educacional fica subordinada à anuência e à

¹⁹ É a unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização. São unidades que geram recursos públicos. Indica quem ordena as despesas da educação.

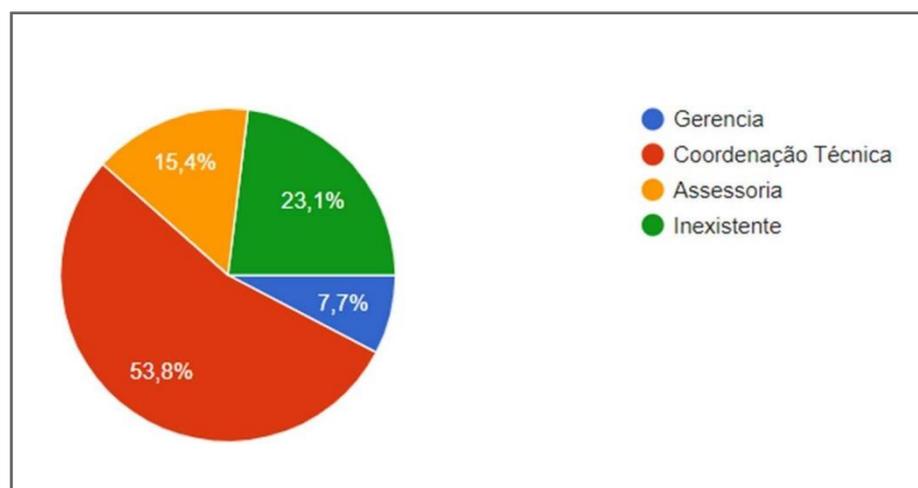
concordância do prefeito municipal, o que torna complexo o atendimento aos princípios da administração pública como a impessoalidade e a equidade, bem como aos três atributos destacados por Araujo (2005,) considerados fundamentais ao Estado brasileiro de direito: os valores republicanos, o federalismo cooperativo e a democracia participativa. Além disso, a alocação de recursos de forma previsível e estável ao longo do tempo, suprimindo a discricionariedade dos administradores, possibilita um planejamento mais adequado e real ao atendimento das necessidades educacionais.

Conhecendo o montante dos recursos municipais vinculados à educação e detendo autonomia para planejar e executar o seu orçamento de forma democrática e participativa, a gestão da educação, em conjunto com os diversos conselhos municipais, podem criar e executar os instrumentos de gestão e planejamento de ordem financeira e pedagógica, mais adequados e equitativos às necessidades das escolas, dos professores e dos alunos, primando pela eficiência, efetividade, transparência, integridade e sensibilidade às condições educacionais locais.

No contexto espírito-santense, não foi possível estabelecer uma relação entre municípios que se constituíram em sistema municipal de educação e municípios onde a secretaria municipal de educação é a unidade gestora. Ao comparar os municípios que possuem sistema de ensino e os que têm a secretaria de educação como UG, observamos que apenas 8 municípios constam em ambos os quadros — Aracruz, Cariacica, Jaguaré, São Mateus, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória —, não sendo possível estabelecer uma relação entre a autonomia na formulação das políticas educacionais e a autonomia de gestão orçamentário-financeira. Identificamos ainda 3 municípios — Baixo Guandu, Linhares e Presidente Kennedy — cujas secretarias de educação são UG, embora sem se constituírem em sistema municipal de educação.

Trouxemos ainda para análise do cenário capixaba um breve estudo sobre o organograma das secretarias municipais de educação por meio de levantamento feito no *site* das prefeituras municipais, realizado em setembro de 2022. Mesmo considerando dados parciais coletados junto a 70% dos municípios, analisamos no organograma a existência de área/diretoria/gerência de planejamento da educação.

Gráfico 8 - Área de planejamento na estrutura organizacional das secretarias municipais de educação



Fonte: Elaboração da autora (2022), com base nos dados da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação [Undime]/ES.

Identificamos que 20% das redes de ensino não contam com uma área de planejamento em sua estrutura organizacional, ficando diluída essa importante ação entre as diversas equipes técnicas, que desempenham inúmeras outras funções administrativas, demonstrando fragilidade quanto à organização sistêmica da educação no âmbito municipal, em especial, no que se refere a diagnósticos locais que possam alimentar os processos de debate e formulação das políticas a serem concebidas com a participação de vários atores sociais. Em levantamento feito pela Undime/ES em outubro/22 por meio de formulário *Google*, ao indagar sobre o acumulado dos estudos nacionais referente ao CAQ, 57% manifestaram total desconhecimento sobre o assunto ou “ouviu falar eventualmente” sobre o tema, o que reforça a necessidade de desenvolver ações que fortaleçam as equipes das secretarias municipais de educação por meio de processos formativos.

A fim de melhor compreender a gestão e o financiamento da educação nos entes subnacionais, definimos aprofundar a análise dos dados em três municípios-tipo. Metodologicamente é importante frisar que a seleção dos municípios não foi realizada no intuito de obter representatividade amostral, tampouco inferir os resultados para os demais municípios capixabas, mas sim demonstrar a importância de situar a associação entre a capacidade estatal local e a realidade orçamentário-financeira de cada município. A definição pelos municípios de Serra, Viana e Santa Teresa como lócus de pesquisa com maior profundidade ocorreu por agrupamento, utilizando agrupamentos dos municípios de forma que aqueles inseridos em cada grupo sejam

mais semelhantes entre si. Foram organizados três agrupamentos considerando porte populacional²⁰, destacando como variáveis internas: a) variáveis numéricas relacionadas à população geral e b) atendimento educacional público municipal.

A definição pelo município de Serra representou o agrupamento constituído pelos municípios de grande porte. Buscou-se um município tipo que apresentasse quantitativo elevado de matrículas, se constituísse como SME, bem como CME ativo e atuante, além de dispor de dados e documentos de acesso público.

A definição pelo município de Viana atendeu a representação do agrupamento de médio porte, estar localizado na região metropolitana, além de constitui em município com áreas rurais e unidades de ensino assim localizadas. Como indicador relevante foi considerado ainda o fato de se constituir como SME além de dispor de dados e documentos de fácil acesso.

Por fim, a definição pelo município de Santa Teresa atendeu a representação do agrupamento de municípios de pequeno porte contemplando requisitos que caracterizam os demais integrantes deste agrupamento. Santa Teresa tem rede de ensino com baixa matrícula, não possui SME o que significa atender as normativas do SEE, apesar de instituir o CME desde 1997. Conta com unidades escolares localizadas em zona rural e urbana.

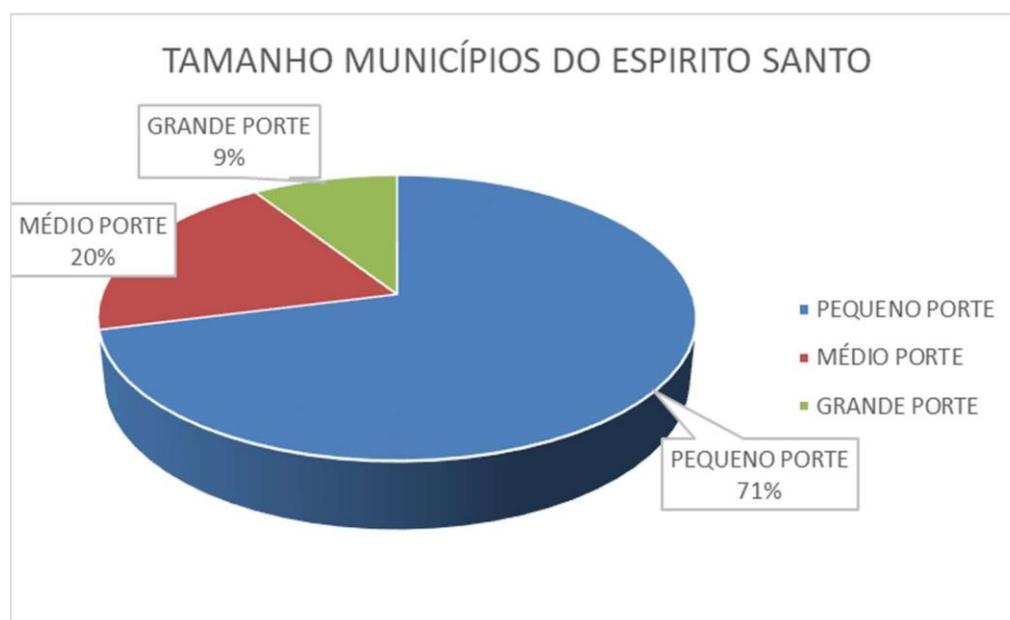
A coleta de dados específicos referente a cada município ocorreu especialmente por meio das informações públicas disponíveis na página institucional dos municípios. Em seguida, procedemos à abertura de processo por meio de ofício dirigido às respectivas secretarias municipais de educação, com a cópia do projeto da pesquisa, acompanhado das documentações emitidas pela secretaria do Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGMPE/UFES). Após a aprovação, realizamos reunião pelo *Meet* com a secretária de educação de cada município, acompanhada de assessores de gabinete, com a finalidade de apresentar a pesquisa, bem como levantamento básico

²⁰ A classificação de porte populacional buscou na referência utilizada pelo IBGE (sete portes), entretanto, para o estudo, o porte foi adaptado para porte de matrículas na Educação Básica com três agrupamentos: até 4.000 matrículas; de 4.001 até 19.000 matrículas e acima de 19.001 matrículas.

de documentos, identificando que estavam todos disponíveis no *site* das respectivas prefeituras.

Os dados apresentados têm como referência o ano-base de 2019, considerando ser a mais recente base de informação orçamentário-financeira disponibilizada no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) por meio da publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) retratando momento de maior estabilidade e aprovação das contas públicas, anterior à pandemia Covid-19. Importa registrar ainda que o INEP já disponibilizou os microdados da coleta do censo inclusive questionários realizados. Para assegurar coerência no estudo, também utilizamos para os demais dados utilizados o ano base de 2019.

Gráfico 9 - Agrupamentos dos municípios do Espírito Santo



Fonte: Elaboração da autora (2022), com base nos dados do IBGE.

A categorização construída situa os municípios pesquisados em ordem crescente, da menor quantidade total de matrículas na Educação Básica para a maior quantidade: o município de Santa Teresa situa-se em 47º lugar e integra o conjunto de 54 municípios de pequeno porte; o município de Viana em 68º lugar integra o conjunto de 15 municípios de porte médio; e Serra em 78º lugar compõe com outros 6 municípios o agrupamento denominado grande porte. O Gráfico 9 evidencia que, no

Espírito Santo, 71% dos municípios são de pequeno porte, com atendimento educacional de até 4 mil alunos e população de, no máximo, 30 mil habitantes.

Ao analisar o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)²¹ nos municípios da pesquisa, como indicador de processo que mensura o grau da aderência da gestão municipal a determinados processos e controles da despesa pública, deparamos com resultados favoráveis aos municípios. Destacamos, no Quadro 5, o Índice Municipal da Educação (i-Educ), que mede o resultado das ações da gestão pública municipal nessa área, por meio de 46 itens, contemplando uma série de quesitos específicos que reúnem informações sobre o cadastro da demanda por Educação Infantil e Ensino Fundamental; a busca ativa de crianças em idade escolar que estão fora da escola; a instituição de programas de aprendizagem e avaliação da qualidade ensino; o controle da frequência dos professores e o cumprimento da lei do piso; a qualidade do transporte e da merenda escolar; a adequada manutenção dos prédios escolares; o investimento na alimentação escolar balanceada; a existência de conselho municipal de educação e conselhos de controle social; a preocupação com o cumprimento do plano municipal de educação, com o provimento de materiais e espaços pedagógicos, considerando a aplicação de recursos no ano e especialmente as respostas do gestor municipal ao questionário IEGM.

Quadro 6 - Índice de Efetividade de Gestão Municipal dos municípios da pesquisa (2018)

Municípios	IEGM	i-Educ
Serra	B	B+
Viana	B+	A
Santa Teresa	B	B

Fonte: Elaboração da autora (2022), com base os dados do Painel de Controle do TCEES.

Destaca-se dentre os 78 municípios capixabas o município de Viana com o melhor índice do Espírito Santo tanto no que se refere ao IEGM geral quanto ao i-Educ, respectivamente B+ e A. O município de Serra alcançou a nota B e B+ e o município de Santa Teresa as notas B e B.

²¹ A nota atribuída no IEGM tem uma variação de 8 níveis (A, A-, B, B+, B-, C, C+ e C-). A nota A corresponde à maior pontuação, indicando que o município atendeu favoravelmente a todos os itens e subitens considerados nos sete indicadores de avaliação.

No entanto, no que se refere à estrutura organizacional da educação, explícita no organograma dos municípios de Serra e Viana (ANEXOS E, F), constatamos o que segue.

- ✓ o organograma de Serra mostra-se bastante sucinto, considerando a grandiosidade de sua rede de ensino. É composto por 2 subsecretarias com 13 gerências e 10 coordenações. Ligadas ao secretário, estão 2 assessorias técnicas e 1 gerência. Não evidencia órgãos e conselhos de controle social, que deveriam constar como paralelos ao secretário, tampouco fazem referência às EMEF e aos CMEI, apesar de constar tais órgão no corpo da lei do SME. A menção ao planejamento ocorre tão somente no nível da coordenação, mesmo assim associando planejamento e controle de matrículas.
- ✓ Já o organograma da Seme Viana de 2019 contempla explicitamente e paralelamente ao secretário de Educação o CME, o CACS-Fundeb e o CAE, equiparando a estrutura da alta gestão do poder executivo. Igualmente ao município de Serra, conta com 2 subsecretarias, 11 gerências e 15 coordenações. Também não fazem referência às EMEF e aos CMEI apesar de constar tais órgãos no corpo da lei do SME. A área de planejamento fica evidenciada no nível de gerência, apesar de associada a tecnologias e transporte.
- ✓ A Seme de Santa Teresa não dispõe de organograma.

Com relação à autonomia administrativa e financeira, constatamos que os municípios de Serra e Viana possuem sistema próprio de educação, enquanto o município de Santa Teresa integra o Sistema Estadual de Educação (SEE), seguindo, portanto, as normativas emanadas do Conselho Estadual de Educação (CEE).

Com relação à Unidade Orçamentária, observamos que, em Serra e Viana, as secretarias de educação são UG, enquanto em Santa Teresa a UG é a prefeitura municipal.

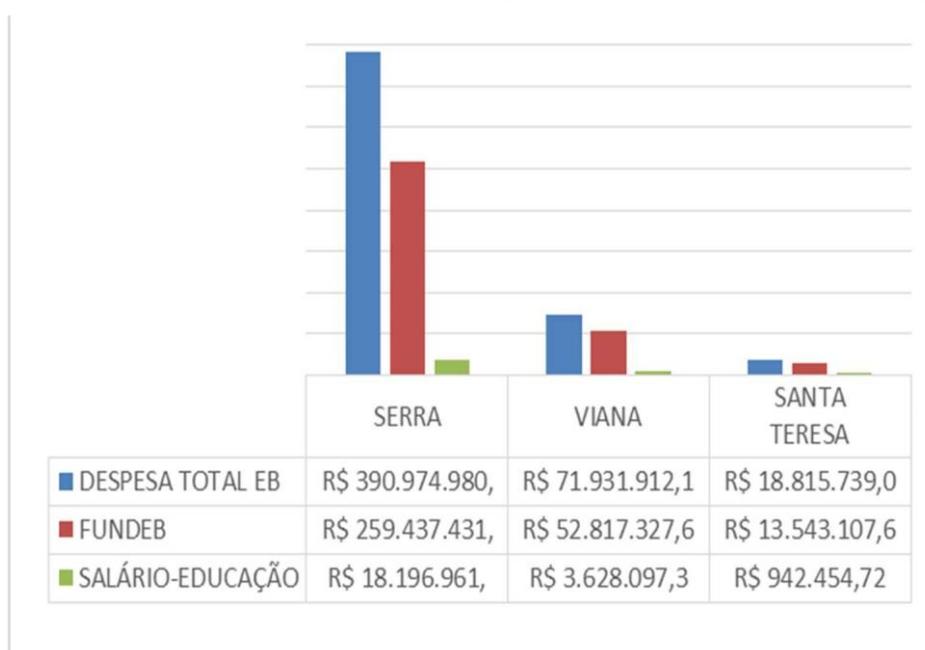
Os municípios possuem características distintas quanto à quantidade de matrículas e quanto ao nível de receita própria em relação ao total de receitas para a educação.

Tabela 5 - Matrícula na Educação Básica por município pesquisado (2019)

MUNICÍPIO	EDUCAÇÃO INFANTIL		ENSINO FUNDAMENTAL			TOTAL
	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	AI	AF	EJA	
Santa Teresa	383	536	1.248	1.101	141	3.319
Viana	1.916	2.324	5.177	2.953	437	12.807
Serra	6.921	13.832	28.202	13.475	2.173	64.790

Fonte : Elaboração da autora (2022) com base nos dados do Censo Escolar.

Gráfico 10 - Despesas liquidadas de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE)



Fonte: Elaboração da autora (2022), com base nos dados do RREO das respectivas prefeituras.

Sob o ponto de vista da Receita Potencial mínima vinculada à Educação Básica (RPEB), o município da Serra, mais populoso e com maior matrícula, dispõe do maior orçamento — R\$ 390.974.980,99 —, seguido do município de Viana com orçamento de R\$ 71.931.912,15, que equivale a aproximadamente 18,40% do orçamento de Serra, e por fim Santa Teresa com R\$ 18.815.739,04, que corresponde a 4,81% em relação a Serra.

Tabela 6 - Valor aluno ano MDE e Fundeb (2018)

MUNICÍPIO	TOTAL DE	LIQUIDADO TOTAL MDE		FUNDEB	
	MATRÍCULAS	GASTO-ALUNO ANO	GASTO-ALUNO MÊS	VALOR-ALUNO ANO	VALOR-ALUNO MÊS
Serra	64.790	6.034,49	502,87	4.004,28	333,69
Viana	12.807	5.516,60	468,05	4.124,04	343,67
Santa Teresa	3.319	5.669,09	472,42	4.080,36	340,03

Fonte: Elaboração da autora (2022), com base nos dados do RREO das respectivas prefeituras.

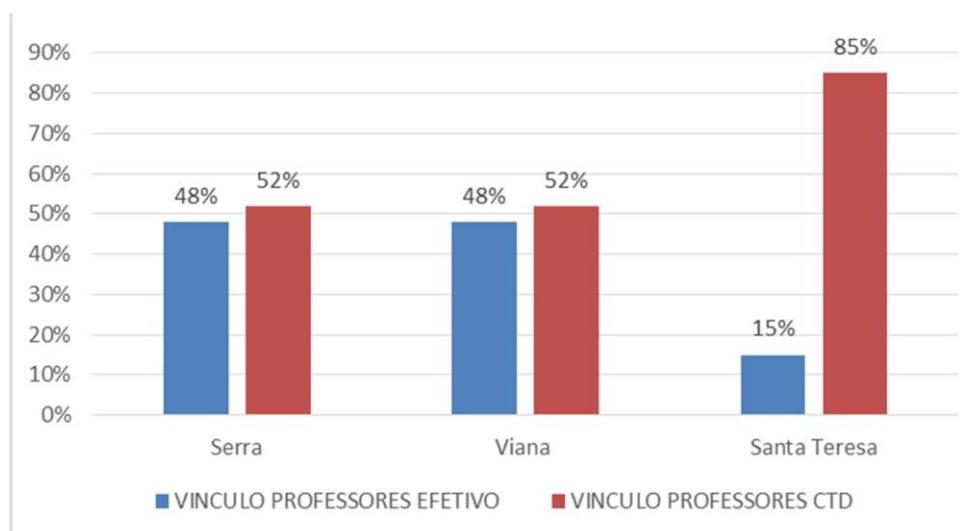
Ao analisarmos nos municípios pesquisados, considerando o liquidado total em MDE, encontramos uma variação entre os municípios, com o maior valor gasto em Serra, equivalente a R\$ 6.034,49, com correspondência mês de R\$ 502,8, seguido de Santa Teresa, com valor anual de R\$ 5.669,09 com correspondência mês de R\$ 472,42 e Viana respectivamente com R\$ 5.516,60 valor anual e R\$ 468,05 valor mensal, em todos os três casos com diferença relevante com relação ao valor-aluno Fundeb.

Os dados evidenciam ainda que todos os três municípios dependem significativamente do Fundeb, corroborando os estudos que já anunciam a tendência brasileira apresentada. Em Serra, os recursos do Fundeb correspondem a 66% dos recursos destinados à MDE, enquanto em Viana, 73% e em Santa Teresa atingem 72% do MDE. Quanto à redistribuição de recursos no Fundeb com relação ao depositado e retirado do fundo, todos os três municípios tiveram resultado líquido positivo. Serra recebe mais do que o dobro — razão de 2,45 —; Viana recebe quase três vezes o valor — razão de 2,78 — e Santa Teresa recebe a razão de 1,61.

Cabe destacar a insuficiência do financiamento praticado, especialmente ao considerar o CAQ nacional no valor de R\$7.914,00 para o ano de 2019, bem superior aos valores indicados na Tabela 6, permitindo confrontar, em cada rede de ensino, o modelo do financiamento da Educação Básica sob a lógica disponibilidade versus necessidade.

O reflexo quanto ao insuficiente financiamento da educação se manifesta em um conjunto de gastos relacionados aos itens que compõem o MDE, destacados Gráfico 11.

Gráfico 11 - Vínculo entre professores e municípios pesquisados (2019)



Fonte : Elaboração da autora (2022), com base nos dados das prefeituras.

O percentual elevado de professores com vínculo temporário é uma forma atípica de admissão para atender às necessidades temporárias de excepcional interesse público, entretanto essa forma de admissão tem se constituído em uma prática cada vez mais recorrente, impactando as condições de trabalho docente. Os resultados evidenciam que os professores contratados pelo Processo Seletivo Simplificado não possuem os mesmos direitos que os estatutários admitidos mediante concurso, não gozam de estabilidade profissional e nem dos demais benefícios historicamente associados ao magistério público. Em todos os três casos, há mais de 50% dos professores contratados temporariamente, fragilizando o processo educativo, sem agregar força e continuidade aos projetos pedagógicos, além de precarizar a docência. Apenas 48% dos professores de Serra e Viana têm vínculo permanente, enquanto em Santa Teresa esse índice atinge 15%. No entanto, ao considerar o vencimento dos professores em relação ao piso nacional, o dado é mais favorável.

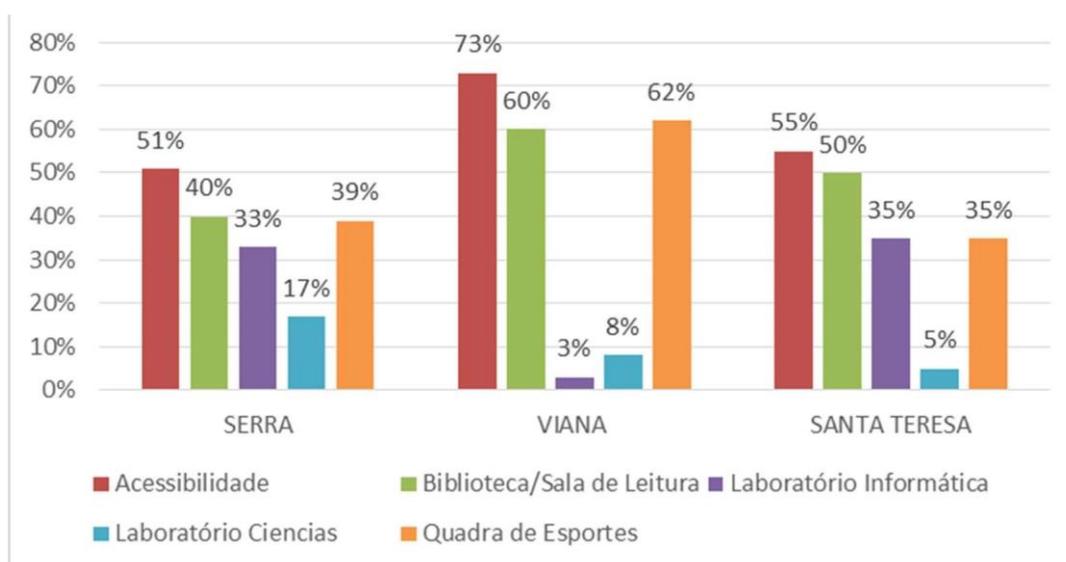
Gráfico 12 - Piso do magistério (2019)



Fonte: Elaboração da autora (2022), com base nos dados das prefeituras

Os municípios de Serra e Viana pagam acima do piso nacional, destacando-se o município de Viana com o maior valor (R\$1.857,63) para a jornada de 25 horas, o município de Serra com o valor de R\$1.779,00, enquanto Santa Teresa está cumprindo exatamente o valor do piso (R\$1.598,59). Silveira, Schneider e Alves (2021a) alertam que a valorização da carreira por meio da remuneração condigna é um dos itens de maior valor para os investimentos na educação, acompanhado de uma “[...] variedade e quantidade mínima de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem”, conforme art. 4º (inciso IX da LDB (MEC, 1996).

Gráfico 13 - Insumos pedagógicos nos municípios pesquisados (2019)



Fonte: Elaboração da autora (2022), com base nos dados do Censo Escolar do Inep.

Com relação à existência de espaços pedagógicos como biblioteca ou sala de leitura, laboratório de informática, entre outros, de forma geral, a disponibilidade de biblioteca ou sala de leitura é sempre inferior do que nas escolas privadas e escolas estaduais. Nos municípios da pesquisa, a precariedade de espaços pedagógicos está diagnosticada no *Resumo Técnico do Estado do Espírito Santo: censo escolar da Educação Básica 2019* do Inep ao evidenciar que menos que 50% das unidades escolares dos municípios de Serra, Viana e Santa Teresa contam com tais recursos, não atendendo ao padrão mínimo destacado na LDBEN e descumprindo a meta dos planos municipais de educação. No município de Serra, apenas 40% das escolas contam com biblioteca/salas de leitura, 33% com laboratório de informática, 17% com laboratório de ciências, 39% com quadra de esportes, revelando a precariedade das condições do atendimento educacional dispensado aos alunos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental.

B) Aspectos demográficos e matrículas da Educação Básica nos municípios de Serra, Viana e Santa Teresa



O município de Serra fica localizado a 20,77 km da capital do estado. É o mais populoso do Espírito Santo, com 536.765 habitantes. Possui uma área de 554,087 km² organizada em 127 bairros na zona urbana, além de uma extensa zona rural,

conforme dados coletados no *site* da prefeitura municipal. O município de Serra é caracterizado ainda como um polo industrial que se consolidou nos últimos 40 anos. Seu crescimento urbano, rápido e desordenado, que gerou desenvolvimento, também promoveu o alargamento de diversos problemas socioeconômicos, entre os quais o crescimento do índice de analfabetismo e uma grande parcela da população em situação de baixa escolaridade (IBGE, acesso em 12 set. 2021).

Ainda segundo o IBGE, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,739 é considerado médio. O salário médio mensal em 2020 era de 2.4 salários mínimos e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 28.3%, sendo que, na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 4 de 78 e 6 de 78, respectivamente. Já na comparação com cidades de todo o país, ficava na posição 646 de 5.570 e 617 de 5.570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 32.9% da população nessas condições, o que o colocava na posição 66 de 78 entre os municípios do estado e na posição 4.054 de 5.570 os do Brasil, apesar de possuir o 4º PIB entre os municípios brasileiros.

O Sistema Municipal de Educação de Serra foi constituído em 2003, na gestão do Prefeito Antônio Sérgio Alves Vidigal, por meio da Lei nº 2.665, de 30 de dezembro de 2003, que cria, institui e disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do Município da Serra. Os diretores escolares obedecem a um processo de escolha que pressupõe o voto da comunidade escolar. As unidades escolares contam com conselho de escola como órgãos de natureza consultiva.

O município de Serra possui o maior quantitativo de matrículas entre os municípios capixabas, o que evidencia sua expressividade e de sua rede de ensino no contexto espírito-santense. Em 2019, a rede municipal de ensino era composta por 143 escolas públicas para atender ao total de 65.329 alunos matriculados. Desse total, 75 são unidades de Educação Infantil, sendo uma com oferta em tempo integral e 68 de Ensino Fundamental, sendo três com oferta em tempo integral e doze que atendem a Educação de Jovens e Adultos (EJA). Ao demonstrar a evolução da população de zero a cinco anos no município de Serra, os dados indicam que das 27.708 crianças de 0 a 3 anos residentes no município, apenas 7.108 estavam matriculadas em unidades municipais de ensino, indicando baixa cobertura educacional.

O quadro de matrículas de crianças de 4 a 5 anos é mais favorável, pois 13.832 estão matriculadas na rede municipal de ensino, indicando cobertura de 92,33% da população nessa faixa etária.

Tabela 7 - Número de matrículas por etapa e modalidade, por localização geográfica: Serra 2019

EDUCAÇÃO INFANTIL				ENSINO FUNDAMENTAL				EJA		ED ESPECIAL		TOTAL
CRÉCHE		PRÉ-ESCOLA		ANOS INICIAIS		ANOS FINAIS						
URB	RUR	URB	RUR	URB	RUR	URB	RUR	URB	RUR	URB	RUR	
7.108	-	13.832	-	28.202	-	13.475	-	2.713	-	1.999	-	67.329

Fonte: Elaboração da autora (2022) com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica Inep 2019

Os dados de matrícula evidenciados na Tabela 7 revelam uma cobertura de 96,9% de atendimento na faixa etária de 6 a 14 anos, com exclusividade na localização urbana. O total de 7.108 matrículas em creche corresponde a 22,17% da população na faixa etária de 0 a 3 anos, indicando baixa cobertura, e o total de 13.832 matrículas de pré-escola corresponde à cobertura de 84,57% da população na faixa etária de 4 e 5 anos, indicando descumprimento da obrigatoriedade constitucional, o que representa grande desafio para a municipalidade no que se refere ao cumprimento da Meta 1 — 50% de atendimento de 0 a 3 anos, que representa crescimento da rede em novas 1.978 vagas com crescimento de 28%, e 100% de atendimento de 4 e 5 anos, que representa crescimento da rede em novas 2.024 vagas com crescimento de 15% das matrículas; Meta 6 do PME que estabelece 50% das unidades escolares e 25% dos alunos em tempo integral, constituindo-se em grandioso desafio para a municipalidade, haja vista contar em 2019 com 21 matrículas na pré-escola e 848 matrículas nos anos iniciais do Ensino Fundamental em tempo integral, com nenhum atendimento na creche e nos anos finais.



O município de Viana fica a 22 km da capital do Espírito Santo. O município ocupa uma área de 312,279 km², tem população estimada no IBGE de 80.735 habitantes. O percentual da população com rendimento nominal mensal *per capita* de até 1/2 salário mínimo em 2010 era de 37,1%. Em 2020, o salário médio mensal era de 2 salários mínimos. O IDHM está na ordem de 0,686, considerado mediano, e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 21.1%, sendo que, na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 15 de 78 e 18 de 78 respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na

posição 2.040 de 5.570 e 1.243 de 5.570 respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 37.1% da população nessas condições, o que o colocava na posição 34 de 78 entre os municípios do estado e na posição 3.161 de 5.570 entre os municípios do Brasil.

Tornou-se sistema próprio de ensino desde 2006, por meio da Lei nº 1.874 na gestão da prefeita Solange Siqueira Lube. Em Viana, a UG é a Secretaria Municipal de Educação (Seme). A Seme conta com uma Gerência de Planejamento, Tecnologia e Transporte, sem, contudo, contemplar uma coordenação correspondente ao planejamento educacional entre as 6 coordenações subordinadas. Os diretores escolares são eleitos pela comunidade escolar, conforme estabelece a Lei nº. 1648/2003 que dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público de Viana/ES. As unidades escolares contam com conselhos de escola como órgãos de natureza consultiva.

Tabela 8 - Número de matrículas por etapa e modalidade, por localização geográfica em Viana (2019)

EDUCAÇÃO INFANTIL				ENSINO FUNDAMENTAL				EJA		ED ESPECIAL		TOTAL
CRÉCHE		PRÉ-ESCOLA		ANOS INICIAIS		ANOS FINAIS		URB	RUR	URB	RUR	
URB	RUR	URB	RUR	URB	RUR	URB	RUR					URB
1.916	-	2.297	-	5.084	93	2.953	-	437	-	579	1	13.360

Fonte: Elaboração da autora (2022), com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica Inep 2019.

Os dados de matrícula evidenciados na Tabela 8 revelam uma cobertura de 94,8% de atendimento na faixa etária de 6 a 14 anos, com exclusividade e predominância de atendimento em localização urbana. O total de 1.916 matrículas em creche corresponde a 40,72% da população na faixa etária de 0 a 3 anos, indicando boa cobertura, considerando a meta do PME, enquanto o total de 2.297 de matrículas de pré-escola corresponde a cobertura de 96,30% da população na faixa etária de 4 e 5 anos, indicando a proximidade do atendimento ao que estabelece o PME. No entanto, no que se refere ao atendimento em creche, a meta do PME é atingir 50% da população, o que significa a oferta de 195 novas vagas. Ao analisar a Meta 6 do PME, que estabelece 50% das unidades escolares e 25% dos alunos em tempo integral, observa-se grande desafio para a municipalidade, visto que, em 2019, a rede

municipal de ensino contava com 35 matrículas de creche, 117 de anos iniciais e 33 de anos finais em tempo integral com nenhum registro das matrículas de tempo integral na pré-escola.



O município de Santa Teresa está localizado a 83,7 km da capital do estado, sentido norte, com altitude de 675 metros acima do nível do mar. Conta com uma área de 694,532 km², correspondente a 1,51% do território estadual. Está subdividida em seis

distritos: Santa Teresa (sede), Alto Santa Maria, Santo Antônio do Canaã, São João de Petrópolis, Vinte e Cinco de Julho e Alto Caldeirão. O percentual da população com rendimento nominal mensal *per capita* de até 1/2 salário mínimo corresponde a 32,8%. Em 2020, o salário médio mensal era de 2 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 21.5%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 15 de 78 e 17 de 78 respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 2040 de 5570 e 1198 de 5570 respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, havia 32,8% da população nessas condições, o que o colocava na posição 68 de 78 entre os municípios do estado e na posição 4083 de 5570 entre os municípios do Brasil.

Quanto à gestão da educação, não se constitui como sistema próprio de ensino, o que significa pertencer ao Sistema Estadual de Educação, apesar de contar com Conselho Municipal de Educação instituído desde 18/12/1997 por meio da Lei Municipal n. 1242 com finalidade normativa, deliberativa, consultiva, fiscalizadora e avaliadora. Em Santa Teresa, a UG é a prefeitura municipal. Conta com os Conselhos de Controle Social do Fundeb e o de Alimentação Escolar. O diretor escolar é escolhido por meio de lista tríplice com regulamentação normatizada por meio do Decreto nº 486/2022. As unidades escolares contam com conselho de escola como órgãos de natureza consultiva.

Tabela 9 - Número de matrículas por etapa e modalidade, por localização geográfica: Santa Teresa (2019)

EDUCAÇÃO INFANTIL				ENSINO FUNDAMENTAL				EJA		ED ESPECIAL		TOTAL
CRECHE		PRÉ-ESCOLA		ANOS INICIAIS		ANOS FINAIS		URB	RUR	URB	RUR	
URB	RUR	URB	RUR	URB	RUR	URB	RUR					
383	-	468	68	1.077	171	950	61	141	-	71	13	3.403

Fonte: Elaboração da autora (2022), com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica Inep 2019.

Os dados de matrícula evidenciados na Tabela 9 revelam uma cobertura de 98,2% de cobertura na faixa etária de 6 a 14 anos, com predominância de atendimento em localização urbana. O total de 383 matrículas em creche corresponde a 33,54% da

população na faixa etária de 0 a 3 anos, indicando média cobertura, considerando a meta do PME, e o total de 536 de matrículas de pré-escola corresponde à cobertura de 91,31% da população na faixa etária de 4 e 5 anos, indicando perspectiva favorável quanto ao atendimento do que estabelece o PME.

Ao analisar a Meta 6 do PME, que estabelece 50% das unidades escolares e 15% dos alunos em tempo integral, o último dado contraria o PNE, que estabelece 25%, constituindo-se em grande desafio para a municipalidade, haja vista contar em 2019 com apenas 87 matrículas de creche em tempo integral com nenhum registro na pré-escola, tampouco nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental.

6.1 DIALOGANDO COM OS RESULTADOS DA PESQUISA

Ao analisar o contexto espírito-santense, podemos inferir que os municípios carecem de ações de colaboração técnica e financeira que promovam, incentivem e encorajem sua condição de entes federativos autônomos, já que as condicionantes aplicadas como “moeda de troca” para a viabilidade das políticas municipais não respeitam os imperativos do pacto federativo.

A análise realizada no Espírito Santo e o estudo de caso em três municípios permitiu identificar que a escassez de recursos públicos, além de gerar desigualdades entre os municípios, também não favorece e tampouco promove a autoconfiança quanto à formulação de políticas locais, à criação dos sistemas municipais de ensino e seus respectivos órgão de gestão. Afinal, não se concebe a construção de um sistema efetivamente robusto e sólido sem que se considerem as diferentes instâncias e fóruns de atuação no âmbito educacional. É preciso que as comissões tripartites e as comissões bipartites realmente representem os integrantes que ampliam e democratizam os debates educacionais. Mais que isso, é preciso que essas comissões sejam norteadas pela preocupação em propor e definir parâmetros que efetivamente façam sentido para os entes e sistemas municipais e, mais importante ainda, estejam articuladas às necessidades mais prementes das escolas e dos estudantes.

Sob o ponto de vista das políticas educacionais, identificamos, nos municípios da pesquisa, a adesão à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e ao currículo

estadual, bem como aos programas emanados pelo governo do estado, com predominância de modelos privatistas, levando-nos a concluir que impera a reprodução de políticas educacionais externas que pouco ou nada dialogam com as especificidades locais.

Não se vislumbra a constituição das secretarias municipais de educação como UG dos recursos da educação, alargando a distância da essência do federalismo brasileiro, que tem como pedra angular a autonomia política, administrativa e financeira municipal, além da descentralização como pressuposto.

A vinculação de recursos, assegurada na Constituição de 1988, não garantiu nem a suficiência, nem a alocação equitativa desses recursos, pois, de um lado, identificamos enormes desigualdades no financiamento *per capita* entre municípios e, de outro, sem alocação de recursos que estejam relacionados a um padrão de qualidade definido democraticamente e que reflitam um conjunto de elementos imprescindíveis à escola.

É contundente o que apontam os dados capixabas sobre a insuficiência de recursos financeiros, ao mesmo tempo que é urgente fortalecer as gestões municipais, constituídas ou não como sistemas próprios de ensino. As redes de ensino tampouco contam com ferramentas de Tecnologia da Informação (TI) que possam auxiliar as ações de planejamento e diagnóstico em tempo real da educação local, com pouca evidência de que os planos municipais de educação se constituem em referenciais para as ações educacionais. Importante registrar que os planos de educação, por se constituírem como política de Estado, deveriam ser o epicentro de programas e ações educacionais, construídos e implementados em cooperação entre os entes federados.

No Espírito Santo, a partir dos dados analisados, podemos inferir que não existe equidade entre as redes de ensino, não existe equidade quanto à valorização dos profissionais da educação, sequer o cumprimento da lei do piso nacional. Não existe igualdade nas condições de acesso e permanência do aluno na escola, não sendo garantida a infraestrutura física e pedagógica para todos os estudantes. Inexiste a possibilidade de cumprimento das metas do PNE, em especial as Metas 1, 2 e 6 com vigência até 2024. É fundamental retomar e aprofundar políticas estratégicas, ancoradas nos planos de educação, dedicadas à garantia de acesso e permanência,

com inclusão, qualidade e acessibilidade, e à redução de desigualdades educacionais, considerando as mais diversas populações e suas especificidades.

O abandono do plano de educação pelas autoridades governamentais permite o fortalecimento das reformas que ratificam uma visão reducionista e padronizadora de educação, restrita ao desenvolvimento de competências e habilidades, com foco em políticas de avaliação e regulação atreladas aos interesses do setor privado. Resgatar e atentar para a vigência e a relevância do PNE, aprovado após amplo e consistente debate político, é uma conquista da sociedade e, portanto, fundamental instrumento para a organização do SNE, do federalismo cooperativo em educação e para a mobilização social em prol da educação nacional. Por isso, não deve ser secundarizado e sim instituído e implementado democraticamente

A aparência externa apresenta que, nos municípios pesquisados, constituídos ou não como sistema municipal de ensino, seus docentes têm como luta a gestão democrática do ensino público e a prática do planejamento educacional. No entanto, a investigação mostra sistemas e redes com muitas fragilidades técnicas, sobretudo advindas das descontinuidades políticas, da dificuldade de gestão colegiada e de representação social.

Considerando as capacidades orçamentárias dos entes subnacionais, não será possível a construção de escola básica, sem o embate público sobre disponibilidade *versus* necessidade, sem uma expressiva ação supletiva da União e especialmente sem a completa revisão do modelo de financiamento da educação avançando para a necessidade, para o Custo-Aluno Qualidade. O CAQ como parâmetro de financiamento deve contemplar os gastos educacionais em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública; em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar, uma vez que, podem assegurar as condições materiais e objetivas para o funcionamento adequado das escolas (CARREIRA; REZENDE PINTO, 2007; REZENDE PINTO, 2015; ALVES; SILVEIRA; SCHNEIDER, 2019).

Por fim, os achados da pesquisa revelam a fragilidade da institucionalização da prática da gestão e planejamento municipal, acentuando a relevância e a urgência em apoiar

as gestões municipais quanto ao desenvolvimento da capacidade estatal que favoreçam o incremento da qualificação da ação pública.

6.2 PRODUTO EDUCACIONAL

O Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação tem como característica o desenvolvimento de pesquisas a partir de uma perspectiva interna do contexto analisado, propiciando a redução do distanciamento social presente até então, na relação entre o sujeito e o que constitui seu objeto de investigação. Para Gatti (2014), pressupõe uma pesquisa engajada que tem a realidade empírica como ponto de partida e de chegada, visando evidenciar fatos específicos pela compreensão de situações localizadas, a fim de procurar e propor alternativas.

[...] a identidade que os Mestrados Profissionais em Educação vêm moldando caracteriza-se pela formação voltada para a prática profissional e para a possibilidade de incorporar a essa prática inovações fundamentadas em pesquisas científicas, análises teóricas e práticas capazes de resolver problemas peculiares no ambiente escolar, promovendo avanços. O que implica assumir o compromisso com um processo de formação no qual não apenas a universidade se aproxima da escola básica, tencionando por aí os elos entre a formação inicial e continuada; também, se fortalecem as expectativas que fazem avançar a problematização entre a teoria e a prática, dicotomia que é foco dos investimentos em estudo e pesquisa para a aquisição de novos recursos para atuar na Educação Básica (CUNHA; AGRANIONIH, 2017, p. 121).

Neste sentido, o mestrado profissional volta-se para a formação de um pesquisador prático, que ao fazer uma leitura crítica do seu contexto de trabalho, saiba buscar referências e recursos para compreender a realidade, delineando caminhos para uma atuação mais qualificada. Em outras palavras, são cursos destinados à aplicação e à geração de processos formativos e de investigação voltados aos problemas do cotidiano de professores, gestores e profissionais da educação (FIALHO; HETKOWSKI, 2017).

No que se refere ao trabalho de conclusão, o produto educacional tem como finalidade propor a qualificação do contexto investigativo. Moreira e Nardi (2009) consideram que os trabalhos finais adquirem caráter prático e estão voltados para a instrumentalização do ensino em determinado contexto social.

Por meio de análise do organograma e da legislação municipal de reforma administrativa realizada em julho de 2022 junto às secretarias municipais de educação do Espírito Santo, ficou evidenciado que 20% das redes de ensino não contam, em

sua estrutura organizacional, com uma área de planejamento educacional. Essa importante ação fica diluída entre as diversas equipes técnicas, que desempenham inúmeras outras funções administrativas. No mesmo levantamento, ao questionar sobre o acumulado dos estudos nacionais referente ao CAQ, 57% manifestaram total desconhecimento sobre o assunto ou “ouviu falar eventualmente” sobre o tema. Observamos também significativo desconhecimento ao indagarmos sobre qual o custo-aluno real praticado nas respectivas redes de ensino. Cabe, portanto, uma indagação sobre as condições de gestão das redes de ensino diante das fragilidades no que se refere às informações e aos diagnósticos como instrumentos de atuação para o planejamento educacional.

Nesse sentido, como produto do estudo decorrente desta pesquisa, apresenta-se proposta de formação para as equipes técnicas das secretarias municipais de educação (APÊNDICE D), com o objetivo de orientar o planejamento e a análise dos dados municipais advindos da utilização e implantação do SimCAQ, em suas realidades educacionais específicas, considerando as políticas educacionais locais, com vistas ao alcance das metas do Plano Municipal de Educação de cada secretaria.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formulação das políticas educacionais contemporâneas envolve uma multiplicidade de atores organizados da sociedade civil e do Estado, como conquista do movimento de democratização e modernização dos anos 1990. As reformas educacionais afirmaram, no corpo legal, a gestão das políticas de caráter descentralizado, promovendo e exigindo do Estado a mobilização e o protagonismo de novos atores sociais, com conseqüente revisão do seu papel como o único protagonista na formulação e na execução das políticas.

Tal perspectiva introduziu no planejamento e na gestão da educação pública uma nova configuração e outro sentido de pertencimento. Ambientes democráticos, com o protagonismo de órgãos e conselhos de controle social, implicam maior transparência de dados e informações, ou seja, mais controle social, gerando melhor capacidade de gestão e planejamento por parte dos municípios. Significa a produção de diagnósticos mais precisos, planos mais factíveis e programas e projetos voltados para a implantação das políticas educacionais, concebidas em espaços essencialmente participativos, democráticos. Transparência, controle social e institucional são condições necessárias para mitigar a ineficiência nos gastos educacionais, com vistas às finalidades pretendidas com relação a um financiamento adequado da educação.

Nesse sentido, a efetividade quanto ao cumprimento das metas e dos objetivos dos planos de educação passa a ter como pressuposto a prática do planejamento educacional das ações postas como prioridade, considerada uma importante estratégia para o êxito das políticas educacionais, possibilitando que os planos municipais de educação sejam realizados de fato e não se configurem como instrumentos para justificar políticas já definidas e implementadas.

A realização de estudos e pesquisas sobre as capacidades estatais municipais são de fundamental importância não só por atender a academia, mas também para a maioria da população que vive nos municípios, a fim de fortalecer as gestões municipais nos aspectos técnico, político e financeiro, com vistas a sedimentar e consagrar os ambientes democráticos da formulação, acompanhamento e monitoramento das políticas educacionais. A fragilidade na capacidade estatal dos municípios permite que políticas educacionais generalistas e modelos externos

abafem e substituam a possibilidade de formulações locais, comprometendo a identidade e a soberania municipal.

O modelo de financiamento da educação brasileira encontra-se estrangulado, com o esgarçamento do tecido social como consequência para a gestão da política educacional. A falta de recursos, somada às limitações técnicas da gestão local, leva as secretarias municipais de educação a buscar parcerias com instituições privadas que disponham de programas estruturados, em nome do avanço e da qualificação dos processos educativos locais. A alocação de recursos é insuficiente e a fórmula de distribuição também se mostra ineficaz para suprir a educação com o padrão mínimo de qualidade, o que afeta diretamente a capacidade estatal dos municípios. Daí a necessidade de analisar e discutir a educação, no âmbito municipal, considerando indissociável a trilogia gestão, planejamento e financiamento.

A produção científica tem avançado com relação à distribuição dos recursos, explorando, em um ramo da literatura, fórmulas do financiamento da educação de forma objetiva e imparcial, despontando estudos sobre qual o montante de recursos necessários, ou seja, qual deverá ser o financiamento de uma educação com qualidade social referenciada.

Tratamos aqui da abordagem orientada por insumos e recursos, que contempla as diferenças em torno da necessidade de financiamento, atentamente relacionado a contextos socioeconômicos diversos, de composição escolar ou de necessidades educacionais específicas, baixo nível socioeconômico das famílias, atendimento educacional inclusivo com relação às necessidades educacionais especiais. É importante evidenciar como a legislação brasileira está ancorada conceitualmente na ideia de padrão mínimo de qualidade e metodologicamente na abordagem de insumos para definir esse padrão e, por conseguinte, o Custo-Aluno Qualidade.

Ao analisar os dados coletados referente aos municípios capixabas, pode-se afirmar que a estrutura e a organização dos municípios para a gestão e o financiamento da educação encontram-se fragilizadas. Impera, na realidade espírito-santense, a pouca colaboração técnica da União e do estado, voltada para potencializar as capacidades de gestão local com vistas à autonomia das políticas educacionais próprias. Constatase, como consequência, a reprodução de modelos estruturantes e externos à política

educacional de caráter público, predominando a adesão às políticas privatistas implementadas na educação estadual. Quanto ao atendimento educacional, os municípios são os grandes responsáveis pela oferta da Educação Básica, especialmente na cobertura da matrícula da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e respectivas modalidades.

Com relação à aplicação dos recursos financeiros, o cenário capixaba reflete o contexto brasileiro, com grande disparidade entre os municípios no que refere ao valor-aluno, distanciando-se do Custo-Aluno Qualidade. Os dados sugerem um modelo financeiro esgotado, como o de muitos municípios brasileiros, que assistem ao progressivo aumento de suas responsabilidades educacionais, definidas por um governo central que se afasta, cada vez mais, de suas responsabilidades com a oferta da Educação Básica e instiga que as redes de ensino, cada vez mais, respondam por metas de desempenho como única referência de qualidade que chega ao professor, à escola e à sociedade.

Com relação à valorização do magistério, 44% dos municípios não cumprem o piso nacional, tampouco atendem aos aspectos essenciais como regime de trabalho com vistas à carreira docente; à formação inicial e continuada, às condições de trabalho e a outros tópicos, maculando aspectos da dimensão subjetiva que abarcam o reconhecimento social e a dignidade profissional.

Observamos ainda insuficiência no que se refere às condições de trabalho dos profissionais da educação a fim de cumprir um padrão mínimo de qualidade que envolve infraestrutura adequada das instituições educacionais (biblioteca, laboratório de informática, quadra esportiva, laboratório de ciências e demais dependências), garantia de tempo disponível na carga horária de trabalho remunerado para a realização de atividades de planejamento e efetividade dos mecanismos de gestão democrática que possibilitem à comunidade escolar a formulação e a participação nas decisões educacionais.

Os insumos básicos ainda são elementos de diferenciação, pois não são garantidos a todos os estudantes, o que é uma violação do direito à educação e dos princípios constitucionais para sua garantia.

A implantação do CAQ implica duas medidas: i) a garantia do financiamento por aluno que assegure a manutenção das redes de ensino; e ii) a equalização da infraestrutura adequada em todas as escolas e redes de ensino.

Diante do exposto, apontamos ser imprescindível que as instituições públicas de ensino superior, a partir de estudos, pesquisas e práticas extensionistas, apoiem a organização e a gestão da educação no âmbito municipal, por meio de formações continuadas e fóruns de debate sobre a gestão e o financiamento da educação. A utilização da plataforma SimCAQ por parte dos municípios como ferramenta pública e disponível a todas as redes de ensino em muito auxiliará com relação à atividade de diagnósticos, planejamentos e monitoramento dos planos. Conhecer a aplicabilidade da ferramenta compatível com as especificidades locais auxilia as equipes técnicas das secretarias de educação a compreender o conjunto de parâmetros que compõe o CAQ. Identificar e analisar, em cada município, a distância entre os VAA do Fundeb, praticados atualmente, e o CAQ coloca em pauta uma sólida reflexão sobre os desafios locais. Dessa forma, apoia-se a formação técnica das equipes municipais elevando as capacidades estatais. A ferramenta SimCAQ tem o objetivo de suporte ao processo de elaboração/adequação e monitoramento/avaliação dos planos estaduais e municipais de educação, visando à articulação das metas educacionais locais com as metas do PNE, e a previsão do montante de recursos financeiros necessários para a oferta da Educação Básica em condições de qualidade; também fomenta pesquisas e publicações sobre financiamento da educação, custos educacionais e oferta da Educação Básica em condições de qualidade; promove a interação entre pesquisadores, gestores das redes de ensino, governos, profissionais da educação e sociedade civil para debater os desafios para o cumprimento das metas do PNE 2014-2024.

Por fim, como lição aprendida, pode-se inferir dos estudos realizados que fica evidenciada a necessidade de suporte necessário às áreas de planejamento das secretarias de educação, a fim de que as gestões possam refletir e atuar em favor da necessidade premente de se definir um investimento adequado para a educação, contando para tal com o apoio da sociedade e a luta fundamentada dos trabalhadores de educação.

Esperamos agregar às gestões educacionais reflexões e possibilidades que este estudo sobre o direito à educação com qualidade educacional referenciada indica para a educação pública no que se refere ao acompanhamento e à análise mais consistente dos planos de educação; ao investimento necessário à efetividade desses planos, a partir de metas e dados respectivos das redes pesquisadas; o reconhecimento e a análise da variação gerada pela ferramenta, considerando o gasto real e o CAQ; o estabelecimento de padrões de oferta possíveis de acordo com o contexto histórico, social e econômico; a racionalidade na elaboração dos planos educacionais pela superação das improvisações nas ações governamentais e, por fim, a efetividade da ferramenta SimCAQ quanto à geração de dados que possibilitará o planejamento, o acompanhamento e o controle social numa perspectiva menos passiva, mais crítica e reflexiva.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber Pacheco de. Carga tributária bruta de 2019: recorde histórico e evidências federativas (versão preliminar). 13 mar. 2020. Disponível em: <https://joserobertoafonso.com.br/carga-tributaria-recorde-historico-afonso-castro/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

ALVES, Thiago *et al.* Financiamento da escola pública de Educação Básica: a proposta do simulador de custo-aluno qualidade. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 40, e0223702, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019223702>.

ALVES, Thiago. **Desenvolvimento de um modelo de previsão de custos para planejamento de sistemas públicos de Educação Básica em condições de qualidade**: uma aplicação a municípios de Goiás. 2012. 342 f. Tese (Doutoramento em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ALVES, Thiago; SILVEIRA, Adriana Dragone; SCHNEIDER, Gabriela. Financiamento da educação básica: o grande desafio para os municípios. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 26, p. 391-413, maio/ago. 2019. DOI: <https://doi.org/10.22420/rde.v13i26.1007>.

AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação [online]**, v. 22, n. 71, e227145, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782017227145>.

AMORIM JUNIOR, Ademar. **Financiamento da Educação Básica**: um estudo do custo aluno em alguns municípios do estado de Goiás. 2018. 144 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2018.

APLICAÇÃO em Educação com recursos do FUNDEB por aluno – 2019. *In*: Painel de Controle do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <https://paineldecontrole.tcees.tc.br/rankings/2019/municipios/educacao-educacaoPorAlunoFUNDEB>. Acesso em 10 abr. 2023.

ARANTES, Rogério Bastos *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. *In*: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Sílvia. (Org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 109-147.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 908-927, out./dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018200031>.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Município, Federação e Educação**: instituições e ideias políticas no Brasil. 2005. 332 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, nº 121, p. 1215-1233, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000400016>.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro/São Paulo: Revan/FAPESP, 2000.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 11-141, jun. 1999. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000200009>.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & sociedade** [online], Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000003>.

BASTOS, Roberta Freire. **Sistemas municipais de ensino**: a gestão das políticas educacionais do município de Serra/ES. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/handle/10/8655>. Acesso em: 15 mar. 2023.

BAUER, Adriana; ARCAS, Paulo Henrique; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de. Qualidade da educação básica: uma revisão conceitual. *In*: SOUZA, Marcelo Lopes de; ALVES, Fabiana de Assis; MORAES, Gustavo Henrique (Org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**: contribuições conceituais e metodológicas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. p. 201-236. v. 1.

BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão de pessoas em nível municipal. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (Org.). **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: UFRGS Editora /Centro de Estudos Internacionais sobre Governo, 2021. p. 198-247.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PAQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: UNB, 2002. 2v.

BOGDAN, Robert C.; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Tradução de Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telma Mourinho Baptista. Porto: Porto Editora, 1994.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm#art1. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, 2007.

BRASIL. **Lei nº 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. Brasília, 2008.

BRASIL. **Lei nº 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. Brasília, 2008. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. Acesso em 10 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 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 nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.

BRASIL. **Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014.

CAMARGO, Rubens Barbosa de *et al.* **Pesquisa nacional qualidade na educação: problematização da qualidade em pesquisa de custo aluno-ano em escolas de Educação Básica**. Brasília: Instituto de Instituto Nacional de Pesquisa e Estudos Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. **Nota Técnica PL da Câmara sobre o Fundeb**: retirando recursos de estados, DF e municípios e rasgando a Constituição. São Paulo, 2020. Disponível em: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/12/PautasPolíticas_Fundeb2020_NotaTecnica_2020_12_14_Campanha-Fineduca_final.pdf. Acesso em: 90 mar. 2022.

CARA, Daniel. O Custo Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa no PNE: um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil. **Jornal de Políticas Educacionais**, n.16, p. 75-91, jul./dez. 2014. Disponível em: http://www.jpe.ufpr.br/n16_8.pdf. Acesso em: 23 jun. 2023.

CARA, Daniel. Primeiras palavras. *In*: REZENDE PINTO, José Marcelino de *et al.* (Coord.). **CAQi e o CAQ no PNE**: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018. p. 9-13. *E-book*.

CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa. Quanto custa a Educação Básica pública de qualidade: o sistema CAQI/CAQ da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. *In*: SOUZA, Marcelo Lopes de; ALVES, Fabiana de Assis; MORAES, Gustavo Henrique (Org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**: contribuições conceituais e metodológicas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. p. 237-274. v. 1, https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/financiamento_da_educacao/custo_aluno_qualidade_caq.pdf.

CARREIRA, Denise; REZENDE PINTO, José Marcelino de. **Custo Aluno-Qualidade Inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASASSUS, Juan. **A escola e a desigualdade**. Brasília: Editora Plano, 2002.

CAVALCANTE, Pedro. A implementação municipal de políticas sociais: uma análise espacial. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], v. 42, p. 239-269, 2014.

CHIARELLI, Lucinéia. **Estudo sobre a cultura de gastos educacionais: os casos de Arapongas e Apucarana (PR)**. 2014. 164 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE AS NECESSIDADES EDUCATIVAS ESPECIAIS, 1994, Salamanca. **Declaração de Salamanca sobre princípios, políticas e práticas na área das necessidades educativas especiais**. Salamanca: Unesco, 1994. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2023.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (Espírito Santo). **Municípios que já constituíram seus sistemas de educação**. Disponível em: <https://cee.es.gov.br/Media/cee/Escolas/smeconstituídos.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque. 2009. 434 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CUNHA, Cláudia Madruga; AGRANIONIH, Neila Tonin. Mestrado Profissional em Educação: teoria e prática de ensino - qualificação dos processos de educar na pesquisa da Educação Básica. **Educ rev**, n. 63, p.119-35, jan. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.49807>.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n.116, p. 245-262, jun. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000200010>.

DOURADO, Luiz Fernandes (Coord.); OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. (Série Documental. Textos para Discussão; 24).

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da Educação: perspectivas e desafios. **Cad. CEDES**, v. 29, n. 78, p. 201-207, ago. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622009000200004>.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 113-118, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200012>.

DUBBERSTEIN, Flávia Costa Lima. **As implicações da dinâmica do financiamento da educação para as desigualdades intermunicipais quanto ao gasto por aluno no estado do Espírito Santo**. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015. https://repositorio.ufes.br/bitstream/10/2470/1/tese_9137_DISSERTA%C3%87%C3%83O%20FINAL.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

FARENZENA, Nalú (Org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas**: aportes de estudos regionais. Brasília: Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2006.

FARENZENA, Nalú; ARAUJO, Emílio Luiz Pedroso. Espaços de democratização na gestão financeira da educação. *In*: LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Leticia Pedroso de (Org.). **Gestão escolar democrática**: concepções e vivências. Porto Alegre : Editora da Universidade/UFRGS, 2006. p. 109-116.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice Firjan de Gestão Fiscal 2019**. Rio de Janeiro, 2019.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Planejamento educacional e tecnocracia nas políticas educacionais contemporâneas. **Série-Estudos - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**, Campo Grande, MS, n. 34, p. 45-59, jul./dez. 2012.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 69-96, jan./jun. 2011. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-795X.2011v29n1p69>.

FIALHO, Nadia Hage, HETKOWSKI, Tânia Maria. Mestrados Profissionais em Educação: novas perspectivas da pós-graduação no cenário brasileiro. **Educ rev**, n. 63, p. 19-34, jan. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.49135>.

FÓRUM MUNDIAL DE EDUCAÇÃO, 2000, Dakar. **Educação para todos**: o compromisso de Dakar. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. Brasília: Unesco, 2001. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330730/2000_declaracaosobreeducacao-paratodosocompromissodedakar.pdf. Acesso em 10 jul. 2021.

FÓRUM MUNDIAL DE EDUCAÇÃO, 2015, Incheon. Educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos. Incheon: Unesco, 2015. Disponível em:

<https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/233137POR.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2023.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

GADOTTI, Moacir. **Organização do trabalho na escola**: alguns pressupostos. São Paulo: Ática, 1993.

GALVÃO, Fernando Vizotto. A pesquisa sobre Custo-Aluno no Brasil: caminhos percorridos e possibilidades. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, n. 3, p. 1-19, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907100205>.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal**: o PPA 2000-2003. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2000.

GARCIA, Walter. Planejamento e educação no Brasil: a busca de novos caminhos. *In*: KUENZER, Acácia; CALAZANS, Maria Julieta; GARCIA, Walter. **Planejamento e educação no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2003. p. 35-54.

GATTI, Bernadete Aangelina. A pesquisa em Mestrados Profissionais. I FÓRUM DE MESTRADOS PROFISSIONAIS EM EDUCAÇÃO, 1., 2014, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: Universidade do Estado da Bahia, 2014

GENTILINI, João Augusto. Planejamento e gestão educacional nos municípios: desafios para a autonomia. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 3, p. 85-96, 2010. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v3i.2684>.

GIL, Antonio Carlos. **Estudo de caso**: fundamentação científica, subsídio para coleta e análise de dados, como redigir o relatório. São Paulo: Atlas, 2009.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo, Atlas, 2008.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Apresentação. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (Org.). **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: UFRGS Editora /Centro de Estudos Internacionais sobre Governo, 2021. v. 1.

GOUVEIA, Andréa Barbosa *et al.* Condições de trabalho docente, ensino de qualidade e custo-aluno-ano. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 253-276, jul./dez. 2006. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol22n22006.18883>.

GRIN, Eduardo José. Notas sobre a construção do conceito de capacidades estatais. **Revista Teoria & Sociedade**, v. 20, n. 1, p. 148-176, jan./jun. 2012.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Las capacidades estatales de los municipios brasilenos en un contexto de descentralización de políticas. **Reforma y Democracia**, v. 70, p. 93-126, fev. 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni. El asociativismo intermunicipal no Brasil. *In*: CRAVACUORE: Daniel; CHACÓN, Andrés (Org.). **El asociativismo intermunicipal en América Latina**. Santiago: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana, 2016. p. 65-104. v. 1.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (Org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: UFGRS Editora /Centro de Estudos Internacionais sobre Governo, 2021. v. 1.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (Org.). **Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas**. Porto Alegre: UFGRS Editora /Centro de Estudos Internacionais sobre Governo, 2021a. p. 42-85. v. 1.

HOBBSAWM, Eric. **Sobre História**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HORTA, José Silvério Baia. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1982.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 12 set. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Resumo Técnico do Estado do Espírito Santo: censo escolar da Educação Básica 2019**. Brasília, 2019. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_do_estado_do_espirito_santo_censo_da_educacao_basica_2019.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

KRIPKA, Rosana; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa Lara. Pesquisa documental: considerações sobre conceitos e características na pesquisa qualitativa. *In*: CONGRESSO IBERO-AMERICANO EM INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA, 4.; SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO E COMUNICAÇÃO, 6., 2015, Aracaju. **Atas** [...]. Aracaju, 2015. Disponível em: <https://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2015/article/view/252/248>. Acesso em: 10 abr. 2023.

LIBÂNEO, José Carlos. Internacionalização das políticas educativas: elementos para uma análise pedagógica de orientações curriculares para o ensino fundamental e de propostas para a escola pública. *In*: SILVA, Maria Abádia da; CUNHA, Célio da (Org.). **Educação básica: políticas, avanços e pendências**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014. (Coleção Políticas Públicas de Educação).

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 2. ed. São Paulo: E.P.U., 2013.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATUS, Carlos. Política, **Planejamento & governo**. Tomos I e II. Brasília: Ipea, 1996.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997.

MINAYO, Cecília de Souza Minayo (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). **Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil**. Brasília, 1998a.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). **Política Nacional de Educação Infantil**. Brasília, 1994.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília, 1998b. v I, II, III.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). **Relatório Final GT CAQ – Portaria 459, de 12 de maio de 2015**: Grupo de Trabalho constituído com a finalidade de “elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno Qualidade – CAQ, como parâmetro para o financiamento da Educação Básica.

MOREIRA, Marco; NARDI, Roberto. O mestrado profissional na área de ensino de Ciências e Matemática: alguns esclarecimentos. **Revista Brasileira de Ensino de Ciência e Tecnologia**, v. 2, n. 3, p. 1-9, 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.3895/S1982-873X2009000300001>.

O QUE ENTENDEMOS por educação de qualidade. *In*: SIMCAQ: Simulador de aluno-custo qualidade. Disponível em: <https://www.simcaq.c3sl.ufpr.br/quality>. Acesso em: 15 mar. 2023.

OLIVEIRA Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Rev Bras Educ**, n. 28, p. 5-23, abr. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782005000100002>.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Educação e cidadania: o direito à educação na Constituição de 1998 da República Federativa do Brasil**. 1995. 179 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Estado e política educacional no Brasil: desafios do século XXI**. 2006. Tese (Livre Docência) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia municipal no Estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, v. 36, n. 142, p. 143-166, 1999. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/482>. Acesso em: 10 jul. 2023.

PRINCÍPIOS e pressupostos de uma educação de qualidade. *In*: SIMCAQ simulador de custo-aluno qualidade. Disponível em: <https://www.simcaq.c3sl.ufpr.br/quality>. Acesso em: 10 jul. 2023.

PRZEYBILOVICZ, Erico; CUNHA, Maria Alexandra; MEIRELLES, Fernando de Souza. O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e *smart city*. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 630-649, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612170582>.

RESENDE, Antônio José Calhau de. Autonomia Municipal e Lei Orgânica. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 10, n. 15, p. 7-42, 2008. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/1266>. Acesso em: 10 jul. 2023.

REZENDE PINTO, José Marcelino de *et al.* (Coord.). **CAQi e o CAQ no PNE. CAQi e CAQ no PNE**: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018. *E-book*.

REZENDE PINTO, José Marcelino de. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. **Proposta Educativa**, v. 2, n. 52, p. 24-40, 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/4030/403062991004/html/>. Acesso em: 10 jul. 2023.

REZENDE PINTO, José Marcelino de; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS Revista Científica**, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan./jun. 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71580102>. Acesso em: 10 jul. 2023.

RIBEIRO, Manuella Maia. **Relações intergovernamentais e uso de sistemas de informação em políticas sociais no Brasil**. 2017. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

SALERMO, Soraia Chafic El Kfourri. **Administração escolar e educacional: planejamento, políticas e gestão**. Campinas: Editora Alínea, 2007.

SANCHES, Carlos Eduardo. Desafios do poder público municipal na garantia do acesso à pré-escola e na ampliação do acesso à creche na perspectiva da EC nº 59/2009. *In*: SANCHES, Carlos Eduardo (Org.). **Insumos para o debate 2**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010. p. 36-42.

SANTA TERESA (Município). **Lei nº 2.594, de 24 de junho de 2014**. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME período 2015/2025 e dá outras providências. Santa Teresa, 2015.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acesso em: 10 abr. 2023.

SAVIANI, Dermeval. Democracia, educação e emancipação humana: desafios do atual momento brasileiro. **Psicologia Escolar e Educacional** [online], v. 21, n. 3, p. 653-662, 2017. Disponível em: DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-353920170213000>.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-crítica**: primeiras aproximações. 8. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, p. 380-412, maio/ago. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782010000200013>.

SAVIANI, Dermeval. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760, jul./set. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300006>.

SERRA (Município). **Lei nº 2.665, de 30 de dezembro de 2003**. Institui, cria e disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do município da Serra e dá outras providências. Serra, 2003. Disponível em: <https://prefeiturasempapel.serra.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/migracao/i/mage/L26652003.pdf?identificador=30003A004C00>. Acesso em: 10 jul. 2023.

SERRA (Município). **Lei nº 4.432, de 4 de novembro de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação da Serra - PMES e dá outras providências. Serra, 2015.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622009000200005>.

SILVA, Nemésio Augusto Alvares. **Educação integral e o Colégio de Aplicação da UFS**: possibilidades e limites. 2016. 231 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2016.

SILVEIRA, Adriana Dragone; SCHNEIDER, Gabriela; ALVES, Thiago. Aspectos metodológicos do cálculo do CAQ utilizando o Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SIMCAQ). In: SOUZA, Marcelo Lopes de; ALVES, Fabiana de Assis; MORAES, Gustavo Henrique (Org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**: contribuições conceituais e metodológicas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021b. p. 275-314. v. 1, https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/financiamento_da_educacao/custo_aluno_qualidade_caq.pdf.

SILVEIRA, Adriana Dragone; SCHNEIDER, Gabriela; ALVES, Thiago. Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ): trajetória e potencialidades. In: SOUZA, Marcelo

Lopes de; ALVES, Fabiana de Assis; MORAES, Gustavo Henrique (Org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**: contribuições conceituais e metodológicas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021a. p. 147-180. v. 1. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/financiamento_da_educacao/custo_aluno_qualidade_caq.pdf.

SILVEIRA, Alexandre Segovia da; TEIXEIRA, Arilda Magna Campagnaro. O efeito do gasto público na qualidade da educação. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos** [...]. Disponível em: https://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MTQ0MDk=. Acesso em: 30 jun. 2023.

SIMÕES, Armando. A experiencia internacional sobre gastos mínimos necessários a educação básica: há uma armadilha legal-cognitiva no Brasil? *In*: SOUZA, Marcelo Lopes de; ALVES, Fabiana de Assis; MORAES, Gustavo Henrique (Org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**: contribuições conceituais e metodológicas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. p. 31-74.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

TANNO, Claudio Riyudi. Novo Fundeb: Valor Aluno Ano Total (VAAT) como parâmetro de equalização e implantação do custo aluno qualidade (CAQ). *In*: SOUZA, Marcelo Lopes de; ALVES, Fabiana de Assis; MORAES, Gustavo Henrique (Org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**: contribuições conceituais e metodológicas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. p. 109-145. v. 1.

VELOSO, João Francisco Alves *et al.* (Org.). **Gestão municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3172>. Acesso em: 16 mar. 2023.

VERHINE, Robert E.; MAGALHÃES, Ana Lúcia F. Quanto custa a educação básica de qualidade? **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 22, n. 2, p. 229-252, 2011. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol22n22006.18878>.

VIANA (Município). **Lei nº 2.726, de 3 de junho de 2015**. Institui o Plano Municipal de Educação. Viana, 2015.

VIANA, Arthur Sérgio Rangel. **O Fundef no Espírito Santo**: alguns processos instituídos nas políticas públicas para o Ensino Fundamental do município de Vitória. 2006. 218 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

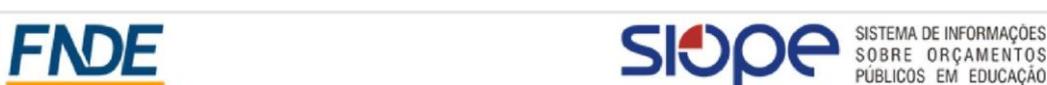
VITÓRIA (Município). **Lei nº 4.264, de 26 de outubro de 1995**. Institui o plano de carreira e vencimentos do servidor do magistério público do município de Vitória. Vitória, 1995. (Revogada pela Lei nº 6.754, de 16 de novembro de 2006).

VITÓRIA (Município). **Lei nº 4.747, de 27 de julho de 1998**. Institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Vitória, Capital do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. Vitória, 1998. Disponível em: <https://sistemas.vitoria.es.gov.br/atosnormativos/arquivos/1998/L4747.PDF>. Acesso em: 29 jun. 2023.

XIMENES, Salomão Barros. **Padrão de qualidade do ensino**: desafios constitucionais e bases para a construção de uma teoria jurídica. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Tese doutorado em direito de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

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

ANEXO A – RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO DE SANTA TERESA



[Imprimir](#)

Tabela 8.2 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE - MUNICÍPIOS

Santa Teresa - ES				
Relatório Resumido da Execução Orçamentária				
Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE				
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social				
Período de Referência: 6º Bimestre/2019				
RREO - ANEXO 8 (LDB, art. 72)				R\$ 1,00
RECEITAS DO ENSINO				
RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS (caput do art. 212 da Constituição)	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO		RECEITAS REALIZADAS
		ATUALIZADA (a)	Até o Bimestre (b)	% (c) = (b/a) x 100
1- RECEITA DE IMPOSTOS	4.973.100,00	4.973.200,00	4.949.107,38	99,52
1.1- Receita Resultante do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU	1.295.000,00	1.295.000,00	1.127.071,29	87,03
1.1.1- IPTU	1.150.000,00	1.150.000,00	982.630,74	85,45
1.1.2- Multas, Juros de Mora, Dívida Ativa e Outros Encargos do IPTU	145.000,00	145.000,00	144.440,55	99,61
1.2- Receita Resultante do Imposto sobre Transmissão Inter Vivos- ITBI	650.000,00	650.000,00	536.917,08	82,60
1.2.1- ITBI	650.000,00	650.000,00	536.917,08	82,60
1.2.2- Multas, Juros de Mora, Dívida Ativa e Outros Encargos do ITBI	0,00	0,00	0,00	0,00
1.3- Receita Resultante do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS	2.572.000,00	2.572.000,00	2.683.859,67	104,35
1.3.1- ISS	2.500.000,00	2.500.000,00	2.614.407,49	104,58
1.3.2- Multas, Juros de Mora, Dívida Ativa e Outros Encargos do ISS	72.000,00	72.000,00	69.452,18	96,46
1.4- Receita Resultante do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF	456.100,00	456.200,00	601.259,34	131,80
2- RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	41.329.000,00	41.329.000,00	43.360.988,98	104,92
2.1- Cota-Parte FPM	20.889.000,00	20.889.000,00	21.245.211,02	101,71
2.1.1- Parcela referente à CF, art. 159, I, alínea b	20.889.000,00	19.265.000,00	19.551.409,23	101,49
2.1.2- Parcela referente à CF, art. 159, I, alínea d	0,00	812.000,00	862.839,85	106,26
2.1.3- Parcela referente à CF, art. 159, I, alínea e	0,00	812.000,00	830.961,94	102,34
2.2- Cota-Parte ICMS	17.360.000,00	17.360.000,00	19.687.409,42	113,41
2.3- ICMS-Desoneração – L.C. nº 87/1996	145.000,00	145.000,00	0,00	0,00
2.4- Cota-Parte IPI-Exportação	400.000,00	400.000,00	355.391,00	88,85
2.5- Cota-Parte ITR	15.000,00	15.000,00	82.118,45	547,46
2.6- Cota-Parte IPVA	2.520.000,00	2.520.000,00	1.990.859,09	79,00

2.7- Cota-Parte IOF-Ouro	0,00	0,00	0,00	0,00
3- TOTAL DA RECEITA DE IMPOSTOS (1 + 2)	46.302.100,00	46.302.200,00	48.310.096,36	104,34
RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	RECEITAS REALIZADAS	
		Até o Bimestre (a)	(b)	% (c) = (b/a) x 100
4- RECEITA DA APLICAÇÃO FINANCEIRA DE OUTROS RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	10.000,00	10.000,00	4.653,14	46,53
5- RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS DO FNDE	1.453.600,00	1.461.200,00	1.543.287,24	105,62
5.1- Transferências do Salário-Educação	900.000,00	900.000,00	942.454,72	104,72
5.2- Transferências Diretas PDDE	11.000,00	11.000,00	4.570,00	41,55
5.3- Transferências Diretas PNAE	306.400,00	306.400,00	309.344,00	100,96
5.4- Transferências Diretas PNATE	230.100,00	230.100,00	273.070,46	118,67
5.5- Outras Transferências do FNDE	100,00	100,00	0,00	0,00
5.6- Aplicação Financeira dos Recursos do FNDE	6.000,00	13.600,00	13.848,06	101,82
6- RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS	1.342.200,00	1.336.100,00	1.317.524,50	98,61
6.1- Transferências de Convênios	1.330.000,00	1.330.000,00	1.305.444,07	98,15
6.2- Aplicação Financeira dos Recursos de Convênios	12.200,00	6.100,00	12.080,43	198,04
7- RECEITA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	0,00	0,00	0,00	0,00
8- OUTRAS RECEITAS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO	0,00	0,00	0,00	0,00
9- TOTAL DAS RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO (4 + 5 + 6 + 7 + 8)	2.805.800,00	2.807.300,00	2.865.464,88	102,07
FUNDEB				
RECEITAS DO FUNDEB	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	RECEITAS REALIZADAS	
		Até o Bimestre (a)	(b)	% (c) = (b/a) x 100
10- RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB	7.941.000,00	7.941.000,00	8.334.340,86	104,95
10.1- Cota-Parte FPM Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.1.1)	3.853.000,00	3.853.000,00	3.910.281,59	101,49
10.2- Cota-Parte ICMS Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.2)	3.472.000,00	3.472.000,00	3.937.990,50	113,42
10.3- ICMS-Desoneração Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.3)	29.000,00	29.000,00	0,00	0,00
10.4- Cota-Parte IPI-Exportação Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.4)	80.000,00	80.000,00	71.064,92	88,83
10.5- Cota-Parte ITR ou ITR Arrecadados Destinados ao FUNDEB – (20% de (1.5 + 2.5))	3.000,00	3.000,00	16.482,91	549,43
10.6- Cota-Parte IPVA Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.6)	504.000,00	504.000,00	398.520,94	79,07
11- RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB	12.373.000,00	12.664.905,00	13.543.107,63	106,93
11.1- Transferências de Recursos do FUNDEB	12.350.000,00	12.641.905,00	13.493.932,04	106,74
11.2- Complementação da União ao FUNDEB	0,00	0,00	0,00	0,00

11.3- Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB	23.000,00	23.000,00	49.175,59	213,81			
12- RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (11.1 – 10)	4.409.000,00	4.700.905,00	5.159.591,18	109,76			
ACRÉSCIMO RESULTANTE DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB							
<u>DESPESAS DO FUNDEB</u>							
DESPESAS DO FUNDEB	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (d)	DESPESAS EMPENHADAS		DESPESAS LIQUIDADAS		INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (i) = (e) - (g)
			Até o Bimestre (e)	% (f) = (e/d) x 100	Até o Bimestre (g)	% (h) = (g/d) x 100	
13- PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	8.778.100,00	9.565.924,59	9.565.811,86	100,00	9.565.811,86	100,00	0,00
13.1- Com Educação Infantil	2.803.000,00	3.191.501,09	3.191.499,73	100,00	3.191.499,73	100,00	0,00
13.2- Com Ensino Fundamental	5.975.100,00	6.374.423,50	6.374.312,13	100,00	6.374.312,13	100,00	0,00
14- OUTRAS DESPESAS	4.103.900,00	4.482.171,04	3.811.466,15	85,04	3.621.238,32	80,79	190.227,83
14.1- Com Educação Infantil	1.286.000,00	1.914.946,87	1.283.775,00	67,04	1.093.547,17	57,11	190.227,83
14.2- Com Ensino Fundamental	2.817.900,00	2.567.224,17	2.527.691,15	98,46	2.527.691,15	98,46	0,00
15- TOTAL DAS DESPESAS DO FUNDEB (13 + 14)	12.882.000,00	14.048.095,63	13.377.278,01	95,22	13.187.050,18	93,87	190.227,83
<u>DEDUÇÕES PARA FINS DE LIMITE DO FUNDEB</u>							Valor
16- RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DO FUNDEB							0,00
16.1 - FUNDEB 60%							0,00
16.2 - FUNDEB 40%							0,00
17- DESPESAS CUSTEADAS COM O SUPERÁVIT FINANCEIRO, DO EXERCÍCIO ANTERIOR, DO FUNDEB							0,00
17.1 - FUNDEB 60%							0,00
17.2 - FUNDEB 40%							0,00
18- TOTAL DAS DEDUÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE DO FUNDEB (16 + 17)							0,00
<u>INDICADORES DO FUNDEB</u>							Valor
19- TOTAL DAS DESPESAS DO FUNDEB PARA FINS DE LIMITE (15-18) ¹							
19.1 - Mínimo de 60% do FUNDEB na remuneração do Magistério ¹ $(13 - (16.1 + 17.1)) / (11) \times 100\%$							70,63
19.2 - Máximo de 40% em Despesas com MDE, que não Remuneração do Magistério $(14 - (16.2 + 17.2)) / (11) \times 100\%$							28,14
19.3 - Máximo de 5% não Aplicado no Exercício $(100 - (19.1 + 19.2))\%$							1,23
<u>CONTROLE DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS NO EXERCÍCIO SUBSEQÜENTE</u>							Valor
20 – RECURSOS RECEBIDOS DO FUNDEB EM 2018 QUE NÃO FORAM UTILIZADOS							154.213,09
21 – DESPESAS CUSTEADAS COM O SALDO DO ITEM 20 ATÉ O 1º TRIMESTRE DE 2019 ²							0,00

MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – DESPESAS CUSTEADAS COM A RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS E RECURSOS DO FUNDEB							
DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (d)	DESPESAS EMPENHADAS		DESPESAS LIQUIDADAS		INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (i) = (e) - (g)
			Até o Bimestre (e)	% (f) = (e/d) x 100	Até o Bimestre (g)	% (h) = (g/d) x 100	
22- EDUCAÇÃO INFANTIL	0,00	6.226.889,06	5.569.415,75	89,44	5.357.042,87	86,03	212.372,88
22.1 - Creche	0,00	2.479.157,24	2.217.392,54	89,44	2.132.838,96	86,03	84.553,58
22.1.1 - Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	0,00	2.033.067,76	1.781.774,11	87,64	1.706.037,30	83,91	75.736,81
22.1.2 - Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	0,00	446.089,48	435.618,43	97,65	426.801,66	95,68	8.816,77
22.2- Pré-escola	0,00	3.747.731,82	3.352.023,21	89,44	3.224.203,91	86,03	127.819,30
22.2.1 - Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	0,00	3.073.380,20	2.693.500,62	87,64	2.579.009,60	83,91	114.491,02
22.2.2 - Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	0,00	674.351,62	658.522,59	97,65	645.194,31	95,68	13.328,28
23- ENSINO FUNDAMENTAL	8.793.000,00	13.771.673,82	13.615.372,67	98,87	13.552.134,23	98,41	63.238,44
23.1- Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	8.793.000,00	8.941.647,67	8.902.003,28	99,56	8.902.003,28	99,56	0,00
23.2- Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	0,00	4.830.026,15	4.713.369,39	97,58	4.650.130,95	96,28	63.238,44
24- ENSINO MÉDIO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
25- ENSINO SUPERIOR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
26- ENSINO PROFISSIONAL NÃO INTEGRADO AO ENSINO REGULAR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
27- OUTRAS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
28- TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE (22 + 23 + 24 + 25 + 26 + 27)	8.793.000,00	19.998.562,88	19.184.788,42	95,93	18.909.177,10	94,55	275.611,32

DEDUÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL							Valor
29- RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB = (12)							5.159.591,18
30- DESPESAS CUSTEADAS COM A COMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB NO EXERCÍCIO							0,00
31- DESPESAS CUSTEADAS COM O SUPERÁVIT FINANCEIRO, DO EXERCÍCIO ANTERIOR, DO FUNDEB							0,00
32- DESPESAS CUSTEADAS COM O SUPERÁVIT FINANCEIRO, DO EXERCÍCIO ANTERIOR, DE OUTROS RECURSOS DE IMPOSTOS							0,00
33- RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO ⁴							0,00
34- CANCELAMENTO, NO EXERCÍCIO, DE RESTOS A PAGAR INSCRITOS COM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO = (45 g)							0,00
35- TOTAL DAS DEDUÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL (29 + 30 + 31 + 32 + 33 + 34) ⁶							5.159.591,18
36- TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE ((22 + 23) – (35)) ⁶							14.025.197,24
37- PERCENTUAL DE APLICAÇÃO EM MDE SOBRE A RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS ((36) / (3) x 100) % 6 - LIMITE CONSTITUCIONAL 25% ⁵							29,03
OUTRAS INFORMAÇÕES PARA CONTROLE							
OUTRAS DESPESAS CUSTEADAS COM RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (d)	DESPESAS EMPENHADAS		DESPESAS LIQUIDADAS		INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (i) = (e) - (g)
			Até o Bimestre (e)	% (f) = (e/d) x 100	Até o Bimestre (g)	% (h) = (g/d) x 100	
38- DESPESAS CUSTEADAS COM A APLICAÇÃO FINANCEIRA DE OUTROS RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
39- DESPESAS CUSTEADAS COM A CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	907.600,00	896.583,44	767.422,34	85,59	767.422,34	85,59	0,00
40- DESPESAS CUSTEADAS COM OPERAÇÕES DE CRÉDITO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
41- DESPESAS CUSTEADAS COM OUTRAS RECEITAS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO	3.219.650,00	3.040.366,52	2.925.517,74	96,22	2.918.898,11	96,00	6.619,63
42- TOTAL DAS OUTRAS DESPESAS CUSTEADAS COM RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO (38 + 39 + 40 + 41)	4.127.250,00	3.936.949,96	3.692.940,08	93,80	3.686.320,45	93,63	6.619,63
43- TOTAL GERAL DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO (28 + 42)	12.920.250,00	23.935.512,84	22.877.728,50	95,58	22.595.497,55	94,40	282.230,95
RESTOS A PAGAR INSCRITOS COM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO					SALDO ATÉ O BIMESTRE		CANCELADO EM 2019(g)
44- RESTOS A PAGAR DE DESPESAS COM MDE					611.834,86		0,00
44.1- Executadas com Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino					100.087,69		0,00
44.2- Executadas com Recursos do FUNDEB					511.747,17		0,00

<u>CONTROLE DA DISPONIBILIDADE FINANCEIRA</u>	FUNDEB	SALÁRIO EDUCAÇÃO
45- SALDO FINANCEIRO EM 31 DE DEZEMBRO DE 2018	876.801,69	67.210,86
46- (+) INGRESSO DE RECURSOS ATÉ O BIMESTRE	13.493.932,04	942.454,72
47- (-) PAGAMENTOS EFETUADOS ATÉ O BIMESTRE	12.954.989,01	795.117,72
47.1- Orçamento do Exercício	12.865.531,54	767.422,34
47.2- Restos a Pagar	89.457,47	27.695,38
48- (+) RECEITA DE APLICAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS ATÉ O BIMESTRE	49.175,56	5.479,47
49- (=) DISPONIBILIDADE FINANCEIRA ATÉ O BIMESTRE	1.464.920,31	220.027,33
50- (+) AJUSTES	-81.154,06	0,00
50.1- Retenções	0,00	0,00
50.2- Conciliação Bancária	0,00	0,00
50.3- Valor a Recuperar	61.154,06	0,00
50.4- Outros valores Extra Orçamentário	0,00	0,00
51- (=) SALDO FINANCEIRO CONCILIADO	1.403.765,35	220.027,33

FONTE: Sistema: SIOPE, Unidade Responsável: FNDE/MEC, Data da Emissão:

¹Limites mínimos anuais a serem cumpridos no encerramento do exercício.

²Art. 21, § 2º, Lei 11.494/2007: "Até 5% dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do §1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional."

³Caput do art. 212 da CF/1988.

⁴ Os valores referentes à parcela dos Restos a Pagar inscritos sem disponibilidade financeira vinculada à educação deverão ser informados somente no RREO do último bimestre do exercício.

⁵Limites mínimos anuais a serem cumpridos no encerramento do exercício, no âmbito de atuação prioritária, conforme LDB, art. 11, V.

⁶ Nos cinco primeiros bimestres do exercício o acompanhamento poderá ser feito com base na despesa empenhada ou na despesa liquidada. No último bimestre do exercício, o valor deverá corresponder ao total da despesa empenhada.

⁷Essa coluna poderá ser apresentada somente no último bimestre

Nota de esclarecimento: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

ANEXO B – RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO DE SERRA



[Imprimir](#)

Tabela 8.2 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE - MUNICÍPIOS

Serra - ES				
Relatório Resumido da Execução Orçamentária				
Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE				
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social				
Período de Referência: 6º Bimestre/2019				
RREO - ANEXO 8 (LDB, art. 72)			R\$ 1,00	
RECEITAS DO ENSINO				
RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS (caput do art. 212 da Constituição)	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO	RECEITAS REALIZADAS	
		ATUALIZADA Até o Bimestre (a) (b)		% (c) = (b/a) x 100
1- RECEITA DE IMPOSTOS	283.465.221,00	283.465.221,00	339.394.485,77	119,73
1.1- Receita Resultante do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU	61.731.183,00	61.731.183,00	75.111.497,13	121,68
1.1.1- IPTU	53.054.168,00	53.054.168,00	54.320.859,15	102,39
1.1.2- Multas, Juros de Mora, Dívida Ativa e Outros Encargos do IPTU	8.677.015,00	8.677.015,00	20.790.637,98	239,61
1.2- Receita Resultante do Imposto sobre Transmissão Inter Vivos- ITBI	22.919.707,00	22.919.707,00	29.852.387,89	130,25
1.2.1- ITBI	22.063.000,00	22.063.000,00	27.448.433,66	124,41
1.2.2- Multas, Juros de Mora, Dívida Ativa e Outros Encargos do ITBI	856.707,00	856.707,00	2.403.954,23	280,60
1.3- Receita Resultante do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS	163.006.331,00	163.006.331,00	194.292.271,31	119,19
1.3.1- ISS	158.356.000,00	158.356.000,00	174.033.981,11	109,90
1.3.2- Multas, Juros de Mora, Dívida Ativa e Outros Encargos do ISS	4.650.331,00	4.650.331,00	20.258.290,20	435,63
1.4- Receita Resultante do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF	35.808.000,00	35.808.000,00	40.138.329,44	112,09
2- RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	456.585.926,00	456.585.926,00	537.074.202,81	117,63
2.1- Cota-Parte FPM	75.894.000,00	75.894.000,00	85.431.709,45	112,57
2.1.1- Parcela referente à CF, art. 159, I, alínea b	75.894.000,00	75.894.000,00	78.688.667,91	103,68
2.1.2- Parcela referente à CF, art. 159, I, alínea d	0,00	0,00	3.434.973,89	0,00
2.1.3- Parcela referente à CF, art. 159, I, alínea e	0,00	0,00	3.308.067,65	0,00
2.2- Cota-Parte ICMS	338.334.000,00	338.334.000,00	411.170.573,91	121,53
2.3- ICMS-Desoneração – L.C. nº 87/1996	3.023.250,00	3.023.250,00	0,00	0,00
2.4- Cota-Parte IPI-Exportação	8.288.000,00	8.288.000,00	7.462.019,00	90,03
2.5- Cota-Parte ITR	114.676,00	114.676,00	107.369,94	93,63
2.6- Cota-Parte IPVA	30.932.000,00	30.932.000,00	32.902.530,51	106,37

2.7- Cota-Parte IOF-Ouro	0,00	0,00	0,00	0,00
3- TOTAL DA RECEITA DE IMPOSTOS (1 + 2)	740.051.147,00	740.051.147,00	876.468.688,58	118,43
RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO		RECEITAS REALIZADAS
		ATUALIZADA Até o Bimestre (a)	(b)	% (c) = (b/a) x 100
4- RECEITA DA APLICAÇÃO FINANCEIRA DE OUTROS RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	815.000,00	815.000,00	924.937,23	113,49
5- RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS DO FNDE	20.252.000,00	20.252.000,00	24.677.342,87	121,85
5.1- Transferências do Salário-Educação	12.177.000,00	12.177.000,00	18.196.961,65	149,44
5.2- Transferências Diretas PDDE	0,00	0,00	0,00	0,00
5.3- Transferências Diretas PNAE	6.500.000,00	6.500.000,00	6.194.232,00	95,30
5.4- Transferências Diretas PNATE	70.000,00	70.000,00	52.267,50	74,67
5.5- Outras Transferências do FNDE	1.505.000,00	1.505.000,00	0,00	0,00
5.6- Aplicação Financeira dos Recursos do FNDE	0,00	0,00	233.881,72	0,00
6- RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS	32.581.524,00	32.581.524,00	1.995.632,61	6,13
6.1- Transferências de Convênios	32.581.524,00	32.581.524,00	1.879.795,38	5,77
6.2- Aplicação Financeira dos Recursos de Convênios	0,00	0,00	115.837,23	0,00
7- RECEITA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	500.000,00	500.000,00	0,00	0,00
8- OUTRAS RECEITAS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO	9.473.000,00	8.473.000,00	0,00	0,00
9- TOTAL DAS RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO (4 + 5 + 6 + 7 + 8)	63.621.524,00	62.621.524,00	27.597.912,71	44,07
FUNDEB				
RECEITAS DO FUNDEB	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO		RECEITAS REALIZADAS
		ATUALIZADA Até o Bimestre (a)	(b)	% (c) = (b/a) x 100
10- RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB	91.317.185,00	91.317.185,00	106.007.701,07	116,09
10.1- Cota-Parte FPM Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.1.1)	15.178.800,00	15.178.800,00	15.724.110,78	103,59
10.2- Cota-Parte ICMS Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.2)	67.666.800,00	67.666.800,00	82.188.333,00	121,46
10.3- ICMS-Desoneração Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.3)	604.650,00	604.650,00	0,00	0,00
10.4- Cota-Parte IPI-Exportação Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.4)	1.657.600,00	1.657.600,00	1.492.403,71	90,03
10.5- Cota-Parte ITR ou ITR Arrecadados Destinados ao FUNDEB – (20% de (1.5 + 2.5))	22.935,00	22.935,00	21.473,84	93,63
10.6- Cota-Parte IPVA Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.6)	6.186.400,00	6.186.400,00	6.581.379,74	106,38
11- RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB	234.741.652,00	234.741.652,00	259.437.431,41	110,52
11.1- Transferências de Recursos do FUNDEB	233.155.132,00	233.155.132,00	258.858.622,17	111,02
11.2- Complementação da União ao FUNDEB	0,00	0,00	0,00	0,00

11.3- Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB	1.586.520,00	1.586.520,00	578.809,24	36,48			
12- RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (11.1 – 10)	141.837.947,00	141.837.947,00	152.850.921,10	107,76			
ACRÉSCIMO RESULTANTE DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB							
DESPESAS DO FUNDEB							
DESPESAS DO FUNDEB	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (d)	DESPESAS EMPENHADAS		DESPESAS LIQUIDADAS		INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (i) = (e) - (g)
			Até o Bimestre (e)	% (f) = (e/d) x 100	Até o Bimestre (g)	% (h) = (g/d) x 100	
13- PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	221.787.089,00	242.737.089,00	238.982.698,50	98,45	238.982.698,49	98,45	0,01
13.1- Com Educação Infantil	83.096.445,00	91.354.545,00	89.934.771,98	98,45	89.934.771,98	98,45	0,00
13.2- Com Ensino Fundamental	138.690.644,00	151.382.544,00	149.047.926,52	98,46	149.047.926,51	98,46	0,01
14- OUTRAS DESPESAS	12.954.563,00	20.926.563,00	19.856.036,42	94,88	19.830.454,43	94,76	25.581,99
14.1- Com Educação Infantil	7.647.404,00	8.790.404,00	8.544.433,97	97,20	8.539.204,62	97,14	5.229,35
14.2- Com Ensino Fundamental	5.307.159,00	12.136.159,00	11.311.602,45	93,21	11.291.249,81	93,04	20.352,64
15- TOTAL DAS DESPESAS DO FUNDEB (13 + 14)	234.741.652,00	263.663.652,00	258.838.734,92	98,17	258.813.152,92	98,16	25.582,00
DEDUÇÕES PARA FINS DE LIMITE DO FUNDEB							Valor
16- RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DO FUNDEB							0,00
16.1 - FUNDEB 60%							0,00
16.2 - FUNDEB 40%							0,00
17- DESPESAS CUSTEADAS COM O SUPERÁVIT FINANCEIRO, DO EXERCÍCIO ANTERIOR, DO FUNDEB							0,00
17.1 - FUNDEB 60%							0,00
17.2 - FUNDEB 40%							0,00
18- TOTAL DAS DEDUÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE DO FUNDEB (16 + 17)							0,00
INDICADORES DO FUNDEB							Valor
19- TOTAL DAS DESPESAS DO FUNDEB PARA FINS DE LIMITE (15-18) ¹							
19.1 - Mínimo de 60% do FUNDEB na remuneração do Magistério ¹ $(13 - (16.1 + 17.1)) / (11) \times 100\%$							92,12
19.2 - Máximo de 40% em Despesas com MDE, que não Remuneração do Magistério $(14 - (16.2 + 17.2)) / (11) \times 100\%$							7,65
19.3 - Máximo de 5% não Aplicado no Exercício $(100 - (19.1 + 19.2))\%$							0,23
CONTROLE DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS NO EXERCÍCIO SUBSEQÜENTE							Valor
20 – RECURSOS RECEBIDOS DO FUNDEB EM 2018 QUE NÃO FORAM UTILIZADOS							486.827,45
21 – DESPESAS CUSTEADAS COM O SALDO DO ITEM 20 ATÉ O 1º TRIMESTRE DE 2019 ²							0,00

MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – DESPESAS CUSTEADAS COM A RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS E RECURSOS DO FUNDEB							
DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (d)	DESPESAS EMPENHADAS		DESPESAS LIQUIDADAS		INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (i) = (e) - (g)
			Até o Bimestre (e)	% (f) = (e/d) x 100	Até o Bimestre (g)	% (h) = (g/d) x 100	
22- EDUCAÇÃO INFANTIL	0,00	147.729.677,00	144.663.602,98	97,92	144.513.200,08	97,82	150.402,90
22.1 - Creche	0,00	61.872.103,00	60.735.009,72	98,16	60.676.248,11	98,07	58.761,61
22.1.1 - Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	0,00	42.103.387,00	41.537.047,23	98,65	41.533.747,10	98,65	3.300,13
22.1.2 - Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	0,00	19.768.716,00	19.197.962,49	97,11	19.142.501,01	96,83	55.461,48
22.2- Pré-escola	0,00	85.857.574,00	83.928.593,26	97,75	83.836.951,97	97,65	91.641,29
22.2.1 - Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	0,00	58.041.562,00	56.942.158,72	98,11	56.940.229,50	98,10	1.929,22
22.2.2 - Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	0,00	27.816.012,00	26.986.434,54	97,02	26.896.722,47	96,70	89.712,07
23- ENSINO FUNDAMENTAL	190.244.215,00	248.853.025,00	243.500.505,86	97,85	243.028.088,84	97,66	472.417,02
23.1- Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	143.997.803,00	163.518.703,00	160.359.528,97	98,07	160.339.176,32	98,06	20.352,65
23.2- Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	46.246.412,00	85.334.322,00	83.140.976,89	97,43	82.688.912,52	96,90	452.064,37
24- ENSINO MÉDIO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
25- ENSINO SUPERIOR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
26- ENSINO PROFISSIONAL NÃO INTEGRADO AO ENSINO REGULAR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
27- OUTRAS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
28- TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE (22 + 23 + 24 + 25 + 26 + 27)	190.244.215,00	396.582.702,00	388.164.108,84	97,88	387.541.288,92	97,72	622.819,92

DEDUÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL							Valor
29- RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB = (12)							152.850.921,10
30- DESPESAS CUSTEADAS COM A COMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB NO EXERCÍCIO							0,00
31- DESPESAS CUSTEADAS COM O SUPERÁVIT FINANCEIRO, DO EXERCÍCIO ANTERIOR, DO FUNDEB							0,00
32- DESPESAS CUSTEADAS COM O SUPERÁVIT FINANCEIRO, DO EXERCÍCIO ANTERIOR, DE OUTROS RECURSOS DE IMPOSTOS							0,00
33- RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO ⁴							0,00
34- CANCELAMENTO, NO EXERCÍCIO, DE RESTOS A PAGAR INSCRITOS COM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO = (45 g)							293.062,83
35- TOTAL DAS DEDUÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL (29 + 30 + 31 + 32 + 33 + 34) ⁶							153.143.983,93
36- TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE ((22 + 23) – (35)) ⁶							235.020.124,91
37- PERCENTUAL DE APLICAÇÃO EM MDE SOBRE A RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS ((36) / (3) x 100) % 6 - LIMITE CONSTITUCIONAL 25% ⁵							26,81
OUTRAS INFORMAÇÕES PARA CONTROLE							
OUTRAS DESPESAS CUSTEADAS COM RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (d)	DESPESAS EMPENHADAS		DESPESAS LIQUIDADAS		INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (i) = (e) - (g)
			Até o Bimestre (e)	% (f) = (e/d) x 100	Até o Bimestre (g)	% (h) = (g/d) x 100	
38- DESPESAS CUSTEADAS COM A APLICAÇÃO FINANCEIRA DE OUTROS RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
39- DESPESAS CUSTEADAS COM A CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	15.800.000,00	20.200.000,00	15.876.827,99	78,60	14.869.478,09	73,61	1.007.349,90
40- DESPESAS CUSTEADAS COM OPERAÇÕES DE CRÉDITO	500.000,00	500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
41- DESPESAS CUSTEADAS COM OUTRAS RECEITAS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO	65.066.524,00	58.005.474,00	20.244.964,35	34,90	16.665.640,33	28,73	3.579.324,02
42- TOTAL DAS OUTRAS DESPESAS CUSTEADAS COM RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO (38 + 39 + 40 + 41)	81.366.524,00	78.705.474,00	36.121.792,34	45,89	31.535.118,42	40,07	4.586.673,92
43- TOTAL GERAL DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO (28 + 42)	271.610.739,00	475.288.176,00	424.285.901,18	89,27	419.076.407,34	88,17	5.209.493,84
RESTOS A PAGAR INSCRITOS COM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO					SALDO ATÉ O BIMESTRE		CANCELADO EM 2019(g)
44- RESTOS A PAGAR DE DESPESAS COM MDE					41.613.208,60		293.062,83
44.1- Executadas com Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino					38.406.644,33		293.062,83
44.2- Executadas com Recursos do FUNDEB					3.206.564,27		0,00

<u>CONTROLE DA DISPONIBILIDADE FINANCEIRA</u>	FUNDEB	SALÁRIO EDUCAÇÃO
45- SALDO FINANCEIRO EM 31 DE DEZEMBRO DE 2018	7.005.994,89	8.803.721,95
46- (+) INGRESSO DE RECURSOS ATÉ O BIMESTRE	258.858.622,17	18.196.961,65
47- (-) PAGAMENTOS EFETUADOS ATÉ O BIMESTRE	257.878.727,61	14.107.800,99
47.1- Orçamento do Exercício	255.632.170,67	14.107.800,99
47.2- Restos a Pagar	2.246.556,94	0,00
48- (+) RECEITA DE APLICAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS ATÉ O BIMESTRE	578.809,24	157.192,56
49- (=) DISPONIBILIDADE FINANCEIRA ATÉ O BIMESTRE	8.564.698,69	13.050.075,17
50- (+) AJUSTES	0,00	0,00
50.1- Retenções	0,00	0,00
50.2- Conciliação Bancária	0,00	0,00
50.3- Valor a Recuperar	0,00	0,00
50.4- Outros valores Extra Orçamentário	0,00	0,00
51- (=) SALDO FINANCEIRO CONCILIADO	8.564.698,69	13.050.075,17

FONTE: Sistema: SIOPE, Unidade Responsável: FNDE/MEC, Data da Emissão:

¹Limites mínimos anuais a serem cumpridos no encerramento do exercício.

²Art. 21, § 2º, Lei 11.494/2007: "Até 5% dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do §1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional."

³Caput do art. 212 da CF/1988.

⁴ Os valores referentes à parcela dos Restos a Pagar inscritos sem disponibilidade financeira vinculada à educação deverão ser informados somente no RREO do último bimestre do exercício.

⁵Limites mínimos anuais a serem cumpridos no encerramento do exercício, no âmbito de atuação prioritária, conforme LDB, art. 11, V.

⁶ Nos cinco primeiros bimestres do exercício o acompanhamento poderá ser feito com base na despesa empenhada ou na despesa liquidada. No último bimestre do exercício, o valor deverá corresponder ao total da despesa empenhada.

⁷Essa coluna poderá ser apresentada somente no último bimestre

Nota de esclarecimento: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

ANEXO C – RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO DE VIANA



[Imprimir](#)

Tabela 8.2 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE - MUNICÍPIOS

Viana - ES				
Relatório Resumido da Execução Orçamentária				
Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE				
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social				
Período de Referência: 6º Bimestre/2019				
RREO - ANEXO 8 (LDB, art. 72)				R\$ 1,00
<u>RECEITAS DO ENSINO</u>				
RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS (caput do art. 212 da Constituição)	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO		RECEITAS REALIZADAS
		ATUALIZADA (a)	Até o Bimestre (b)	% (c) = (b/a) x 100
1- RECEITA DE IMPOSTOS	23.925.000,00	23.925.000,00	33.993.367,36	142,08
1.1- Receita Resultante do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU	9.550.000,00	9.550.000,00	8.306.613,41	86,98
1.1.1- IPTU	7.000.000,00	7.000.000,00	5.366.884,87	76,67
1.1.2- Multas, Juros de Mora, Dívida Ativa e Outros Encargos do IPTU	2.550.000,00	2.550.000,00	2.939.728,54	115,28
1.2- Receita Resultante do Imposto sobre Transmissão Inter Vivos- ITBI	1.225.000,00	1.225.000,00	3.859.977,56	315,10
1.2.1- ITBI	1.000.000,00	1.000.000,00	3.855.506,28	385,55
1.2.2- Multas, Juros de Mora, Dívida Ativa e Outros Encargos do ITBI	225.000,00	225.000,00	4.471,28	1,99
1.3- Receita Resultante do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS	9.250.000,00	9.250.000,00	18.002.501,05	194,62
1.3.1- ISS	9.000.000,00	9.000.000,00	17.516.527,46	194,63
1.3.2- Multas, Juros de Mora, Dívida Ativa e Outros Encargos do ISS	250.000,00	250.000,00	485.973,59	194,39
1.4- Receita Resultante do Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF	3.900.000,00	3.900.000,00	3.824.275,34	98,06
2- RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	86.212.587,51	86.212.587,51	98.222.204,62	113,93
2.1- Cota-Parte FPM	34.262.587,51	34.262.587,51	39.455.391,84	115,16
2.1.1- Parcela referente à CF, art. 159, I, alínea b	34.262.587,51	34.262.587,51	36.272.898,50	105,87
2.1.2- Parcela referente à CF, art. 159, I, alínea d	0,00	0,00	3.182.493,34	0,00
2.1.3- Parcela referente à CF, art. 159, I, alínea e	0,00	0,00	0,00	0,00
2.2- Cota-Parte ICMS	43.500.000,00	43.500.000,00	52.992.834,00	121,82
2.3- ICMS-Desoneração - L.C. nº 87/1996	400.000,00	400.000,00	0,00	0,00
2.4- Cota-Parte IPI-Exportação	1.000.000,00	1.000.000,00	965.973,28	96,60
2.5- Cota-Parte ITR	50.000,00	50.000,00	104.032,16	208,06
2.6- Cota-Parte IPVA	7.000.000,00	7.000.000,00	4.703.973,34	67,20

2.7- Cota-Parte IOF-Ouro	0,00	0,00	0,00	0,00
3- TOTAL DA RECEITA DE IMPOSTOS (1 + 2)	110.137.587,51	110.137.587,51	132.215.571,98	120,05
RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA		RECEITAS REALIZADAS
		Até o Bimestre (a)	(b)	% (c) = (b/a) x 100
4- RECEITA DA APLICAÇÃO FINANCEIRA DE OUTROS RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	192.000,00	60.000,00	15.625,17	26,04
5- RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS DO FNDE	9.437.726,00	9.437.726,00	5.427.013,58	57,50
5.1- Transferências do Salário-Educação	5.122.800,00	5.122.800,00	3.628.097,37	70,82
5.2- Transferências Diretas PDDE	2.294.926,00	2.294.926,00	7.620,00	0,33
5.3- Transferências Diretas PNAE	863.000,00	863.000,00	1.393.631,43	161,49
5.4- Transferências Diretas PNATE	40.000,00	40.000,00	48.339,20	120,85
5.5- Outras Transferências do FNDE	1.057.000,00	1.057.000,00	297.711,52	28,17
5.6- Aplicação Financeira dos Recursos do FNDE	60.000,00	60.000,00	51.614,06	86,02
6- RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS	225.000,00	220.000,00	881.516,44	400,69
6.1- Transferências de Convênios	55.000,00	50.000,00	465.102,10	930,20
6.2- Aplicação Financeira dos Recursos de Convênios	170.000,00	170.000,00	416.414,34	244,95
7- RECEITA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	0,00	0,00	0,00	0,00
8- OUTRAS RECEITAS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO	0,00	5.000,00	0,00	0,00
9- TOTAL DAS RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO (4 + 5 + 6 + 7 + 8)	9.854.726,00	9.722.726,00	6.324.155,19	65,05
FUNDEB				
RECEITAS DO FUNDEB	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA		RECEITAS REALIZADAS
		Até o Bimestre (a)	(b)	% (c) = (b/a) x 100
10- RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB	12.241.172,67	12.241.172,67	19.016.996,51	155,35
10.1- Cota-Parte FPM Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.1.1)	6.000.000,00	6.000.000,00	7.261.951,69	121,03
10.2- Cota-Parte ICMS Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.2)	5.181.172,67	5.181.172,67	10.599.817,12	204,58
10.3- ICMS-Desoneração Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.3)	80.000,00	80.000,00	0,00	0,00
10.4- Cota-Parte IPI-Exportação Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.4)	170.000,00	170.000,00	193.194,66	113,64
10.5- Cota-Parte ITR ou ITR Arrecadados Destinados ao FUNDEB – (20% de (1.5 + 2.5))	10.000,00	10.000,00	20.806,33	208,06
10.6- Cota-Parte IPVA Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.6)	800.000,00	800.000,00	941.226,71	117,65
11- RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB	38.045.000,00	38.045.000,00	52.817.327,66	138,83
11.1- Transferências de Recursos do FUNDEB	38.000.000,00	38.000.000,00	52.766.537,24	138,86
11.2- Complementação da União ao FUNDEB	0,00	0,00	0,00	0,00

11.3- Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB	45.000,00	45.000,00	50.790,42	112,87			
12- RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (11.1 – 10)	25.758.827,33	25.758.827,33	33.749.540,73	131,02			
ACRÉSCIMO RESULTANTE DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB							
<u>DESPESAS DO FUNDEB</u>							
DESPESAS DO FUNDEB	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (d)	DESPESAS EMPENHADAS		DESPESAS LIQUIDADAS		INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (i) = (e) - (g)
			Até o Bimestre (e)	% (f) = (e/d) x 100	Até o Bimestre (g)	% (h) = (g/d) x 100	
13- PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	30.162.999,95	36.762.368,17	35.131.897,75	95,56	35.131.897,75	95,56	0,00
13.1- Com Educação Infantil	8.585.380,76	11.960.988,52	11.950.549,49	99,91	11.950.549,49	99,91	0,00
13.2- Com Ensino Fundamental	21.577.619,19	24.801.379,65	23.181.348,26	93,47	23.181.348,26	93,47	0,00
14- OUTRAS DESPESAS	10.923.028,64	17.827.150,73	17.267.708,97	96,86	17.267.708,97	96,86	0,00
14.1- Com Educação Infantil	2.489.683,57	5.800.234,19	5.572.424,54	96,07	5.572.424,54	96,07	0,00
14.2- Com Ensino Fundamental	8.433.345,07	12.026.916,54	11.695.284,43	97,24	11.695.284,43	97,24	0,00
15- TOTAL DAS DESPESAS DO FUNDEB (13 + 14)	41.086.028,59	54.589.518,90	52.399.606,72	95,99	52.399.606,72	95,99	0,00
<u>DEDUÇÕES PARA FINS DE LIMITE DO FUNDEB</u>							Valor
16- RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DO FUNDEB							0,00
16.1 - FUNDEB 60%							0,00
16.2 - FUNDEB 40%							0,00
17- DESPESAS CUSTEADAS COM O SUPERÁVIT FINANCEIRO, DO EXERCÍCIO ANTERIOR, DO FUNDEB							0,00
17.1 - FUNDEB 60%							0,00
17.2 - FUNDEB 40%							0,00
18- TOTAL DAS DEDUÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE DO FUNDEB (16 + 17)							0,00
<u>INDICADORES DO FUNDEB</u>							Valor
19- TOTAL DAS DESPESAS DO FUNDEB PARA FINS DE LIMITE (15-18) ¹							
19.1 - Mínimo de 60% do FUNDEB na remuneração do Magistério ¹ $(13 - (16.1 + 17.1)) / (11) \times 100\%$							66,52
19.2 - Máximo de 40% em Despesas com MDE, que não Remuneração do Magistério $(14 - (16.2 + 17.2)) / (11) \times 100\%$							32,69
19.3 - Máximo de 5% não Aplicado no Exercício $(100 - (19.1 + 19.2))\%$							0,79
<u>CONTROLE DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS NO EXERCÍCIO SUBSEQÜENTE</u>							Valor
20 – RECURSOS RECEBIDOS DO FUNDEB EM 2018 QUE NÃO FORAM UTILIZADOS							0,00
21 – DESPESAS CUSTEADAS COM O SALDO DO ITEM 20 ATÉ O 1º TRIMESTRE DE 2019 ²							0,00

MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – DESPESAS CUSTEADAS COM A RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS E RECURSOS DO FUNDEB							
DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (d)	DESPESAS EMPENHADAS		DESPESAS LIQUIDADAS		INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (i) = (e) - (g)
			Até o Bimestre (e)	% (f) = (e/d) x 100	Até o Bimestre (g)	% (h) = (g/d) x 100	
22- EDUCAÇÃO INFANTIL	0,00	22.332.228,22	21.963.376,68	98,35	21.963.376,68	98,35	0,00
22.1 - Creche	0,00	9.903.496,26	9.739.924,62	98,35	9.739.924,62	98,35	0,00
22.1.1 - Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	0,00	7.876.428,68	7.770.774,44	98,66	7.770.774,44	98,66	0,00
22.1.2 - Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	0,00	2.027.067,58	1.969.150,18	97,14	1.969.150,18	97,14	0,00
22.2- Pré-escola	0,00	12.428.731,96	12.223.452,06	98,35	12.223.452,06	98,35	0,00
22.2.1 - Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	0,00	9.884.794,03	9.752.199,59	98,66	9.752.199,59	98,66	0,00
22.2.2 - Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	0,00	2.543.937,93	2.471.252,47	97,14	2.471.252,47	97,14	0,00
23- ENSINO FUNDAMENTAL	36.114.032,12	46.306.379,29	45.541.557,13	98,35	45.541.557,13	98,35	0,00
23.1- Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	30.010.964,26	36.828.296,19	34.876.632,69	94,70	34.876.632,69	94,70	0,00
23.2- Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	6.103.067,86	9.478.083,10	10.664.924,44	112,52	10.664.924,44	112,52	0,00
24- ENSINO MÉDIO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
25- ENSINO SUPERIOR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
26- ENSINO PROFISSIONAL NÃO INTEGRADO AO ENSINO REGULAR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
27- OUTRAS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
28- TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE (22 + 23 + 24 + 25 + 26 + 27)	36.114.032,12	68.638.607,51	67.504.933,81	98,35	67.504.933,81	98,35	0,00

DEDUÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL							Valor
29- RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB = (12)							33.749.540,73
30- DESPESAS CUSTEADAS COM A COMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB NO EXERCÍCIO							0,00
31- DESPESAS CUSTEADAS COM O SUPERÁVIT FINANCEIRO, DO EXERCÍCIO ANTERIOR, DO FUNDEB							0,00
32- DESPESAS CUSTEADAS COM O SUPERÁVIT FINANCEIRO, DO EXERCÍCIO ANTERIOR, DE OUTROS RECURSOS DE IMPOSTOS							0,00
33- RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO ⁴							0,00
34- CANCELAMENTO, NO EXERCÍCIO, DE RESTOS A PAGAR INSCRITOS COM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO = (45 g)							567,54
35- TOTAL DAS DEDUÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL (29 + 30 + 31 + 32 + 33 + 34) ⁶							33.750.108,27
36- TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE ((22 + 23) – (35)) ⁶							33.754.825,54
37- PERCENTUAL DE APLICAÇÃO EM MDE SOBRE A RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS ((36) / (3) x 100) % 6 - LIMITE CONSTITUCIONAL 25% ⁵							25,53
OUTRAS INFORMAÇÕES PARA CONTROLE							
OUTRAS DESPESAS CUSTEADAS COM RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (d)	DESPESAS EMPENHADAS		DESPESAS LIQUIDADAS		INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (i) = (e) - (g)
			Até o Bimestre (e)	% (f) = (e/d) x 100	Até o Bimestre (g)	% (h) = (g/d) x 100	
38- DESPESAS CUSTEADAS COM A APLICAÇÃO FINANCEIRA DE OUTROS RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
39- DESPESAS CUSTEADAS COM A CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	4.940.599,97	5.714.966,37	5.707.293,68	99,87	5.707.293,68	99,87	0,00
40- DESPESAS CUSTEADAS COM OPERAÇÕES DE CRÉDITO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
41- DESPESAS CUSTEADAS COM OUTRAS RECEITAS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO	10.055.011,51	4.470.965,40	4.412.685,95	98,70	4.412.685,95	98,70	0,00
42- TOTAL DAS OUTRAS DESPESAS CUSTEADAS COM RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO (38 + 39 + 40 + 41)	14.995.611,48	10.185.931,77	10.119.979,63	99,35	10.119.979,63	99,35	0,00
43- TOTAL GERAL DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO (28 + 42)	51.109.643,60	78.824.539,28	77.624.913,44	98,48	77.624.913,44	98,48	0,00
RESTOS A PAGAR INSCRITOS COM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO					SALDO ATÉ O BIMESTRE		CANCELADO EM 2019(g)
44- RESTOS A PAGAR DE DESPESAS COM MDE					4.415.784,27		567,54
44.1- Executadas com Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino					1.616.494,40		0,00
44.2- Executadas com Recursos do FUNDEB					2.799.289,87		567,54

CONTROLE DA DISPONIBILIDADE FINANCEIRA	FUNDEB	SALÁRIO EDUCAÇÃO
45- SALDO FINANCEIRO EM 31 DE DEZEMBRO DE 2018	3.313.193,20	3.181.864,31
46- (+) INGRESSO DE RECURSOS ATÉ O BIMESTRE	52.766.537,24	3.628.097,37
47- (-) PAGAMENTOS EFETUADOS ATÉ O BIMESTRE	51.615.831,66	5.887.822,62
47.1- Orçamento do Exercício	50.511.122,89	5.200.998,93
47.2- Restos a Pagar	1.104.708,77	686.823,69
48- (+) RECEITA DE APLICAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS ATÉ O BIMESTRE	50.790,42	22.780,45
49- (=) DISPONIBILIDADE FINANCEIRA ATÉ O BIMESTRE	4.514.889,20	944.919,51
50- (+) AJUSTES	0,00	0,00
50.1- Retenções	0,00	0,00
50.2- Conciliação Bancária	0,00	0,00
50.3- Valor a Recuperar	0,00	0,00
50.4- Outros valores Extra Orçamentário	0,00	0,00
51- (=) SALDO FINANCEIRO CONCILIADO	4.514.889,20	944.919,51

FONTE: Sistema: SIOPE, Unidade Responsável: FNDE/MEC, Data da Emissão:

¹Limites mínimos anuais a serem cumpridos no encerramento do exercício.

²Art. 21, § 2º, Lei 11.494/2007: "Até 5% dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do §1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional."

³Caput do art. 212 da CF/1988.

⁴ Os valores referentes à parcela dos Restos a Pagar inscritos sem disponibilidade financeira vinculada à educação deverão ser informados somente no RREO do último bimestre do exercício.

⁵Limites mínimos anuais a serem cumpridos no encerramento do exercício, no âmbito de atuação prioritária, conforme LDB, art. 11, V.

⁶ Nos cinco primeiros bimestres do exercício o acompanhamento poderá ser feito com base na despesa empenhada ou na despesa liquidada. No último bimestre do exercício, o valor deverá corresponder ao total da despesa empenhada.

⁷Essa coluna poderá ser apresentada somente no último bimestre

Nota de esclarecimento: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

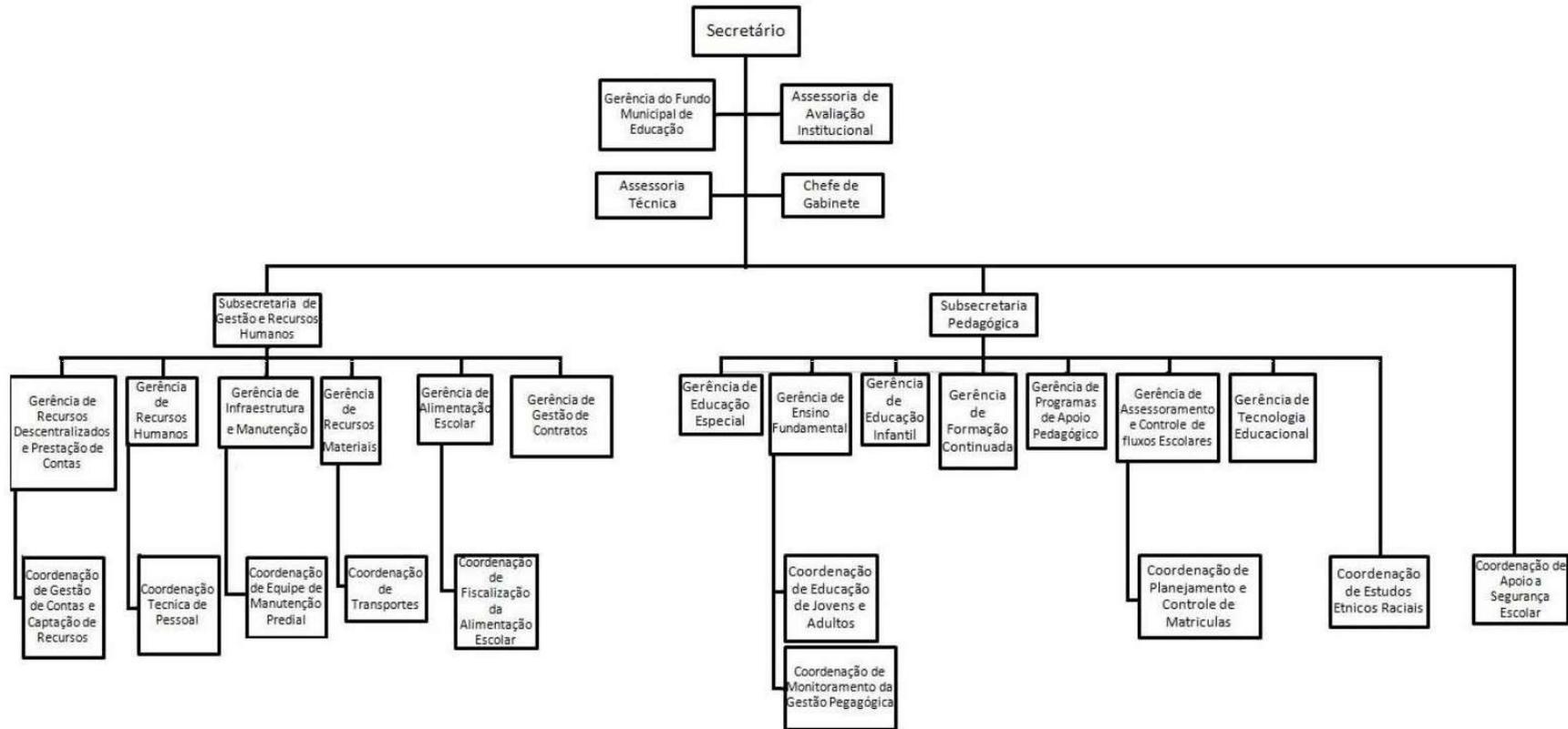
ANEXO D – SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO CONSTITUÍDOS NO ESPÍRITO SANTO

MUNICÍPIOS QUE JÁ CONSTITUÍRAM SEUS SISTEMAS DE EDUCAÇÃO

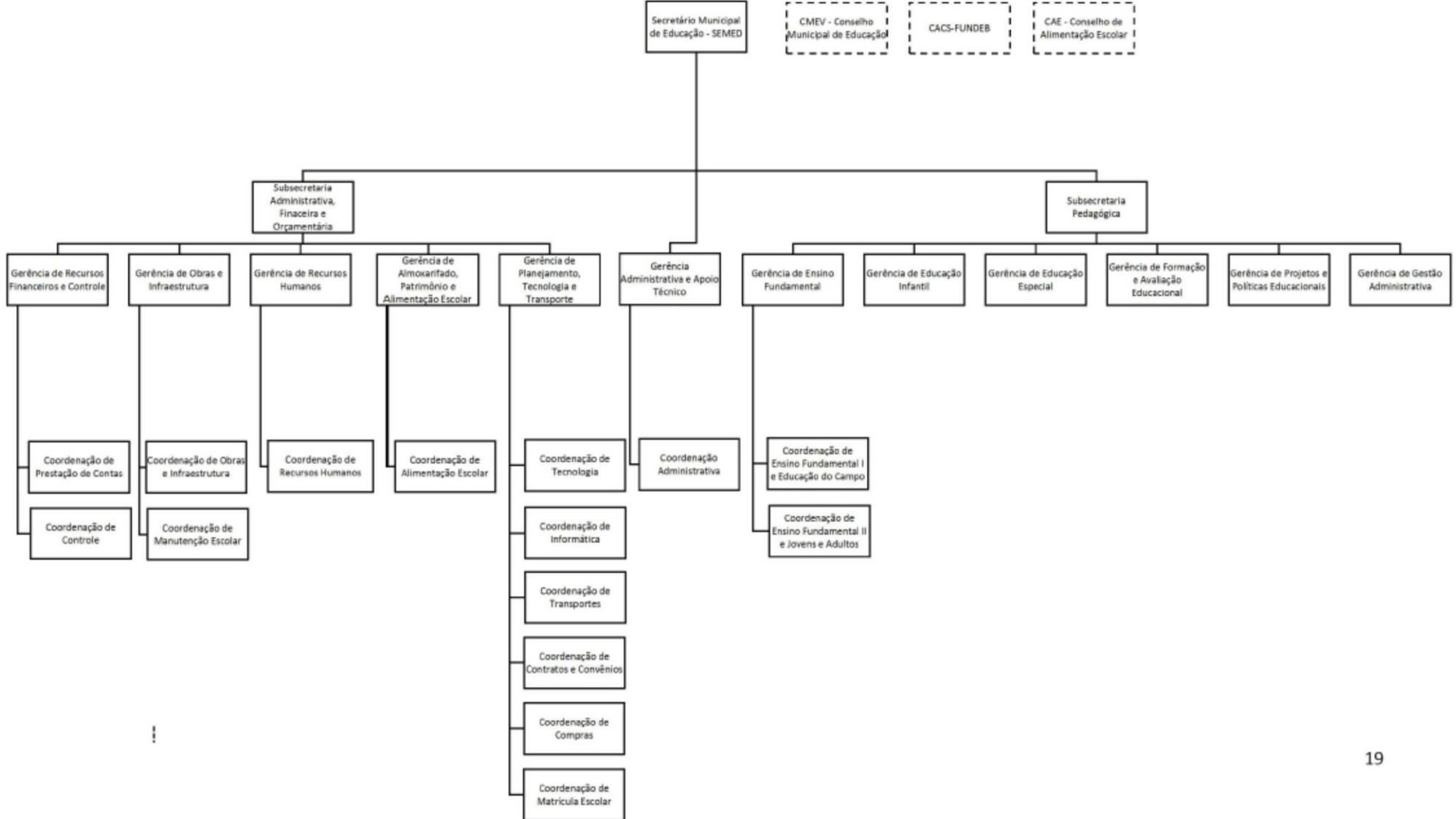
1. Sistema Municipal de Educação de Alegre: Lei nº. 2.422/1999
2. Sistema Municipal de Educação de Alto Rio Novo: Lei nº. 582/2008
3. Sistema Municipal de Educação de Anchieta: Lei nº 423/2006
4. Sistema Municipal de Educação de Aracruz: Lei nº 12.023/2004
5. Sistema Municipal de Educação de Boa Esperança: Lei nº 1.325/2007
6. Sistema Municipal de Educação de Bom Jesus do Norte: Lei nº 059/2012
7. Sistema Municipal de Educação de Cachoeiro de Itapemirim: Lei nº 4.962/2000
8. Sistema Municipal de Educação de Conceição da Barra: Lei nº 3.305/2006
9. Sistema Municipal de Educação de Cariacica: Lei nº 4.373/2006
10. Sistema Municipal de Educação de Fundão: Lei nº 1056/2016
11. Sistema Municipal de Educação de Guarapari: Lei nº 164/2000
12. Sistema Municipal de Educação de Ibitirama: Lei nº 718/2010
13. Sistema Municipal de Educação de Itapemirim: Lei nº 2.762/2014
14. Sistema Municipal de Educação de Iúna: Lei nº 2.176/2008
15. Sistema Municipal de Educação de Jaguaré: Lei nº 740/2006
16. Sistema Municipal de Educação de João Neiva: Lei nº 3.447/2022
17. Sistema Municipal de Educação de Laranja da Terra: Lei nº. 421/2006
18. Sistema Municipal de Educação de Montanha: Lei nº. 1075/2021
19. Sistema Municipal de Educação de Muniz Freire: Lei nº 1.921/2007
20. Sistema Municipal de Educação de Nova Venécia: Lei nº 2.783/2006
21. Sistema Municipal de Educação de Pinheiros: Lei nº. 913/2008
22. Sistema Municipal de Educação de Piúma: Lei nº 175/2005
23. Sistema Municipal de Educação de São Mateus: Lei nº 327/2004
24. Sistema Municipal de Educação da Serra: Lei nº 265/2003
25. Sistema Municipal de Educação de Sooretama: Lei nº 1.964/2000
26. Sistema Municipal de Educação de Viana: Lei nº 1.874/2006
27. Sistema Municipal de Educação de Vargem Alta: Lei nº 683/2007
28. Sistema Municipal de Educação de Vila Velha: Lei nº 4.100/2003
29. Sistema Municipal de Educação de Vitória: Lei nº 4.747/1998

Atualização: 14 de março de 2023.

ANEXO E – ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SERRA



ANEXO F – ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE VIANA



APÊNDICE A – CARTA À SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA TERESA



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO

Em cumprimento ao protocolo de pesquisa, apresento à Secretária de Educação de Santa Teresa, Kátia Wietchesky, o projeto de pesquisa **“EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE: POSSIBILIDADES DO USO DO SIMCAQ COMO FERRAMENTA DE GESTÃO EDUCACIONAL”**, de minha responsabilidade como mestranda do Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional da Universidade Federal do Espírito Santo, na Linha de pesquisa Educação e Linguagens, sob a orientação do Professor Dr. Eduardo Augusto Moscon Oliveira.

A pesquisa tem como objetivo principal analisar o SIMCAQ como ferramenta de apoio ao planejamento e controle social dos recursos públicos da educação básica municipal.

O tema central de estudo envolve o financiamento da educação básica e a gestão das políticas públicas educacionais, com ênfase nas contribuições do SIMCAQ, enquanto ferramenta computacional de apoio ao planejamento educacional, que estima o custo da oferta de educação em condições de qualidade, nas escolas públicas municipais, ou seja, o Custo-Aluno Qualidade. A ferramenta SIMCAQ foi concebida para adequar-se às especificidades do contexto educacional local, por meio da inserção e edição de parâmetros relacionados às condições do atendimento educacional pretendido em cada município, a fim de simular o orçamento anual necessário à oferta educacional, em consonância com as metas do Plano Municipal de Educação.

A metodologia consistirá na utilização de relatórios disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) e Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), Sinopse Estatística do Censo Escolar da Educação Básica - INEP, bem como, o Plano Municipal de Educação e outros documentos relacionados à política educacional local.

A pesquisa será desenvolvida no período de novembro de 2022 a abril de 2023 por meio do acesso aos documentos públicos disponíveis na página da Prefeitura, bem como os relatórios do SIOPE.

Atenciosamente,

Vitória, 02 de novembro de 2022.

Adriana
Sperandio
Martinelli

Assinado de forma digital por
Adriana Sperandio Martinelli
Dados: 2022.11.15 17:03:15
-03'00'

Adriana Sperandio Martinelli

APÊNDICE B – CARTA À SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SERRA



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE Mestrado Profissional em Educação

Em cumprimento ao protocolo de pesquisa, apresento à Secretária de Educação de Serra, Fabiana Negreli, o projeto de pesquisa **“EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE: POSSIBILIDADES DO USO DO SIMCAQ COMO FERRAMENTA DE GESTÃO EDUCACIONAL”**, de minha responsabilidade como mestranda do Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional da Universidade Federal do Espírito Santo, na Linha de pesquisa Educação e Linguagens, sob a orientação do Professor Dr. Eduardo Augusto Moscon Oliveira.

A pesquisa tem como objetivo principal analisar o SIMCAQ como ferramenta de apoio ao planejamento e controle social dos recursos públicos da educação básica municipal.

O tema central de estudo envolve o financiamento da educação básica e a gestão das políticas públicas educacionais, com ênfase nas contribuições do SIMCAQ, enquanto ferramenta computacional de apoio ao planejamento educacional, que estima o custo da oferta de educação em condições de qualidade, nas escolas públicas municipais, ou seja, o Custo-Aluno Qualidade. A ferramenta SIMCAQ foi concebida para adequar-se às especificidades do contexto educacional local, por meio da inserção e edição de parâmetros relacionados às condições do atendimento educacional pretendido em cada município, a fim de simular o orçamento anual necessário à oferta educacional, em consonância com as metas do Plano Municipal de Educação.

A metodologia consistirá na utilização de relatórios disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) e Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), Sinopse Estatística do Censo Escolar da Educação Básica - INEP, bem como, o Plano Municipal de Educação e outros documentos relacionados à política educacional local.

A pesquisa será desenvolvida no período de novembro de 2022 a abril de 2023 por meio do acesso aos documentos públicos disponíveis na página da Prefeitura, bem como os relatórios do SIOPE.

Atenciosamente,

Vitória, 02 de novembro de 2022.

Adriana Sperandio
Martinelli

Assinado de forma digital por
Adriana Sperandio Martinelli
Dados: 2022.11.15 17:04:18 -03'00'

Adriana Sperandio Martinelli

APÊNDICE C – CARTA À SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VIANA



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO

Em cumprimento ao protocolo de pesquisa, apresento à Secretária de Educação de Viana, Luzian Belisario dos Santos, o projeto de pesquisa **“EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE: POSSIBILIDADES DO USO DO SIMCAQ COMO FERRAMENTA DE GESTÃO EDUCACIONAL”**, de minha responsabilidade como mestranda do Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional da Universidade Federal do Espírito Santo, na Linha de pesquisa Educação e Linguagens, sob a orientação do Professor Dr. Eduardo Augusto Moscon Oliveira.

A pesquisa tem como objetivo principal analisar o SIMCAQ como ferramenta de apoio ao planejamento e controle social dos recursos públicos da educação básica municipal.

O tema central de estudo envolve o financiamento da educação básica e a gestão das políticas públicas educacionais, com ênfase nas contribuições do SIMCAQ, enquanto ferramenta computacional de apoio ao planejamento educacional, que estima o custo da oferta de educação em condições de qualidade, nas escolas públicas municipais, ou seja, o Custo-Aluno Qualidade. A ferramenta SIMCAQ foi concebida para adequar-se às especificidades do contexto educacional local, por meio da inserção e edição de parâmetros relacionados às condições do atendimento educacional pretendido em cada município, a fim de simular o orçamento anual necessário à oferta educacional, em consonância com as metas do Plano Municipal de Educação.

A metodologia consistirá na utilização de relatórios disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) e Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), Sinopse Estatística do Censo Escolar da Educação Básica - INEP, bem como, o Plano Municipal de Educação e outros documentos relacionados à política educacional local.

A pesquisa será desenvolvida no período de novembro de 2022 a abril de 2023 por meio do acesso aos documentos públicos disponíveis na página da Prefeitura, bem como os relatórios do SIOPE.

Atenciosamente,

Vitória, 02 de novembro de 2022.

Adriana Sperandio
Martinelli

Assinado de forma digital por
Adriana Sperandio Martinelli
Dados: 2022.11.15 17:04:56
-03'00'

Adriana Sperandio Martinelli

